

IICA

DESARROLLO RURAL DE LAS AMERICAS

VOL. V A VII

1973 - 1975

IICA

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Hacia un nuevo enfoque para la planificación científica y tecnológica.

- *La formación de personal para programas de desarrollo.*

Participación de los campesinos en la reforma agraria.

Reforma agraria y cambio estructural.

Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria.

Vol. V - N° 1. — ENERO - ABRIL, 1973

IICA



CIRA

*DESARROLLO RURAL
EN LAS AMERICAS*

This One



LEKN-LEZ-482F

Digitized by Google



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una publicación especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicada por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), Apartado Aéreo 14592, Bogotá, Colombia. Esta publicación cuenta con el patrocinio del Proyecto 206 de la Secretaría General de la OEA.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Se aceptan artículos originales en español, portugués e inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$5.00; Dos años: US\$8.00. Incluido el importe por correo aéreo. Se acepta canje por esta publicación.

Director General IICA:

JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Comité Editorial:

LUIS RAMIRO BELTRAN S. (Ph.D.)
(Presidente)

ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)

MALCON H. MAC DONALD (Ph. D.)

Editor:

JAIME CUSICANQUI VELASCO

CONTENIDO

	<i>Páginas</i>
Hacia un nuevo enfoque para la planificación científica y tecnológica.	
<i>Francisco Sagasti</i>	5
La formación de personal para programas de desarrollo.	
<i>Julieta Costa Calazans y Osmar Fávero</i>	25
Participación de los campesinos en la reforma agraria.	
<i>Almino Affonso</i>	37
Reforma agraria y cambio estructural.	
<i>Paulo de Tarso Santos</i>	52
Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria.	
<i>Rafael Baraona</i>	63

Hacia un nuevo enfoque para la planificación científica y tecnológica

El presente trabajo propone una base teórica y sugiere pautas para la planificación científica y tecnológica en países subdesarrollados, particularmente los de América Latina. El trabajo está basado sobre un informe más amplio preparado por el autor en la Universidad de Pennsylvania y presentado al Departamento de Asuntos Científicos de la Organización de los Estados Americanos, Sagasti²⁴. Las ideas y conceptos propuestos se derivan de una apreciación crítica de los métodos de planificación existentes, de un análisis de la situación científica y tecnológica latinoamericana, de un modelo conceptual de sistema científico y tecnológico, y de desarrollos recientes en la teoría de planificación. La primera sección está dedicada a examinar el concepto de planificación utilizado en el presente trabajo; la segunda define los principios sobre los cuales se debe basar una metodología de planificación científica y tecnológica; la tercera propone un marco que consiste de cinco categorías para agrupar decisiones de planificación, entre las cuales la cuarta ofrece algunas conclusiones y define el alcance de la planificación científica y tecnológica en el contexto latinoamericano.

**El valor de la planificación
no reside en generar planes,
sino en el proceso de producirlos**

*Francisco Sagasti **

* Especialista de la División de Planificación y Estudios del Departamento de Asuntos Científicos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA.

1. EL CONCEPTO DE PLANIFICACION USADO EN EL PRESENTE TRABAJO

En el sentido más amplio, **planificar** es tomar decisiones por anticipado. Consiste en escoger alternativas entre situaciones que aún no se han presentado, que son interrelacionadas e interdependientes, y que no son conocidas con certeza. La planificación es esencialmente racionalista e intervencionista. Denota que al comprometerse por adelantado y tomar decisiones en la actualidad, es posible ejercer influencia sobre sucesos futuros. La planificación está dirigida a lograr mayor control sobre estos sucesos futuros y orientarlos en la dirección adecuada con el fin de obtener resultados deseados y prever sus posibles consecuencias.

La planificación y las decisiones por anticipado que la conforman están destinadas principalmente a generar, identificar y evaluar alternativas. La diferencia entre establecer políticas y planificar consiste en que **establecer políticas** involucra fijar criterios para generar e identificar alternativas y elegir entre ellas. Por lo tanto, se puede definir la **planificación** como la suma de actividades que, sobre la base de los principios y criterios fijados al establecer políticas, generan e identifican alternativas, y seleccionan entre ellas, mediante un proceso de toma de decisiones por anticipado. Por lo tanto, se puede considerar que establecer políticas es aquella parte del proceso de planificación cuya tarea consiste en fijar principios y criterios para la toma de decisiones por anticipado.

La **metodología de planificación** se refiere a los procedimientos seguidos para llegar a los compromisos en los cuales el planificador incurre por anticipado, y a la forma en que de ellos se derivan las decisiones reales a ser tomadas en la actualidad. Las decisiones anticipadas y reales incluidas en la planificación se refieren a la estructura y funcionamiento del sistema al cual está dirigida la planificación, y a los cambios en su medio ambiente. El **plan** consiste en postulados mediante los cuales se describen las decisiones que se tomaron por anticipado, sus interrelaciones y los criterios en los que se basaron.

La planificación tradicional, particularmente en el campo de la ciencia y la tecnología, se ha ocupado por lo general de asignar recursos y definir actividades a llevar a cabo por el sistema, principalmente a corto y mediano plazo. Por lo general, en la planificación convencional

se consideran la infraestructura institucional y el medio ambiente del sistema como limitaciones fijas sobre las cuales no se toma acción alguna. También se dejan de lado los problemas de diseñar un futuro deseado a largo plazo para el sistema, o se los trata mediante la extrapolación de métodos de planificación a corto y mediano plazo.

El enfoque convencional de la planificación pone énfasis en la preparación de "planes", los cuales se convierten en el "producto final" de la planificación. Se consideran los planes como una colección de postulados que describen y justifican una serie de actividades y proyectos para un período determinado y para los cuales se asignan recursos. Esta forma de ver la planificación tiene diversas deficiencias. En primer lugar, al enfocar los esfuerzos hacia la preparación de un "plan", la producción de escritos se convierte en la principal preocupación de los planificadores. Por lo general, tales "planes" ya son obsoletos al llegar a su publicación.

Sin embargo, una vez aprobados y a pesar de sus deficiencias suelen adquirir vida independiente. El rápido ritmo de cambio que prevalece en los países subdesarrollados **condena al fracaso este enfoque de la planificación.**

En segundo lugar, la importancia que se concede a la preparación de escritos, **separa en forma casi total las funciones de preparación e implementación del plan.** La tarea de los planificadores se convierte en la de generar esos escritos, denominarlos "documentos" y luego transmitirlos a las personas encargadas de su implementación.

En tercer lugar, se definen las tareas de planificación sobre la base de un período fijo, el horizonte temporal del plan, que se convierte en una categoría fundamental de análisis. Se construyen dentro de un mismo marco de tiempo (por ejemplo, "planes quinquenales") diferentes tipos de decisiones de planificación, las cuales involucran por lo general diferentes horizontes temporales. Las decisiones de planificación se convierten así en parámetros fijos, a ser revisados solamente en el momento de preparar el "plan" siguiente.

El fracaso de la planificación del desarrollo económico en América Latina¹⁹ en los años 60 puede ser atribuido en parte a este enfoque convencional de la planificación, que pone énfasis en el plan como colección de escritos.

El enfoque adoptado en el presente trabajo **considera que el valor de la planificación no reside en generar planes, sino en el proceso de producirlos.** Los principales beneficios que los responsables de tomar decisiones obtienen de la planificación, se derivan de su participación en el proceso de planificación y no de la utilización de los escritos que especifican el "plan". El proceso de aprendizaje que tiene lugar durante la preparación del plan es mucho más importante que el plan mismo.

En este concepto de planificación, el horizonte temporal se convierte en un esquema flexible. Las decisiones por anticipado no se refieren a un marco de tiempo rígido y preestablecido: diferentes tipos de decisiones tienen horizontes temporales diferentes. Estas decisiones por anticipado se toman en un proceso continuo y se evalúan y revisan toda vez que sea necesario.

Por lo tanto, en lugar de usar intervalos fijos de tiempo, en el presente trabajo se define el "largo plazo" como el horizonte temporal más allá del cual la situación existente no condiciona en grado significativo el comportamiento del sistema. El "corto plazo" se define como el horizonte temporal para el cual la situación existente y la dinámica que a ella condujo, determinan en alto grado el comportamiento del sistema. "Mediano plazo" constituirá el horizonte temporal para el cual las condiciones actuales influyen en forma significativa sobre el comportamiento del sistema, pero no lo determinan.

La conceptualización de Ozbekhan²⁰, p. 135 de la planificación se relaciona estrechamente con la utilizada en el presente estudio:

La planificación... es un continuo de decisiones dirigido hacia el futuro, que se puede visualizar como una estructura a tres niveles y como un proceso multifásico. La estructura consiste en diferentes tipologías de decisiones, en un proceso de diferentes relaciones funcionales que las une en una compleja red de flujos de acción y mecanismos de control.

Si bien se propone aquí una tipología de decisiones diferente de la que desarrolla Ozbekhan²⁰ la similitud entre ambos enfoques de la planificación es mayor que las diferencias. El concepto de Ozbekhan²⁰ de "futuro volitivo" y el concepto de Ackoff³ de "sistema ideal", formado tan solo por limitaciones esti-

lísticas, proporcionan la principal base teórica para la categoría de planificación estilística.

El presente enfoque de planificación científica y tecnológica está condicionado y coincide con el de Emery⁸ y el de Emery y Trist⁹. La tipología de medios ambientes organizacionales que comprende y la descripción de un cuarto tipo de decisiones, denominado "de turbulencias" (turbulent fields), ofrecen una forma de conceptualizar las interacciones entre sistemas que ayudó a clarificar el concepto de planificación contextual. El trabajo de Friend y Jessop¹¹, estrechamente relacionado con el de Emery y Trist⁹ también resultó útil en este respecto.

El enfoque de planificación que se presenta se deriva también de trabajos anteriores llevados a cabo por el autor^{22,23} en el campo de la planificación científica y tecnológica donde se sugirieron las características de una metodología idealizada de planificación y se examinaron sus diferencias. Estas condujeron hacia algunos de los principios que se tratan en la sección siguiente. Algunos de los conceptos abstractos y teóricos relacionados con este enfoque de la planificación se tratan también en otros trabajos^{25, 26}.

En breve, los trabajos de Ackoff^{1, 2, 3, 4}, Emery⁸, Ozbekhan^{20, 21}, Beer⁵, Emery y Trist⁹, Friend y Jessop¹¹, así como los de Friedman⁶, Harris¹⁴, y Vickers³¹, proporcionan los elementos para organizar la base teórica. Estos antecedentes de la teoría de la planificación, combinados con la crítica de métodos actuales de planificación científica y tecnológica²³, con un modelo conceptual de la nación como sistema²², y el análisis de la situación latinoamericana²⁵, han conducido al marco y a los métodos de planificación científica y tecnológica que se tratan en las secciones siguientes.

II. PRINCIPIOS PARA LA PLANIFICACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA EN PAISES SUBDESARROLLADOS

Es posible identificar cinco principios para la planificación científica y tecnológica en países subdesarrollados. Tales principios han sido tratados en la mayoría de los trabajos sobre planificación y pueden verse también incorporados en los trabajos de Ackoff⁴ y Waldo³². Se los vuelve a examinar aquí a la luz del contexto empírico de la situación latinoamericana en lo que a ciencia y tecnología se refiere.

1. Continuidad

La planificación es un proceso continuo de decisión sobre un conjunto de alternativas previstas interrelacionadas. Las decisiones que se toman por anticipado, deben modificarse a la luz de la nueva información que se incorpora en el análisis por los cambios en el medio ambiente que se producen en el sistema. En consecuencia, la planificación no tiene un punto natural de partida o terminación y la preparación del "plan" por escrito se convierte en un subproducto de la actividad planificadora en lugar de ser su principal justificativo. Esto implica una toma continua de todo tipo de decisiones por anticipado, íntimamente relacionadas. No es posible fundamentar con certeza que una determinada actividad de planificación debe preceder a otra en forma rígida y secuencial. Todas deben producirse simultáneamente, y las decisiones por anticipado en cada área específica deben suministrar información para las demás.

2. Participación

La planificación no puede ser eficaz por el mero hecho de realizarse para un sistema u organización, debe hacérsela con su participación misma. Este principio sugiere que es un aspecto crítico para el éxito de la planificación el involucrar en ella a los usuarios de la investigación, al gobierno, y a los miembros de los sistemas relacionados con el científico y tecnológico. La comunidad científica está interesada, por lo general, en mantener la libertad de investigación y suele ofrecer resistencia a medidas intervencionistas. Por lo tanto, se debe tratar de incorporar el mayor número posible de científicos, profesionales y técnicos en el proceso de planificación.

De acuerdo a este principio se postula también que no resultan eficaces los procedimientos de planificación excesivamente centralizados, mediante los cuales se pretenden definir en forma detallada los futuros deseados, las estructuras institucionales, los patrones de interacción con otros sistemas, las actividades a llevar a cabo y la asignación de recursos. La metodología de la planificación debe establecer un equilibrio adecuado entre la orientación central y la iniciativa individual. Los países subdesarrollados carecen de la maquinaria gubernamental

para ejecutar estas tareas de planificación en forma centralizada y aunque la tuvieran, el éxito de tal enfoque podría implicar una pérdida de la libertad necesaria para asegurar la creatividad en ciencia y tecnología.

Sin embargo, esto no significa que la planificación deba dejarse de lado. El principio de participación está dirigido a establecer un equilibrio entre el simple acopio y coordinación de iniciativas individuales y el control detallado del comportamiento del sistema científico y tecnológico. En los países subdesarrollados, en vista de la poca evolución alcanzada por las instituciones que realizan actividades científicas y tecnológicas, la atención de este principio estimularía el desarrollo institucional. Proporcionaría orientación y directivas generales, a la vez que promovería la iniciativa individual dentro de un marco de referencia dado.

3. Integración con otras actividades

Este principio se refiere a la necesidad de integrar la planificación científica y tecnológica con otras actividades de planificación dentro de la nación. Para esto se requiere ampliar la perspectiva del proceso de planificación para que comprenda el medio ambiente del sistema, formado por los otros sistemas que se interrelacionan con éste, dentro del alcance de los esfuerzos de planificación. En especial, dada la situación latinoamericana, es necesario integrar la planificación económica, la educacional, y la científica y tecnológica a fin de resolver las divergencias entre la racionalidad individual y colectiva, y las contradicciones que se presentan en el proceso de desarrollo científico y tecnológico en América Latina, Sagasti²⁵.

4. Coordinación y coherencia interna

El sistema científico y tecnológico está formado por unidades organizacionales a diferentes niveles, que cumplen funciones diversas. Tales unidades generan planes que es necesario coordinar y compatibilizar. Este principio pone énfasis en el diseño de la estructura institucional apropiada y en la definición de los canales de comunicación entre las organizaciones involucradas en la planificación, de tal manera que el

proceso de planificación resulte capacitado para responder a las necesidades de las diferentes unidades dentro del sistema. Por lo tanto, la planificación coordinada está dirigida a obtener coherencia dentro del sistema, compatibilizando los planes de las unidades individuales del mismo nivel y de niveles diferentes.

5. Experimentación y adaptatividad

Es relativamente poco lo que se sabe acerca de los factores y condiciones que afectan el comportamiento y rendimiento del sistema científico y tecnológico, particularmente en los países subdesarrollados. Por lo tanto, es inevitable que la planificación para el desarrollo de la ciencia y tecnología sea experimental. Esto hace necesario proveer los medios para poder interpretar las decisiones, tanto las que se toman por anticipado como las reales, dentro de un marco de diseño experimental.

Además de la incertidumbre que surge de la falta de conocimientos sobre el comportamiento del sistema científico y tecnológico y las unidades de que consiste, se tiene otra asociada a los cambios del sistema y de su medio ambiente. Tal incertidumbre respecto a las alternativas futuras a que se refieren las decisiones por anticipado, requiere un proceso flexible y adaptativo de planificación a fin de responder a los nuevos desarrollos que se produzcan en el sistema o en su medio ambiente. En breve, el proceso de planificación debe ser experimental, flexible y adaptativo. Consecuentemente, los métodos de planificación asociados con él deben ser capaces de convertir la planificación en un proceso acumulativo de aprendizaje.

Una última observación sobre los principios para la planificación científica y tecnológica en países subdesarrollados se refiere a la necesidad de evitar la rigidez de los métodos de planificación. Una metodología para planificar ciencia y tecnología debe poder aplicarse bajo circunstancias diversas, que pueden cambiar continuamente. De ahí la importancia de establecer un marco de referencia dentro del cual se podrían ubicar los procedimientos, métodos y modelos de planificación a medida que se los modifica, para que se ajusten a las situaciones cambiantes.

III. LAS CATEGORÍAS DE DECISIONES POR ANTICIPADO EN LA PLANIFICACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA

En vista de que las decisiones por anticipado son las componentes básicas de la planificación, los métodos de planificación deben considerar explícitamente los diferentes tipos que se presentan, ya que éstos pueden imponer distintos métodos y procedimientos de planificación. En el proceso de planificación para el desarrollo científico y tecnológico se pueden identificar cinco categorías generales de decisiones:

1. la definición de ideales a largo plazo y de una imagen del futuro deseado para el sistema.
2. las decisiones que se refieren a los patrones de interacción con sistemas relacionados y sus áreas de decisión.
3. las decisiones respecto a la infraestructura institucional del sistema.
4. el alcance y naturaleza de las actividades a llevar a cabo por el sistema.
5. las decisiones respecto a la asignación de todo tipo de recursos.

Estas cinco categorías de decisiones por anticipado representan respectivamente los campos de planificación **Estilística, Contextual, Institucional, de Actividades, y de Recursos**. La interacción entre estas categorías se puede resumir como la asignación de **recursos a actividades por intermedio de instituciones tomando en consideración el Contexto a fin de alcanzar un futuro del estilo deseado**.

Sin embargo, si bien es posible hacer una separación conceptual de estos cinco tipos de actividades de planificación, hay que recalcar que éstos no son independientes y no pueden ser tratados en forma separada e individual. Lo ideal sería disponer de una metodología de planificación que establezca simultáneamente la combinación de actividades, la estructura institucional y la asignación de recursos que optimiza el rendimiento del sistema, acercándolo a su ideal. Lamentablemente, es muy poco probable que en un futuro cercano se pueda desarrollar tal metodología y la alternativa más viable parece consistir en el desarrollo de procedimientos iterativos de planificación, mediante los cuales se tomaría cada categoría de de-

cisión y se definiría para cada una de ellas un plan provisional que se revisaría una vez tomadas las decisiones por anticipado en las otras áreas.

Las cinco categorías para la planificación científica y tecnológica pueden considerarse como un marco de referencia que permite ordenar las tareas de planificación para el desarrollo científico y tecnológico. Los métodos actuales de planificación se refieren solamente a las categorías de planificación de actividades de recursos; no existen métodos diseñados específicamente para tomar decisiones por anticipado en cualesquiera de las demás categorías. El análisis de la situación latinoamericana ha demostrado que la categoría contextual y la institucional son de especial importancia para la ciencia y la tecnología²⁵. Desarrollos recientes de la teoría de la planificación, Ackoff⁴ y Ozbekhan²⁰, sugieren además que la categoría de planificación estilística es de importancia fundamental para la orientación global de la planificación.

Las distintas características decisionales de las categorías indicadas hacen necesario desarrollar diferentes paradigmas de planificación, concebidos como un conjunto de puntos de vista, formas de pensar, métodos y modelos, que se adecúan a cada una. No puede pretenderse que conceptos, procedimientos y métodos de planificación que son adecuados para una categoría dada resulten igualmente aplicables para las demás, que difieren en casi todos los aspectos. Por ejemplo, no es posible aplicar en forma eficaz los procedimientos y perspectivas de la planificación de los recursos a la planificación institucional, contextual, y estilística. Los problemas de la distribución y asignación de recursos poco tienen en común con los problemas de la creación de instituciones, de políticas y esquemas de coordinación, y de diseñar el ideal deseado. Por tanto, deben dejarse de lado las antiguas formas de pensar, al pasar de una categoría de planificación a otra.

Estas observaciones se pueden sintetizar en forma de principio complementario de los anteriores:

En la planificación para el desarrollo científico y tecnológico deben tenerse en cuenta las diferentes categorías de decisión y desarrollarse métodos adecuados para cada una.

Las diferencias analizadas entre los cinco ti-

pos de decisiones por anticipado, permiten suponer que se ubicarían en el ámbito de organismos diferentes de planificación. Admitiendo que existe una entidad central de planificación científica y tecnológica, a la estilística la conducirían la entidad de planificación y los grupos que resulten afectados por las decisiones anticipadas del caso. La planificación contextual sería realizada por la entidad de planificación conjuntamente con entidades planificadoras de otros sistemas relacionados. La planificación institucional, de actividades y de recursos sería llevada a cabo por la entidad de planificación y las otras instituciones y organizaciones que actúan dentro del sistema científico y tecnológico.

Las categorías de planificación vistas según las tres dimensiones temporales de largo, mediano y corto plazo, permiten establecer que la planificación estilística es esencialmente una actividad a largo plazo; la planificación contextual, institucional y de actividades se refieren principalmente al mediano plazo, aunque los aspectos de identificación de ideales de los patrones de actividades e interacción, y de las estructuras institucionales quedarían involucrados en la estilística. Para las tres categorías el corto plazo parece ser de menor importancia. Finalmente, la planificación de recursos involucra las tres dimensiones, aunque está principalmente orientada hacia el corto plazo. Los procesos presupuestarios que ésta considera se refieren a un plazo corto y a veces también se requiere ir algo más allá, a un plazo mediano. Resumiendo estos conceptos, podemos decir que el corto plazo es la dimensión dominante en la planificación de recursos, el mediano plazo en la planificación de actividades, en la institucional y en la contextual, y el largo plazo en la planificación estilística.

El Cuadro Nº 1 muestra las principales características de los cinco tipos de actividades de planificación. Para cada uno de ellos se especifican los factores condicionantes, las áreas de importancia, el tipo de proceso, los procedimientos involucrados, la organización responsable por su ejecución y el horizonte temporal dominante.

También es posible relacionar las cinco categorías de planificación estilística, contextual, institucional, de actividades y de recursos con los cinco principios tratados en la Sección II. Estos se aplican al proceso de planificación como un todo, y por lo tanto en cada una de las

CUADRO N° 1

CARACTERISTICAS DE LAS CATEGORIAS DE PLANIFICACION

	ESTILISTICA	CONTEXTUAL	INSTITUCIONAL	DE ACTIVIDADES	DE RECURSOS
FACTORES CONDICIONANTES	<ul style="list-style-type: none"> o. Sistemas de valores y preferencias (limitaciones estilísticas) 	<ul style="list-style-type: none"> o. Limitaciones ambientales o. Interdependencia con otros sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> o. Limitaciones institucionales y posibilidades de desarrollo o. Ecología organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> o. Capacidad existente y potencial del sistema o. Dinámica del proceso de desarrollo del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> o. Disponibilidad de recursos o. Posibilidad de dirigir las asignaciones
AREAS DE IMPORTANCIA	<ul style="list-style-type: none"> o. Alternativas de futuro o. Imagen deseada o. Clarificación de valores 	<ul style="list-style-type: none"> o. Convergencia de las políticas y planes o. Coherencia global de planes y políticas 	<ul style="list-style-type: none"> o. La estructura organizacional apropiada (canales y agrupamientos) 	<ul style="list-style-type: none"> o. Areas de concentración de actividades o. Evaluación del rendimiento pasado 	<ul style="list-style-type: none"> o. Asignación de recursos
TIPO DE PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> o. Exploratorio o. Consultativo o. De iteración múltiple 	<ul style="list-style-type: none"> o. De coordinación o. De negociación 	<ul style="list-style-type: none"> o. De estructuración (establecimiento de la trama organizacional) 	<ul style="list-style-type: none"> o. De diagnóstico o. De fijación de metas o. De balanceamiento o. De aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> o. De asignación y distribución o. Experimental
PROCEDIMIENTOS INVOLUCRADOS	<ul style="list-style-type: none"> o. Establecer normas ideales o. Proponer direcciones generales o. Establecer diálogo con grupos de intereses 	<ul style="list-style-type: none"> o. Explicitar políticas implícitas pertinentes o. Resolver contradicciones o. Utilizar instrumentos indirectos para implementar planes y políticas 	<ul style="list-style-type: none"> o. Construir y renovar instituciones (creación y modificación de instituciones) o. Definir medidas de rendimiento o. Establecer reglas de comportamiento 	<ul style="list-style-type: none"> o. Establecer objetivos o. Definir orientación o. Fijar procedimientos operacionales 	<ul style="list-style-type: none"> o. Adquirir y distribuir recursos o. Establecer prioridades para la asignación de recursos o. Definir objetivos y metas específicas o. Generar una base de información
ORGANIZACION RESPONSABLE	<ul style="list-style-type: none"> o. Entidad planificadora y grupos interesados 	<ul style="list-style-type: none"> o. Entidad planificadora y entidades de otros sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> o. Entidad planificadora y otros organismos del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> o. Entidad planificadora y otros organismos del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> o. Entidad planificadora y otros organismos del sistema
HORIZONTE TEMPORAL DOMINANTE	<ul style="list-style-type: none"> o. Largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> o. mediano plazo 	<ul style="list-style-type: none"> o. Mediano plazo 	<ul style="list-style-type: none"> o. Mediano plazo 	<ul style="list-style-type: none"> o. Corto plazo

cinco categorías. En el Cuadro N° 2 se muestran estas relaciones en forma sintética.

Resta hacer una descripción más detallada de la naturaleza y características de las categorías de planificación identificadas, las cuales se proponen como marco para la planificación científica y tecnológica en países subdesarrollados.

a. Planificación estilística

Los objetivos generales de la planificación estilística consisten en proyectar una imagen que se desea que el sistema científico y tecnológico alcance en el futuro, y comprometer la participación de los grupos que resultan afectados, estableciendo sus valores y preferencias. El plan estilístico se convierte así en un instrumento para promover el diálogo y la participación. Se deduce de esto que el principal objetivo del proceso es lograr una visión común del futuro y una perspectiva compartida por los que participan, en lugar de las metas que se postulan en los documentos descriptivos del plan.

Trist²⁸, al comentar el análisis que hace Crozier de la planificación económica francesa, destaca que el proceso de aprendizaje que tiene lugar en el curso de la preparación de un plan reviste importancia mucho mayor que el plan en sí. Sugerencias posteriores de Carroll⁷ indican que este proceso de aprendizaje generado por la planificación participativa, sobre todo en cuestiones tecnológicas, no debe estar necesariamente limitado a las partes interesadas, como el Gobierno y los científicos, sino que debe llegar hasta los individuos. Por lo tanto, la tarea principal radica en la participación y el diálogo con todos los círculos interesados, mientras se inicia el proceso de aprendizaje para llegar a identificar el "estilo" de desarrollo del sistema.

La planificación estilística es un proceso exploratorio, condicionado principalmente por estructuras de valores y preferencias. Esto es lo que Ackoff³ designa como "limitaciones estilísticas". El proceso se concentra en la especificación de futuros alternativos y en la definición de la imagen deseada, o "futuro volitivo". Zbekehan²⁰.

El ideal futuro del sistema, que se diseña en la planificación estilística, debe incluir postulados sobre los patrones de interdependencia con los demás sistemas. Por ejemplo, debe especificar la posible contribución de la ciencia y la

tecnología al desarrollo económico, al educacional y al aprovechamiento de los recursos naturales. Debe contener además una descripción de la infraestructura institucional ideal del sistema, de la estructura de actividades a realizar y de los medios ideales de adquisición y asignación de los recursos.

El ideal se presenta en la forma de una serie de instantáneas, que consisten en postulados cualitativos sobre el sistema y sus interrelaciones con el medio ambiente en cada etapa del futuro. Las instantáneas se complementan luego con propuestas de estrategia general para alcanzar el estado ideal descrito. Los postulados no deben ser necesariamente cuantitativos o hallarse respaldados por proyecciones detalladas. En un comienzo deben ser descripciones impresionistas del sistema para el año deseado. A medida que se progresa en las iteraciones que requiere el proceso continuo, se van refinando estas instantáneas, enfocándolas más claramente, con lo que se logran evidenciar los desarrollos posibles y limitaciones externas.

El horizonte de la planificación estilística es el largo plazo, suficientemente extenso para que la situación actual y su dinámica no condicionen significativamente la situación futura. No obstante, esto no implica dejar de lado lo referente a posibilidad y factibilidad.

La preocupación por el diseño de sistemas ideales no es reciente. Además del pensamiento tradicional sobre la utopía, se ha propugnado el diseño de sistemas ideales sobre la base de su contribución a la toma real de decisiones en un nivel práctico. Una de las primeras descripciones coherentes de la posible utilización de esquemas ideales como base para la acción, es la realizada por Kropotkin^{16, p. 47}, en 1873. En un ensayo titulado "¿Debemos preocuparnos por el Ideal futuro de un Sistema?" dice:

Estoy convencido que debemos hacerlo. En primer lugar, podemos expresar en el ideal nuestras esperanzas, aspiraciones y metas, sin considerar limitaciones prácticas, ni el grado de ejecución que podemos alcanzar porque lo determinan puramente causas externas.

En segundo lugar, el ideal puede aclarar hasta qué punto estamos infectados de antiguos prejuicios e inclinaciones. Si algunos aspectos de la vida diaria nos parecen tan sagrados que no osamos tocarlos siquiera para analizar sus ideales, considérese el colmo de abolirlos de

CUADRO Nº 2

RELACIONES ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PLANIFICACION SEGUN LAS DIVERSAS CATEGORIAS

CATEGORIAS PRINCIPIOS	ESTILISTICA	CONTEXTUAL	INSTITUCIONAL	DE ACTIVIDADES	DE RECURSOS
CONTINUIDAD	Diseño continuo del futuro y estudios modulares del sistema ideal.	Revaluación continua de los patrones de interacción con otros sistemas.	Revisión periódica de la estructura institucional.	Modificación de las prioridades de las actividades de investigación.	Adquisición y asignación de recursos en forma continua.
PARTICIPACION	Grupos interesados descubren sus valores al diseñar el futuro deseado.	Planificadores de otros sistemas del medio ambiente participan en el diseño de patrones de interacción.	En el diseño de las estructuras institucionales participan aquellos que han de ser parte de la institución.	La comunidad científica, el gobierno y los usuarios de la investigación participan en la definición de prioridades.	Los recursos asignados por la entidad de planificación consideran incrementos de parte de los usuarios.
INTEGRACION	Especificación de las interrelaciones ideadas con otros sistemas.	Definición de los patrones de interacción con otros sistemas del medio ambiente.	Diseño institucional para un adecuado enlace del sistema con su medio ambiente.	Establecimiento de prioridades tomando en cuenta las necesidades internas del sistema.	Influencia sobre la forma en que se asignan los recursos por otros sistemas en el medio ambiente.
COORDINACION	Especificación del papel ideal de las diferentes unidades del sistema.	Implementación de los patrones diseñados de interacción con el medio ambiente a través de la coordinación de las unidades del sistema.	Coordinación de las unidades que conforman el sistema en el diseño de la infraestructura institucional.	Coordinación de las actividades de las diferentes unidades del sistema, para evitar duplicación y brechas.	Empleo de procedimientos presupuestarios que coordinen y evalúen los recursos asignados por las diferentes unidades.
EXPERIMENTACION Y ADAPTATIVIDAD	Modificación del futuro preestablecido según los cambios de valores y preferencias.	Modificación de los patrones de interacción de acuerdo a los cambios que se produzcan en el sistema o en el medio ambiente.	Institución de las estructuras sin darles un carácter permanente pleno, para que puedan responder a los cambios y ser capaces de aprendizaje.	Modificación de las prioridades según los cambios nuevos de actividades científicas y tecnológicas que surgen a lo largo del proceso.	Consideración de las decisiones sobre asignación de recursos en un contexto experimental.

la vida cotidiana. En otras palabras, aunque la osadía de pensamiento no asegure que habrá osadía de práctica, la timidez mental en la construcción del ideal constituye de por sí una timidez mental de práctica.

Kropotkin pone el énfasis en los beneficios de liberar la imaginación de las cuestiones de factibilidad, a fin de descubrir estructuras latentes de valores y preferencias. En otro sentido, tanto Ackoff³ como Ozbekhan²¹, coinciden con Kropotkin en estos beneficios del pensamiento utópico. Ackoff propone la solución de las instantáneas, sin más limitaciones que las estilísticas, y Ozbekhan sugiere el diseño de un futuro "volitivo" que incorpore solamente consideraciones de preferencias y valores. Sin embargo, se considera que las imágenes ideales, para que sean de verdadera utilidad para la planificación estilística, deben estar restringidas de alguna manera por el concepto de lo que es posible alcanzar.

La visión estilística del futuro adopta una posición de deseo o propósito; trata de diseñar un futuro deseado de concretar aspiraciones ideales y luego derivar una estrategia para alcanzarlo, a partir de las condiciones actuales. La visión **extrapolada** del futuro implica admitir que si las tendencias actuales continúan y no se toma ninguna acción, el futuro será como el que se previó. La visión **más probable** o "esperada" se basa en cambio en que dadas las tendencias actuales y considerando que es probable que se tome tal o cual acción el futuro será probablemente el que se estimó. Pueden hallarse ejemplos de este tipo de proyecciones en Kahn y Wiener¹⁵, Wiener³⁴ y Sagasti y Ackoff²⁷.

La planificación estilística debe evitar al comienzo las cuestiones de factibilidad y posibilidad, según lo sugerido por Kropotkin; es decir, no debe interferir con aquella visión del futuro que puede aportar nuevas ideas e incorporar preferencias y valores; pero es necesario que esas cuestiones se introduzcan al modificar la imagen deseada y diseñar la estrategia para lograrla. En las etapas posteriores, tanto el futuro extrapolado como el más probable deben jugar como proyecciones de referencia, para comparar el progreso en la dirección del futuro deseado. De esta comparación surge la "brecha de planificación" según Ackoff, situando a los planificadores frente al vacío entre el futuro proyectado y el deseado, que debe llenarse mediante una acción dirigida a un propósito específico.

Las cuestiones de factibilidad y posibilidades reales introducen una fuerza para equilibrar el pensamiento utópico involucrado en el diseño del futuro deseado. En la planificación estilística de la ciencia y la tecnología, se introducen de dos maneras: a través del diagnóstico de la situación existente, su dinámica y posibilidades de desarrollo, y mediante los pronósticos tecnológicos que examinan la factibilidad de alcanzar determinados aspectos del futuro deseado.

La introducción de una medida de realidad en el proceso de planificación estilística está destinada a evitar la tentación de aceptar intactos los conceptos y postulados contenidos en una imagen deseada, elaborarlos y luego dar por sentado que esa imagen es un hecho logrado. Fayerweather (citado por Gross¹³ ha denominado a esta tendencia "proyectismo" y la identifica como característica dominante de la planificación realizada en México. Gross¹³, p. 195, muestra que se trata de una característica común en la planificación de muchos países subdesarrollados "en los cuales es fácil soñar, pero para lograr hacer algo deben superarse obstáculos tremendos". Según él:

... el proyectismo se basa en compromisos utópicos sobre situaciones deseadas, que son lisa y llanamente imposibles de alcanzar. En última instancia, la elaboración de presuntos métodos para alcanzar lo inalcanzable, puede servir para hacer que el plan sea más plausible, aunque no más factible. A pesar de todo, el hecho de que un plan sea utópico no le impide llegar a la etapa de decisión central y compromiso. Los líderes políticos hacen frecuentes promesas "celestiales" para distraer la atención de los verdaderos problemas.

El diagnóstico de la capacidad existente y potencial en ciencia y tecnología y el pronóstico tecnológico en la planificación estilística contribuyen a impedir que se piense en términos puramente utópicos.

La necesidad de dar prioridad a la planificación estilística se fundamenta desde diversos ángulos, particularmente en ciencia y tecnología. Por un lado, es relativamente más independiente que los otros tipos de actividad planificadora. Por el otro, al ser un ejercicio a largo plazo, tiene mayor efecto sobre los otros tipos de planificación.

Además, es más lógico suponer que los planificadores, los que establecen políticas y otros

grupos interesados se pongan de acuerdo sobre conceptualizaciones ideales a largo plazo, que no sobre problemas de corto y mediano plazo, como los de asignación de recursos, definición de actividades, desarrollo de instituciones, etc. La planificación estilística ofrece así una base de acuerdo que de otra manera sería difícil obtener.

b. Planificación contextual

Esta categoría de decisiones se refiere al patrón de interacciones entre el sistema científico y tecnológico, y los sistemas con que se interrelaciona en el medio ambiente. La planificación contextual se ocupa de lograr coherencia entre estos sistemas, y explorar la posibilidad de utilizar instrumentos y mecanismos indirectos para implementar las decisiones de planificación. Está condicionada por limitaciones del medio ambiente y pone el énfasis en la convergencia de las políticas y planes presentados por los diferentes sistemas, mediante procesos de coordinación y negociación. Los procedimientos que siguen involucran explicitar las consecuencias de las políticas y planes de otros sistemas, resolver las contradicciones que puedan presentarse entre ellos, y analizar las formas posibles de implementación de los planes científicos y tecnológicos con las medidas tomadas en otros sistemas.

La interacción con el medio ambiente es el foco principal de la planificación contextual. El medio ambiente se puede definir como el conjunto de sistemas y componentes que afecta el comportamiento del sistema científico y tecnológico, y también su rendimiento, y sobre el cual éste no puede ejercer control directo. Esto no implica que el sistema no tenga influencia alguna sobre el comportamiento de su medio ambiente. Los procesos de negociación y coordinación, de hecho, influyen en el comportamiento del medio ambiente sin tener un control directo sobre él. Debido a la importancia de las características del medio ambiente para la planificación contextual, se justifica aquí su tratamiento en mayor detalle.

Eric Trist, en su contribución a un informe de las Naciones Unidas sobre capacidad administrativa para el desarrollo³⁰, p. 44 propone una diferenciación del medio ambiente de un sistema u organización: en operativo y contextual.

Es necesario distinguir entre el medio ambiente inmediato, operacional y el medio ambiente

más remoto, contextual. El medio ambiente operacional consiste en todas las organizaciones, grupos y personas con los cuales el sistema dado tiene relaciones específicas, tanto del lado de los insumos como de los productos, si bien puede no ser consciente de todos los aspectos. El medio ambiente contextual está constituido por las relaciones que las entidades del medio operacional tienen entre sí y con otros sistemas que no entran directamente en el mundo de las transacciones de la organización misma.

Si un sistema debe funcionar en forma eficaz con su medio ambiente, no basta con prestar atención al medio operacional, formado por las organizaciones, instituciones, grupos de intereses y clientes que tienen conexión directa con el sistema; debe también evaluarse la influencia potencial del medio contextual, y tratar de prever los cambios que puedan afectar el comportamiento del sistema. Para el sistema científico y tecnológico, el medio ambiente contextual está constituido por las relaciones entre diferentes componentes económicos, entre los sistemas físico-ecológico y económico, entre los sistemas educacional y económico, etc.

Al planificar patrones de interacción puede darse el caso de que sea necesario convertir algunos aspectos y componentes del medio ambiente contextual en parte del medio ambiente operativo; en particular los aspectos que se introducen en el sistema y afectan su rendimiento. De esta forma se establece un enlace directo con el sistema. Esto está destinado a ampliar el alcance y la influencia de la toma de decisiones, tanto actuales como por anticipado, en el sistema científico y tecnológico.

Las características del medio ambiente y de las políticas establecidas por los sistemas que contiene, forman un conjunto implícito de políticas para la ciencia y la tecnología. Las políticas gubernamentales, sobre todo en los aspectos económico y educacional, contienen una gama de consecuencias o políticas implícitas que regulan de manera indirecta el comportamiento del sistema científico y tecnológico. Para que la planificación del desarrollo científico y tecnológico sea eficaz, es necesario poner estas políticas implícitas en forma explícita. Es posible que en el proceso de explicitación se descubran contradicciones entre los objetivos y políticas declarados y aquellos que el medio ambiente impone al sistema. La forma de resolver estas contradicciones

nes tiene influencia decisiva sobre el desarrollo futuro de la ciencia y la tecnología*.

El proceso de descubrir políticas implícitas y exponer contradicciones puede llevar a situaciones conflictivas. Las políticas contradictorias no se tornan congruentes por el simple hecho de mostrar las discrepancias. Estos conflictos de valores se deben resolver mediante una coordinación o negociación. Una vez expuestos los que establecen las políticas y los planificadores deben seleccionar las alternativas en forma abierta y con plena conciencia de los conflictos de valores involucrados.

Por lo tanto, la planificación contextual trata de la interdependencia entre el sistema y su medio ambiente. Examina las políticas implícitas, consecuencia de decisiones reales y anticipadas de otros sistemas; identifica las contradicciones; indica la forma de resolverlas, y llega a considerar la posibilidad de utilizar instrumentos indirectos para la implementación. La planificación contextual es principalmente una actividad a mediano plazo. La situación imperante, en particular en lo que se refiere al medio operacional y al contextual, condiciona las decisiones que se deben tomar por anticipado, pero no las determina mayormente.

c. Planificación institucional

Las decisiones por anticipado de la planificación institucional, se refieren, por un lado, a la estructura de la red de organizaciones por medio de la cual se han de llevar a cabo las actividades y la canalización de recursos, y por el otro, a las normas y reglas que rigen el comportamiento de las diferentes unidades que conforman la infraestructura institucional. La planificación institucional está condicionada principalmente por limitaciones de carácter organizativo y por las posibilidades que existen para el desarrollo institucional, es decir, por la ecología organizacional del sistema científico y tecnológico. Pone el énfasis en el establecimiento de canales y grupos de instituciones, en un proceso de estructuración y texturación que define la trama organizacional del sistema. En este tipo de actividad de planificación se comprenden la creación y renovación de instituciones, el establecimiento de reglas de comportamiento y la

definición de las medidas de rendimiento de las organizaciones que forman el sistema científico y tecnológico.

La creación de una infraestructura institucional para el sistema científico y tecnológico es condición esencial para el desarrollo en los países subdesarrollados. Maheu¹⁷, p. 10, al dirigirse a los países asiáticos, recalca así la importancia de la red de instituciones:

Las naciones científicamente más avanzadas tienen clara conciencia que los beneficios sociales y económicos de la investigación orientada o aplicada dependen de la existencia y eficiencia de lo que se conoce como "red operacional" de instituciones de investigación científica y tecnológica del país.

Esta red de instituciones está por lo general bien organizada en los países de mayor desarrollo y es por eso que éstos rara vez se han ocupado de ella en forma explícita. En este sentido, los planificadores dan por sentado que la estructura institucional existe y pasan a considerar los problemas de prioridades y asignación de recursos. Este hecho ha llevado a creer que los países subdesarrollados deberían seguir una estrategia de imitación al planificar su desarrollo institucional. Así lo destaca Whyte³⁸, p. 371 al referirse al Perú:

En el Perú está muy difundida la tendencia a imitar la estructura institucional y las prácticas de las naciones industrializadas, y a aceptar las instituciones de otros países como patrón de medida de las instituciones peruanas. Se tiene conciencia de esta tendencia y se critica la influencia externa haciendo una vigorosa defensa de lo peruano. Pero aún aquellos que en público adoptan la posición más nacionalista, en privado y en conversaciones informales hablan de las deficiencias del país y de la necesidad de ajustar las instituciones según la imagen de las de otro país.

Esta tendencia a la imitación institucional ha sido causa de diversas deficiencias encontradas en las instituciones peruanas, particularmente en los campos de la salud, educación superior, desarrollo industrial y hasta de ciencia y tecnología.

Una estrategia de imitación institucional tiende al fracaso y debe evitarse por las siguientes razones: 1) El contexto y el medio ambiente en que operan las instituciones de un país desarro-

* Dada la importancia de estas contradicciones en la planificación contextual, algunos aspectos de la teoría del materialismo dialéctico, son de importancia para esta categoría de planificación.

llado son totalmente distintos de los que prevalecen en los subdesarrollados, por lo cual no hay base suficiente para suponer que las instituciones puedan operar en forma eficiente y contribuir al desarrollo. 2) Existen muchos casos en los que se hubiera preferido desarrollar una estructura institucional diferente de la que se tiene en la actualidad, copiada del exterior. 3) Las condiciones sociales e históricas del país subdesarrollado pueden ofrecer nuevos patrones institucionales, más adecuados a las condiciones locales.

En los países subdesarrollados ha sido lenta la evolución de las instituciones en el sistema científico y tecnológico. Las organizaciones de investigación, universidades, consejos de investigación y organizaciones de servicio han carecido de recursos financieros y de personal calificado, y en algunos casos, particularmente en América Latina, ha existido poca demanda de los conocimientos y servicios que producen.

Organizar en corto tiempo una estructura institucional a nivel nacional es tarea sumamente difícil. Por lo general existe un núcleo de instituciones, a veces muy deficientes, a partir del cual se puede llegar a diseñar una trama organizacional. La planificación institucional toma así como base la estructura existente, la examina en forma crítica y propone los ajustes necesarios. Una vez implementadas las propuestas, debe dejarse que evolucionen sin alteraciones bruscas. Se requiere cierto tiempo para que lleguen a estabilizarse, sobre todo si se han introducido modificaciones importantes. Frecuentes cambios radicales pueden retardar el desarrollo de la estructura institucional.

La planificación institucional se ocupa de la red de instituciones a diferentes niveles, que van desde el de las unidades individuales de investigación, hasta el de organizaciones nacionales e internacionales. En la práctica, se hace necesario enfocarla en forma modular, concentrándose en pocos aspectos de la compleja red de instituciones y organizaciones.

No existen criterios para identificar y generar diseños institucionales "óptimos", y menos aún para el sistema científico y tecnológico de países subdesarrollados. Una posible estrategia en este sentido es emplear un enfoque "de satisfacción"³ en el cual se establecen condiciones mínimas para una estructura institucional aceptable. La estrategia "de satisfacción" puede mejorarse aún agregándole un segundo conjunto de cri-

terios, basados en la capacidad de adaptación del diseño en relación a los cambios que se producen en el sistema o en su medio ambiente. Esto constituiría una estrategia "de satisfacción y adaptatividad"³ para la planificación institucional. Según ésta las instituciones se diseñan para que cumplan con dos conjuntos de criterios: (a) normas mínimas que determinan la aceptabilidad, y (b) condiciones que aseguren la capacidad de adaptación de la institución. Sin embargo, no siempre es posible definir los criterios de adaptatividad y las normas mínimas que el diseño institucional debe satisfacer. Sagasti²⁵, cap. VII.

d. Planificación de actividades

La planificación de actividades se ocupa de decisiones que se refieren al alcance y naturaleza de las actividades a llevar a cabo por el sistema; es decir, define los ámbitos de actividad. Está condicionada por las capacidades existente y potencial del sistema y por la dinámica de procesos que tiene lugar dentro de sus límites. En esta planificación se establecen las prioridades de las áreas de concentración de actividades, y se hace una evaluación del rendimiento pasado, como pauta complementaria para definir las. Esto se logra mediante un proceso que involucra el diagnóstico de la situación existente, la fijación de metas, y el equilibrio entre ambos. En este tipo de planificación se incluyen procesos como definir los objetivos, definir la orientación deseada del sistema, y proporcionar procedimientos operativos de control del rendimiento del sistema científico y tecnológico en las actividades escogidas.

Los objetivos de la planificación de actividades son proporcionar prioridades y orientación general a las del sistema científico y tecnológico, y proponer medidas de control y regulación del flujo de conocimientos originados en el extranjero. La metodología debería especificar el tipo de actividades prioritarias y las áreas de concentración, tomando en cuenta su posible contribución al desarrollo económico y social. Por lo tanto, las tareas de la planificación de actividades se pueden dividir en dos grupos: determinar las actividades científicas y tecnológicas que debería realizar el país, y especificar las áreas en las que será necesario adquirir conocimientos de fuentes extranjeras.

La planificación de actividades se basa en el principio de que la autarquía científica y tecnológica es prácticamente imposible y hasta inde-

seable en el mundo moderno; en particular, en los países subdesarrollados de América Latina. La estrategia que se propone para el desarrollo científico y tecnológico es lograr una de **interdependencia selectiva** con otros países y sus respectivos sistemas científicos y tecnológicos. Esto implica que el país subdesarrollado tratará de concentrar sus esfuerzos en áreas en las que ya es relativamente competente o puede adquirir esta competencia a corto plazo, y en las que no se puede (o no se cree conveniente) importar conocimientos. La comunidad científica local se transformaría así en un centro mundial en las áreas en las que ha decidido concentrar sus esfuerzos, tratando de compensar el flujo de conocimientos importados. La estrategia de interdependencia selectiva también implica la posibilidad de importar conocimientos, elaborarlos y luego volver a exportarlos. Por eso, es de crucial importancia hacer una selección de los ámbitos científico-tecnológicos que presentan mayores ventajas en el país. El control eficaz de la importación de tecnología es también importante, a fin de asegurar que el país obtenga de sus proveedores las condiciones más favorables en aquellas áreas en las que depende de conocimientos extranjeros. La amarga experiencia de los países latinoamericanos en la adquisición de tecnología extranjera demuestra que es necesario ejercer mejor control sobre el proceso de transferencia de tecnología a los países subdesarrollados.

El concepto de "interdependencia selectiva" para la estrategia, se basa en los trabajos de Emery⁸, Trist²⁹ y Emery y Trist⁹, que tratan las interacciones entre un sistema y su medio ambiente. Además, tanto Blackett⁶ como Gilpin¹², han propuesto estrategias muy parecidas a éstas, para determinar prioridades. Blackett recalca que los países subdesarrollados no deberían dedicarse a reinventar, cuando es posible evitarlo. Antes de iniciar costosos esfuerzos de investigación y desarrollo, debe procurarse adquirir todo lo necesario para estar lo más cerca posible del plano de avanzada tecnológica. Gilpin¹², p. 442 identifica tres estrategias generales:

La primera consiste en apoyar el desarrollo científico y tecnológico en el frente más amplio posible. . .

La segunda es de especialización científica y tecnológica. Su esencia consiste en prestar apoyo en áreas específicas de la ciencia y la

tecnología que, por lo general son de utilidad comercial. . .

La tercera, en contraste con las dos primeras, es una estrategia de importación. Se pone el énfasis en la importación de tecnología mediante la compra de licencias. . . Si bien esta estrategia, como la segunda, implica una especialización, se hace en ella relativamente poca investigación básica. En cambio. . . se concentran los recursos en la mejora y adaptación de tecnologías importadas, en especial con miras a su ulterior exportación.

La estrategia de interdependencia selectiva propuesta para la planificación de actividades científicas y tecnológicas en el contexto latinoamericano, comprende tanto la segunda como la tercera de las estrategias identificadas por Gilpin. La existencia de recursos naturales sin utilizar, para cuyo aprovechamiento no existen conocimientos técnicos disponibles en otra parte, impone la necesidad de introducir una componente de "especialización" en la estrategia. En América Latina es muy alta la dependencia de la tecnología extranjera y esto fuerza a basar la estrategia en la importación de conocimientos técnicos. La carencia de recursos humanos y financieros impide a los países subdesarrollados seguir la primera estrategia identificada por Gilpin que, hasta ahora, se ha seguido solamente en la Unión Soviética y en los Estados Unidos.

Para determinar las áreas y las prioridades en las actividades científicas y tecnológicas, la metodología se basa normalmente en el método de requerimientos y posibilidades²⁴, que consiste en comparar la capacidad o potencial para la ciencia y la tecnología con la demanda o requerimientos del sistema económico educacional físico - ecológico y otros del país. Se examina en primer lugar el funcionamiento de estos sistemas generadores de demanda, para identificar y explicitar sus necesidades de conocimientos. Se comparan luego los requerimientos con las posibilidades para determinar desequilibrios existentes, tratando de acoplar la demanda a la oferta de conocimientos. Este proceso de equilibrio reemplazaría a los mecanismos "de mercado" para los conocimientos científicos y tecnológicos de países que cuentan con estructuras institucionales desarrolladas.

Sin embargo, es necesario ampliar el enfoque que propone este método, refinando el concepto general de "requerimientos"²⁴. Tanto en

la versión de la OCDE como en la de la OEA, los requerimientos se derivan de actividades económicas, educacionales, culturales, etc, y se proyectan luego al sistema científico y tecnológico. Por lo general, no se tiene en cuenta la posibilidad de que la capacidad científica y tecnológica existente pueda dar lugar a actividades que generan demanda, las cuales crearían a su vez requerimientos de ciencia y tecnología. El diagrama de la Figura 1 muestra en forma gráfica los conceptos a introducir.

Para cada uno de los dos grupos de actividades, el científico-tecnológico y el generador de demanda, se puede emplear una clasificación en varias categorías, que sirven de punto de partida para la identificación de diferentes tipos de requerimientos.

Comenzando por las actividades generadoras de demanda (económicas, recursos naturales, sociales, culturales, etc.) están las **existentes y planeadas** que generan una demanda de ciencia y tecnología, que puede ser **satisfecha o insatisfecha** según se lleven o no a cabo las actividades científicas y tecnológicas pertinentes. Los requerimientos insatisfechos son aquellos que generan demanda de nuevas actividades, mientras que los satisfechos corresponden a actividades generadas en función de la demanda. Los requerimientos o necesidades no satisfechos pueden presentarse a diferentes niveles. En el nivel global, se pueden establecer prioridades para ciencia y tecnología en áreas de problemas de importancia nacional o para sectores económicos. A nivel de unidades de producción y tecnologías específicas, se podrían identificar proyectos de investigación y asignárseles prioridades. En cada caso se utilizarían métodos diferentes.

En el grupo de actividades científico-tecnológicas existen muchas que no encuentran contraparte en las actividades generadoras de demanda. Estas podrían **inducir o promover** actividades económicas, educacionales, sociales y culturales, que a su vez generarían necesidades de ciencia y tecnología. De esta manera, las actividades científicas y tecnológicas de esta categoría, podrían crear su propia demanda, promoviendo sus correspondientes actividades económicas y sociales. Los requerimientos derivados de esta demanda se denominan **requerimientos inducidos**. La importancia de éstos resulta evidente a la luz de las características del desarrollo de la ciencia y la tecnología en América Latina.

Muchos países subdesarrollados tienen capacidad en algunas áreas de investigación básica o aplicada que, en la práctica, ha tenido muy poca aplicación. Por ejemplo, no es raro que se presente mucha competencia en áreas como la electrónica, o la física y química, para las cuales no existe demanda efectiva por el escaso desarrollo de las mismas en los sectores económicos correspondientes. Esta capacidad para realizar trabajos científico-tecnológicos puede servir de inducción para las actividades económicas, las cuales a su vez requerirían servicios de investigación que el sistema científico y tecnológico puede suministrar. Tales **requerimientos inducidos** pueden tener un papel importante, no sólo en el desarrollo de actividades económicas y sociales, sino también en el progreso científico y tecnológico.

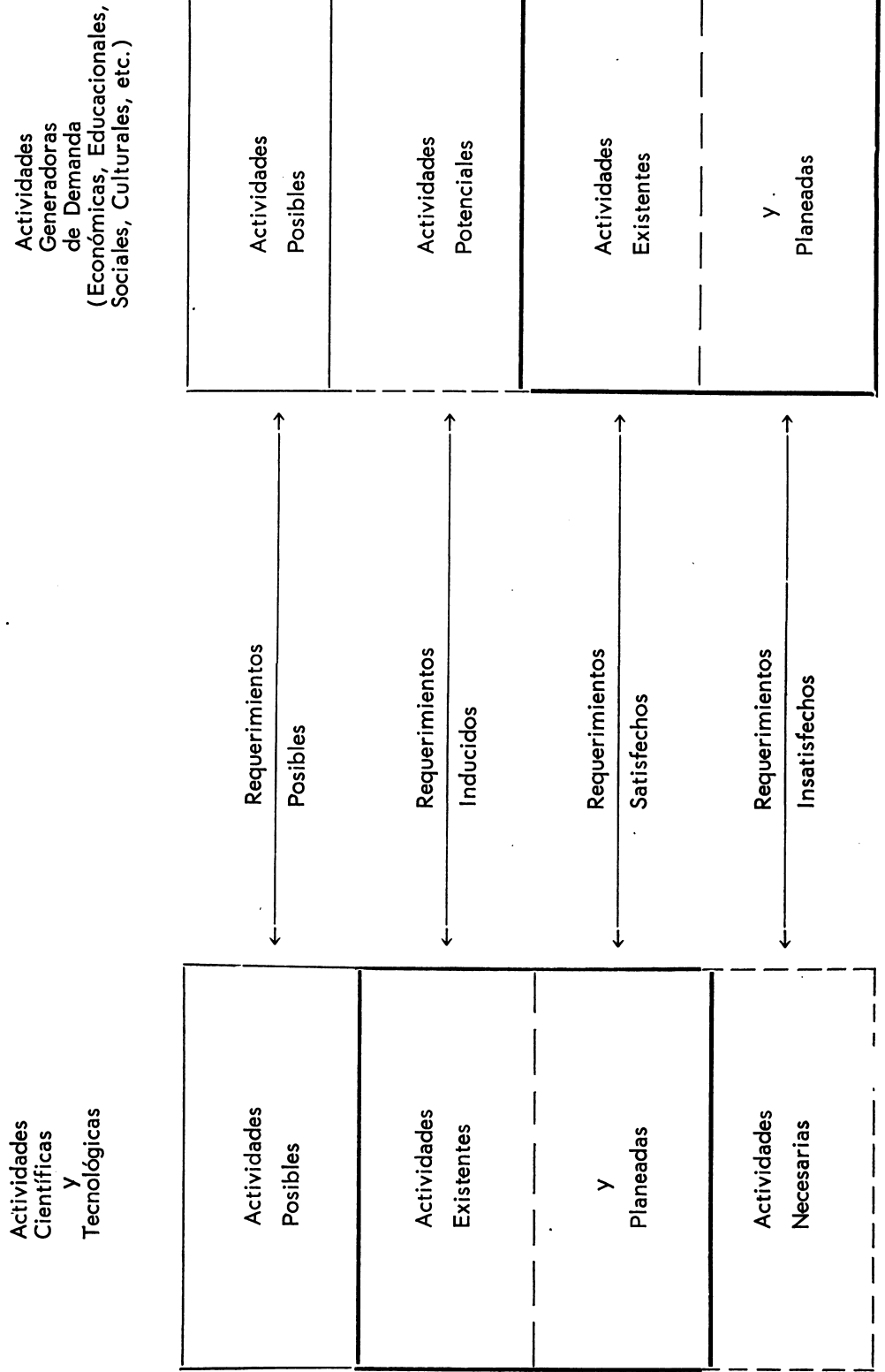
Para completar esta descripción, se puede definir otra categoría de requerimientos, para la cual no existen ni las actividades científicas y tecnológicas ni las que generan demanda, y tampoco están programadas. Estos **requerimientos posibles** serían generados por actividades que surgen de una estrategia de desarrollo distinta de la del país, y de un examen crítico del papel que desempeña la ciencia y la tecnología en el crecimiento económico según diversos modelos de desarrollo. Esta categoría de necesidades se torna particularmente importante cuando se trata de saltar etapas y seguir estilos de desarrollo económico diferentes.

Se han identificado así cuatro tipos de requerimientos: posibles, inducidos, satisfechos e insatisfechos. Este método de requerimientos e posibilidades, tanto en la versión original de la OEA como en la de la OCDE, considera solamente la última de estas categorías. Por lo general, se han establecido prioridades para las actividades científicas y tecnológicas sobre la base de un análisis de las actividades económicas y sociales existentes o de sus proyecciones que generan requerimientos insatisfechos. La consideración explícita de los requerimientos posibles e inducidos establece otro orden de prioridades, al tomar en cuenta actividades potenciales y posibles, así como la demanda asociada de conocimientos.

e. Planificación de Recursos

Esta categoría de planificación se ocupa de las decisiones sobre asignación y distribución de recursos, ya sean internos o externos. Está condicionada por la disponibilidad de recursos

**FIGURA 1:
DIFERENTES TIPOS DE REQUERIMIENTOS.**



y por la posibilidad de dirigir la forma en que éstos se asignan. Es principalmente un proceso de asignación y distribución, que debe permitir interpretar las decisiones dentro de un contexto experimental. Los procedimientos para llevar a cabo este tipo de actividad comprenden desde la adquisición y distribución de los recursos hasta la definición de objetivos y metas específicas, el establecimiento de prioridades para la asignación y la generación de una base de información que permita interpretar cada decisión desde un punto de vista experimental, como muestra del universo de decisiones posibles.

Las entidades de planificación rara vez pueden controlar los recursos que se asignan a la ciencia y la tecnología. Es necesario que en esta actividad resulten incluidas otras instituciones, tales como organizaciones privadas de investigación, universidades y dependencias de gobierno, considerando que actúan sobre la planificación de recursos, aunque no tengan clara conciencia del papel que desempeñan. Desde el punto de vista de estas entidades, la planificación de recursos debe comprender la asignación eficiente de sus recursos propios e influir sobre la forma en que los mismos se asignan a otras instituciones del sistema científico y tecnológico.

En lo que a recursos humanos se refiere, las entidades de planificación científica y tecnológica de América Latina tienen poco control directo sobre la capacitación del personal altamente calificado. Estas son funciones de las universidades y de otras instituciones de educación superior. Por lo general la entidad de planificación propone políticas, coordina esfuerzos y, en general, intenta establecer una relación entre los planes educacionales y los planes de desarrollo científico y tecnológico. Considerando las áreas de concentración definidas en la planificación de actividades, la entidad puede hacer notar a los planificadores educacionales la existencia de cierta necesidad de investigadores y personal técnico altamente calificado, y sugerir políticas de complementario adiestramiento. También puede organizar reuniones y conferencias, que tienen el objeto de aumentar la comunicación y el intercambio de experiencias de la comunidad científica, y de prestigiar aquellas actividades relacionadas directamente con el desarrollo.

Se pueden distinguir dos áreas en la planificación de recursos humanos, sobre las cuales la entidad planificadora puede ejercer control

directo. Son la administración de becas y la preparación de personal calificado en planificación científica y tecnológica y en otras actividades de apoyo del sistema científico y tecnológico. Mediante la administración de becas, sobre todo para estudiar en el extranjero, la entidad planificadora influye directamente sobre el volumen y la composición del personal altamente calificado. La preparación de personal para la planificación científica y tecnológica y el adiestramiento de toda clase de personal auxiliar requerido para actividades de apoyo (por ejemplo especialistas en documentación y bibliotecarios) son tareas adicionales que la entidad planificadora debe manejar en forma directa.

La asignación de **recursos financieros** se desarrolla según dos procedimientos diferentes. En un caso los fondos son controlados directamente por la entidad planificadora y en el otro están bajo el control de otras instituciones. Los recursos para el primer caso deben estar a disposición de la agencia planificadora para su asignación en las áreas generales definidas en la planificación de actividades. Si la entidad planificadora o alguna de sus dependencias puede llevar a cabo directamente actividades de investigación en estas áreas, el problema es el de generar y seleccionar los proyectos a los cuales deberían asignarse tales recursos. Para el segundo caso, si los proyectos los realizaran otras organizaciones, la entidad planificadora debe solicitar que se presenten propuestas en las áreas prioritarias. El problema pasa a ser el de seleccionar entre las propuestas de investigación presentadas a esa entidad.

Para los recursos financieros que no se encuentran bajo el control directo de la entidad planificadora, ésta deberá proponer a otras instituciones los métodos y criterios de asignación, los procedimientos presupuestarios que permitan las comparaciones interinstitucionales y la preparación de un presupuesto anual consolidado para ciencia y tecnología, que muestre en qué forma se emplean. La planificación de recursos también debe abarcar la generación de sistemas de información y la base informativa necesaria sobre la utilización de los recursos. Esto último contribuiría a posibilitar la aplicación de modelos matemáticos para la asignación de los recursos financieros y para la interpretación de decisiones de asignación dentro de un marco experimental.

También se deben incluir medidas para racio-

nalizar la utilización de los recursos físicos en esta planificación. Estos se refieren, entre otros, a los edificios, equipo de laboratorio, instrumentos, computadoras, bibliotecas y centros de documentación. La entidad de planificación debe proponer políticas y planes que lleven a una utilización más eficiente de estos recursos.

En principio, las decisiones involucradas en la planificación de recursos son cuantificables, al menos en mayor grado que las de la planificación de actividades, institucional, contextual y estilística. Es por esto que puede resultar más útil en esta área el empleo de modelos matemáticos. A pesar de todo, en la etapa de desarrollo científico y tecnológico en que se encuentran en la actualidad la mayor parte de los países de América Latina, difícilmente puede llegarse aún a este nivel.

LINEAMIENTOS DEL CONTENIDO DE LA PLANIFICACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA

A manera de resumen, se dan unos lineamientos del contenido de la planificación científica y tecnológica que debería desarrollarse en América Latina, y se relaciona ese contenido con las categorías de actividades antes mencionadas. Considerando las características de la situación latinoamericana en ciencia y tecnología, la planificación científica y tecnológica debería incluir:

1. Una descripción de la imagen deseada para el sistema científico y tecnológico en el futuro, especificando las actividades a desarrollar, los esquemas institucionales, las áreas de concentración para investigación y desarrollo, etc. Esta descripción debería incluir otra complementaria, de los lineamientos generales sobre la estrategia a seguir para alcanzar el ideal, efectuando previamente un diagnóstico de la situación existente y sus posibilidades de desarrollo.
2. Propuestas de coordinación de las políticas y planes en materia de ciencia y tecnología

con otras políticas del país (económicas, educacionales, sociales, etc.), indicando cómo debería modificarse la estructura de interrelaciones para que la racionalidad individual y la colectiva coincidan, y para resolver las contradicciones resultantes de las políticas, estructuras y planes conflictivos.

3. Una especificación de la estructura institucional del Sistema científico-tecnológico, de los criterios utilizados en su definición y de la estrategia que llevaría a desarrollarla. Esto incluye la organización de entidades encargadas de la planificación científica y tecnológica.
4. Propuestas sobre áreas de concentración de las actividades científicas y tecnológicas, particularmente las de investigación y desarrollo. Estas propuestas deben incluir sugerencias para corregir la orientación de aquellas actividades que parecen superfluas, en vista de las necesidades de desarrollo del país.
5. Propuestas sobre medidas de control de la importación de tecnología dirigidas a reducir los costos, las restricciones asociadas con dicha importación, y la inadecuación de las tecnologías importadas a las condiciones locales.
6. Definición de criterios y prioridades para la asignación de los recursos humanos, financieros y físicos del sistema científico y tecnológico. Deben considerarse tanto los asignados y administrados directamente por la agencia de planificación científica y tecnológica, como los que controlan otras organizaciones gubernamentales y privadas.

El primero de estos aspectos se refiere a la categoría denominada planificación estilística, el segundo a la contextual, y el tercero a la institucional. Los aspectos 4) y 5) pertenecen a la planificación de actividades, y el último a la categoría de planificación de recursos.

RESUMEN

Se examinan en este trabajo algunas bases teóricas para la planificación científica y tecnológica que tienen aplicación en los países subdesarrollados. En la Sección I se presenta un concepto de planificación y se explora su inci-

dencia en el área del desarrollo científico y tecnológico. Además, se establecen relaciones entre estos conceptos y otros avances en el campo de la teoría de la planificación. En la Sección II se aporta un conjunto de principios que pue-

den tomarse como guía para el desarrollo de metodologías y marcos de referencia.

El autor dedica especial atención a la Sección III, donde analiza las distintas clases de decisiones en materia de política y planificación científica y tecnológica, con el objeto de proponer una categorización de dichas decisiones y derivar sus implicaciones metodológicas. Las cinco categorías de decisiones descritas cubren aparentemente todos los tipos comprendidos en esta área de la planificación agrupándolas en clases relativamente homogéneas. Las categorías de planificación estilística, contextual, institucional, de actividades, y de recursos, constituyen un marco de referencia para identificar

y evaluar las tareas involucradas, sobre todo en los países subdesarrollados. La categorización propuesta destaca la necesidad de elaborar distintos paradigmas de planificación, para los diferentes tipos de decisiones por anticipado.

El trabajo en que se basa este estudio²⁵ explora en mayor detalle las implicaciones metodológicas del marco conceptual propuesto y proporciona algunos ejemplos de su aplicación. La utilidad principal del esquema presentado se deriva de las nuevas ideas y orientaciones que puede sugerir a quienes tienen bajo su responsabilidad las tareas de planificación científica y tecnológica.

S U M M A R Y

In this work some theoretical bases for scientific and technological planning, which have application in the underdeveloped countries, are examined. In the first section a planning concept is presented and its incidence is explored in the area of scientific and technological development. Moreover, relationships are established between these concepts and other advances in the field of planning theory. In the second a set of principles are presented which can be taken as a guide for the development of methodology and as a reference frame.

The author especially devotes his efforts in the third section to the object of proposing a categorization of decisions involved in planning and to derive their methodological implications by analyzing the distinct kinds of decisions in the area of policy and scientific as well as technological planning. The five categories for decisions which are described cover apparently

all of the types included in this area of planning, grouping them by classes which are relatively homogenous. The stylistic planning categories (contextual, institutional, activities and resources) make up a reference frame for the identification and evaluation of the tasks involved, above all for the underdeveloped countries. The proposed classifications bring out the necessity to develop different examples of planning for the different types of decisions anticipated.

The work on which this study is based explores in greater detail the methodological implications of the proposed conceptual frame and supplies some examples for its application. The principal benefit of the scheme presented is the derivation of new ideas and orientation that can be suggested to those who have under their responsibility scientific and technological planning tasks.

B I B L I O G R A F I A

1. ACKOFF, R.L. Especialized versus generalized models in research budgeting. *In* Yovits, *et al* New York, Gordon Breach Science, 1966.
2. ————. The role of research in underdeveloped countries. *Operations Research* (Estados Unidos) 16:717-126. 1968.
3. ————. A concept of corporate planning New York, Willey, 1970.
4. ————. Principles of planning. s.l., 1971. (mimeografiado).
5. BEER, S. Decision and control. New York, Willey, 1966.
6. BLACKETT, P.M.S. The ever widening gap. *Science* (Estados Unidos) 155:959-964. 1967.
7. CARROLL, J.D. Participatory technology. *Science* (Estados Unidos) 155:959-964. 1971.
8. EMERY, F. The next thirty years; methods and anticipations. *Human Relations* (Estados Unidos) 20:199-237. 1967.

9. ————. y TRIST, E. The causal texture of of organizational environments. *Human Relations (Estados Unidos)* 18:21-32. 1965.
10. FRIEDMAN, J. A conceptual model for the analysis of planning behavior. *Administrative Science Quarterly (Estados Unidos)* 12:225-252. 1967.
11. FRIEND, J. K. y JESSOP, N. *Local government and strategic choice*. London, Tavistock, 1969.
12. GILPIN, R. Technological strategies and national purpose. *Science (Estados Unidos)* 149:441-448. 1969.
13. GROSS, B. *Planning the improbable*. In ————. *Action under planning*. New York, McGraw, 1967.
14. HARRIS, B. *The planning process as a mathematical program*. Roma, Regional Science Association, 1970.
Documento presentado a la Primera Conferencia de la Sección Italiana de la Regional Science Association. Roma, Septiembre, 1970.
15. KHAN, H. y WEINER, A. *The year 2000*. New York, MacMillan, 1967.
16. KROPOTKIN, P.A. *Selected writings of anarchism of Technology*, 1970.
17. MAHEU, R. *National sciences in countries of south and southeast Asia*. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1965. Cap. 3.
19. MANAGEMENT AND BEHAVIORAL SCIENCE, PHILADELPHIA, PENNSYLVANIA. *Prospects of the american city*. Philadelphia, 1970.
19. INTER-AMERICAN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Status of planning in Latin America*. Washington, D.C., CIES, 1969.
20. OZBEKHAN, H. *Toward a general theory of planning*. In Jantsch, ed. *Perspectives of planning*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1969.
21. ————. *Planning and human action*. In Weiss, ed. *Hierarchically Organized Systems*. New York, Hafner, 1971.
22. SAGASTI, F. R. *A systems approach to science and technology policy making and planning*. Washington, D.C., Organization of American States, 1970.
23. ————. *A review and critique of approaches and methods proposed for scientific and technological planning*. Washington, D.C., Organization of the American States. 1970.
24. ————. *Notes on the OECD and OAS methodologies for determining requirements for science and technology*. Washington, D.C., Organization of the American States, 1971.
25. ————. *Towards a methodology for planning science and technology in underdeveloped countries*. Philadelphia, Management and Behavioral Science Center University of Pennsylvania, 1972.
26. ————. *Towards a systems view of planning theory*. s.l., 1971. (mimeografiado).
27. ———— y ACROFF, R.L. *Possible and likely futures of urban transportation*. *Socioeconomic Planning Sciences (Estados Unidos)* 5:413-428. 1971.
28. TRIST, E. *The relation of welfare and development in the transition to post-industrialism*. Los Angeles, Western Management Science Institute-University of California, 1968.
29. TRIST, E. *Social research institutions; types, structures and scale*. *International Social Science Journal (Estados Unidos)* 22(2):301-324. 1970.
30. ————. *Appraising administrative capabilities for development*. New York, Naciones Unidas, 1969.
31. VICKERS, G. *The art of judgements*. New York, Basic Books, 1965.
32. WALDO, D. *Planning and administration for viable policies; the perspective of official responsibility*. In Nader, C. y Zahlan, A., ed *Science technology in developing countries*. Cambridge University Press, 1969.
33. WHYTE, W.F. *Innovation or imitation; reflection on the institutional development of Peru*. *Administrative Science Quarterly (Estados Unidos)* 13(3): 317-385. 1968.
34. WIENER, A.J. *Forecasting changes in technology and society*. Philadelphia, University of Pennsylvania-Management and Behavioral Science Center, 1971.
Notas para el Curso New Approaches to Corporation Planning, University of Pennsylvania, 1971.

La formación de personal para programas de desarrollo*

Metodología y planificación del adiestramiento de los recursos humanos

Hemos preferido tratar el problema de la formación del personal, relacionándolo con los programas de desarrollo sectoriales o globales, a nivel local, regional o nacional, que limitarlo a programas de desarrollo de la comunidad, precisamente, porque actualmente estos se encuentran combinados con proyectos de desarrollo.

Según nuestra opinión, el riesgo de una amplitud aparente debe contrarrestarse mediante la selección de los aspectos que revisten importancia vital.

Hemos optado, también, por evitar todo enfoque dogmático, porque creemos que existe una crisis que obliga a repensar situaciones y procedimientos ya conocidos. Por lo tanto, consideramos este documento como un gran interrogante que se somete al estudio de los expertos. No se trata de mantener el mismo nivel de enfoque. El mayor o menor detalle en la exposición de los diversos aspectos es, hasta cierto punto, intencional, soslayando así, un estilo didáctico.

Para evitar equívocos o ambigüedades, procuramos dar un significado inicial a la formación de personal y a los programas de desarrollo, de la misma manera, nos ha parecido útil preceder el enfoque particular del problema de la formación con lo que podríamos llamar referencias básicas, es decir, algunos conceptos complementarios para la comprensión del tema, que servirían de punto de partida.

*Julieta Costa Calazans
y Osmar Fávero ***

* Serie sobre Desarrollo de la Comunidad y Bienestar Social, No. 21. Departamento de Asuntos Sociales de la Secretaría General de la OEA, Washington, D.C.

** Funcionarios, División de Acción Comunitaria, Departamento de Recursos Humanos. SUDENE, Brasil.

REFERENCIAS BASICAS: UN CONTEXTO PARA EL ESTUDIO DE LA FORMACION DE PERSONAL EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO.

El tema del desarrollo ya se ha discutido suficientemente. En América Latina vivimos a la expectativa de una solución a los problemas del Continente, y tratamos de modernizar nuestras estructuras sociales, a fin de adecuarlas al crecimiento económico.

Dentro de ese cuadro general, queremos destacar un punto específico: la formación y la utilización del "capital humano" o de los "recursos humanos", como mayormente se conoce.

Desde el punto de vista económico, la importancia de esos recursos proviene precisamente de ser estos uno de los factores de producción de cualquier sistema. Así, en la planificación global es imprescindible determinar los recursos humanos necesarios para ejecutar las tareas. Por otra parte, aún "es razonable suponer que los recursos humanos constituyen, en cualquier país o región, el elemento más dinámico del proceso"¹², pp. 359-364.

Cabe preguntar a esta altura: ¿responde el sistema educativo, como está estructurado, a las necesidades de formación de los recursos humanos? ¿Podría reconocer y responder a esas necesidades, si se le diese una nueva estructura? Respondemos conjuntamente que el sistema educativo, por su rigidez y tradicionalismo, no prepara a los individuos para ejercer sus funciones en la sociedad. Es más, en términos sociológicos, funciona de agente cristalizador del "status". Sin embargo, debería servir —y para eso es necesario que se estructure de nuevo y se actualice continuamente— de instrumento de cohesión social, de instrumento para la selección y la movilidad social, de instrumento para la redistribución del ingreso, de introductor al mundo del trabajo, de abastecedor de la mano de obra especializada que necesitan las sociedades en desarrollo y de vía de acceso a las decisiones políticas¹⁹.

Además, a consecuencia de que el sistema escolar no las atiende, surgen iniciativas paralelas o complementarias que procuran remediar las deficiencias. Las primeras, en general, presentan nuevos tipos de formación profesional fuera del sistema escolar, que representan reacciones a los métodos empleados por este. Podemos citar varios ejemplos: SENAI y SERAC en Brasil, SENA en Colombia, INCE en Venezuela¹⁴, p. 73.

Entre las segundas, el ejemplo más significativo lo constituyen, sin duda, los programas intensivos de adiestramiento realizados principalmente en función de las necesidades de la industrialización e iniciados, la mayor parte de las veces, por las propias empresas o financiados por estas. Puede afirmarse que los "centros de formación profesional y las escuelas técnicas coexisten en casi todos los países, y estos sistemas deben considerarse complementarios y no rivales; los planes de educación deben extenderse a todo tipo de formación escolar y extraescolar; la educación debe ser permanente y no limitada a la adolescencia" y a la infancia¹².

Es interesante observar que el propio sistema educativo absorbe y sistematiza esas iniciativas paulatinamente. Ha habido un gran número de experiencias en ese campo, gran parte de las cuales se encuentran ya en proceso de absorción, principalmente por las universidades.

Al analizar los diversos planes de desarrollo, nacionales y aun internacionales podemos observar, según el método empleado en su preparación, diversas maneras de equiparar los recursos humanos necesarios con las tareas del desarrollo. Desde el punto de vista teórico, podemos distinguir tres "modelos":

1. Los recursos humanos concebidos como "capital humano", "insumos críticos", "mano de obra", etc. Aquí la política de recursos humanos consiste en forma prioritaria y casi exclusiva, en la previsión de necesidades ocupacionales y la consecuente formación de la población económicamente activa, con el objetivo fundamental de atender la demanda de trabajadores. La formación a largo plazo está concebida particularmente para la población joven. Los programas de adiestramiento e instrucción para los adultos, con metas a corto plazo, se destinan especialmente al personal en servicio. Ejemplos de estos son los cursos dictados por las empresas para la calificación de mano de obra y el adiestramiento en servicio para el personal administrativo.
2. Los recursos humanos considerados simultáneamente como "agentes" y "usuarios" del desarrollo. En este caso, la política de los recursos humanos prevé también, los programas que podrían denominarse "complementarios" o de "conservación de recursos humanos". Es decir, además de los programas de estudios sobre la oferta y demanda

de la mano de obra y de la formulación de normas para modificar la estructura del empleo o el estatuto laboral, se desarrollan otros programas con miras a elevar los niveles de educación, salud y vivienda.

3. Los recursos humanos como "agentes" integradores y autopropulsores del desarrollo, participan activamente en el mismo. En este caso los recursos humanos se consideran "usuarios", "agentes" y "creadores" del desarrollo, y se sigue una política de integración. El objetivo principal de la política de recursos humanos es preparar al hombre para tareas económicas, y al mismo tiempo, atenuar las distorsiones originadas por y en el curso del proceso de desarrollo. Es decir, el crecimiento económico debe ir acompañado de transformaciones socio-culturales de la población, particularmente de la población activa. Los programas deben estimular la participación, y deben basarse, ante todo, en una estrategia interdisciplinaria. Además de los recursos de cuantificación y cualificación abordados en el segundo modelo, en este se incluyen programas que preparan a los recursos humanos para una participación eficaz en el proceso de desarrollo, capacitándolos para comprender los cambios, aceptarlos de manera consciente, provocarlos cuando sea necesario, y adecuar las instituciones a esos cambios.

¿Qué críticas podríamos hacer a esos modelos? o, a qué conclusiones preliminares podríamos llegar? Podemos afirmar que, en el primero, la política de recursos humanos influye de manera directa para incrementar la economía. En el segundo, subsisten los objetivos del primero unidos a la propensión a modificar el horizonte de las necesidades. Esto es considerando que el desarrollo económico sólo sobreviene cuando ocurren cambios en la función consumo de la sociedad y esos cambios son provocados particularmente por factores extraeconómicos, es preciso incorporarlos y encauzarlos. En el tercer modelo, poco más que una tendencia —una política de recursos humanos tendiente a hacer los pueblos más conscientes del proceso de cambio y a comprometerlos más directamente con él— deben añadirse a los puntos anteriores los procedimientos relativos a la "propensión de hacer cambios y a introducir innovaciones en las actividades económicas", así como a la "propensión a continuar el desarrollo o a hacerlo acumulativo"¹².

Esas consideraciones sobre la influencia de los factores extraeconómicos en el desarrollo, nos llevan a considerar este como un proceso de cambio cultural. Y podemos hablar de "desarrollo cultural", que sería la meta de una política de recursos humanos que considerase al hombre totalmente formado⁵.

Los programas de formación de personal para participar en las tareas de desarrollo tienen, forzosamente, que ajustarse a las necesidades y potencialidades de la zona, región o país, o mejor, a la etapa de desarrollo alcanzada por estos.

De ahí que sea importante definir claramente, por lo menos en el campo teórico, cuáles son esas etapas. Dentro de las distintas clasificadas hemos escogido la utilizada por Ratinoff¹⁷, pp. 122-123, que abarca tres etapas:

1. **Moderna**, cuya productividad sigue, por lo menos de manera relativa, las normas internacionales, de modo que al cabo de un período de maduración, la viabilidad de las unidades que lo integran se sustrae del "proteccionismo". Esta etapa se caracteriza por la alta densidad de capital y por la utilización de equipo moderno y de personal calificado.
2. **Subdesarrollada**, que representa el estilo de las economías latinoamericanas, caracterizado por su heterogeneidad. Por ejemplo la presencia de equipo moderno en empresas de organización tradicional, o que emplean operarios no calificados, o una multiplicidad de empresas dedicadas al mismo producto, sin haber mercado suficiente para este; escasés de capital y crédito y, en general, situaciones que denotan una ineficiencia congénita, como consecuencia de la absorción parcial e indiscriminada de la tecnología moderna.
3. **Primitiva**, que en algunos países coincide, hasta cierto punto, con una economía de subsistencia. Se define por las características verdaderamente primitivas del trabajo productivo, por la falta del más mínimo equipo u organización moderna, por la baja calificación de la fuerza de trabajo y por el reducido tamaño de las unidades productivas.

Representa el nivel subdesarrollado la transición natural o provocada, del nivel primitivo al moderno? Según Ratinoff¹⁷, es más representativo del choque de la tecnología y equipos modernos, introducidos en sociedades de organización arcaica.

De acuerdo con esa clasificación, podemos separar los países en tres grupos principales. Sin embargo, tiene mayor importancia reconocer, por ejemplo, que en un mismo país pueden coexistir las tres clases de zonas o regiones, produciéndose enormes disparidades regionales. Por otra parte, el estudio del fenómeno de las disparidades regionales adquiere cada día mayor importancia en la teoría y en las prácticas del desarrollo.

Finalmente, sería conveniente ofrecer algunos conceptos sobre el desarrollo de la comunidad, relacionándolo con el problema más amplio del desarrollo socio-económico y con los programas de formación de recursos humanos.

El concepto de desarrollo de la comunidad, empleado con más frecuencia, es el de las Naciones Unidas¹⁸, p. 1, formulado en 1960. Según este, "la expresión 'desarrollo de la comunidad' se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud, los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrarlas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".

Aceptamos que el trabajo del desarrollo de la comunidad realizado en diversidad de condiciones, responde de manera distinta a ese concepto. Esas variaciones originan controversias, especialmente en cuanto al desarrollo de la comunidad como parte del desarrollo socio-económico. Puede preguntarse: ¿en los países donde el desarrollo de la comunidad es uno de los programas dentro del plan global nacional, contribuye realmente al desarrollo económico? o, en la mayor parte de las veces no permanecen los trabajos estancados en el nivel de microrrealidades, con simples intenciones de encontrar paliativos, pero sin perspectivas de cambio?¹⁹.

Respecto al punto específico de la formación de recursos humanos en programas de desarrollo de la comunidad, aun en el ámbito nacional, no existe un consenso en cuanto a métodos y técnicas a emplearse para esa formación. Por regla general, cada programa tiene sus propios criterios y adopta directrices bastante específicas. Conviene hacer aquí otra pregunta: ¿qué metodología debe utilizarse en el desarrollo de la comunidad para la formación de los cuadros y de las poblaciones alcanzadas por su conducto?

Además, si se considera que en la mayoría de los documentos que tratan de la formación de personal para programas de desarrollo de la comunidad, se menciona la necesidad de capacitación a nivel superior, intermedio, y a nivel de dirigentes populares, ¿cómo puede relacionarse esa necesidad de capacitación con las políticas sobre recursos humanos de proyectos de desarrollo nacional y regional?

Aún más, si se considera que, según las Naciones Unidas¹, en la mayoría de los países latinoamericanos, los equipos profesionales y técnicos del desarrollo de la comunidad están compuestos por trabajadores sociales y, en menor escala, por educadores, médicos, arquitectos y sociólogos, podría preguntarse: ¿cómo harían frente esos equipos a las exigencias de la programación para la transformación de las estructuras, si el desarrollo de la comunidad se integrara a los programas de desarrollo global?

ASPECTOS DE LA FORMACION DE PERSONAL PARA LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

Al tratar el problema de la formación de recursos humanos, no pretendemos abarcar el tema en su totalidad, ni analizar detalladamente las cuestiones presentadas. Para el estudio hemos escogido los siguientes aspectos: objeto que se persigue con esa formación, políticas, procedimientos y costos de formación, así como una observación sobre los métodos.

Objetivos

Como punto de partida reconocemos que la formación de recursos humanos tiene por fin la capacitación de la población activa, en relación con las tendencias de la demanda ocupacional y el sistema productivo. También comprende la preparación de los cuadros internos de un sistema institucional.

Al tratar los objetivos de la formación de recursos humanos, este trabajo se limita a lo que concierne al personal que compone los cuadros de las organizaciones sin abarcar la formación de la población activa. Además, no se disocian los objetivos de la formación del personal de los cuadros, de un análisis de las organizaciones, pues entendemos que las teorías de la formación están relacionadas con la evolución de las teorías y técnicas de las organizaciones.

A propósito, recordamos que la primera etapa de las organizaciones conocida como la de "teorías clásicas" (principales exponentes Taylor y Fayol), provocó el surgimiento de las técnicas T. W. I. Más tarde, en una segunda etapa, el énfasis hecho sobre las relaciones humanas, sobre la dinámica de grupo, dio paso a la formación no dirigida, el "training group" (Kurt Lewin y Carl Rogers son algunos de sus exponentes). Recientemente cuando aún no había desaparecido esa segunda etapa, surgió una tercera, la del neonacionalismo —el estudio de las relaciones del poder— en la cual las tendencias a la formación desembocan en la enseñanza institucional y en los procesos de autoformación.

Según el autor de esta síntesis, Georges Lapassade, una de las razones para el surgimiento de esta tercera etapa es que el hombre vive en grupos toda su vida y pasa la mayor parte del tiempo con el grupo de trabajo⁸, pp. 36-37. Al respecto, el factor más sobresaliente es que ese grupo pertenece a una organización, a un sistema institucional.

La experiencia ha demostrado que el hombre que pertenece a una organización debidamente institucionalizada, con un sistema burocrático en función, aumenta sus posibilidades de participar en las decisiones fundamentales que, en virtud de los mecanismos internos establecidos, están limitadas a un círculo reducido.

El sistema de normas que estructura la organización, reglamenta su funcionamiento, es decir, lo que le da a la organización un carácter institucional, el reconocimiento expreso de las responsabilidades y deberes asumidos, crea a menudo un estado inoperante en las organizaciones.

No incluir en esa realidad la formación nos parece un grave error, bastante frecuente en los proyectos de formación. El ejemplo más común es el desperdicio de los recursos capacitados por las propias organizaciones, que no ofrecen condiciones posteriores de absorción adecuada, generando así, el subempleo, la mano de obra ociosa o la emigración. De esta manera, al costo previsto de esos proyectos se suma la rentabilidad futura de las inversiones hechas en mano de obra.

El esfuerzo tendiente a reorganizar el sistema institucional, particularmente por parte del gobierno —insistimos en este punto porque, inclusive, los programas de desarrollo de la co-

munidad tienen en él su mayor apoyo— ha merecido atención en Brasil, especialmente en los últimos años. La reforma administrativa que trata de elevar a las organizaciones a un nivel de eficacia, apoya singularmente los proyectos de formación de personal, con miras a renovar las organizaciones.

Sin embargo, juzgamos difícil, si no imposible, alcanzar ese nivel de eficacia mediante esa formación, sin intentar al mismo tiempo, la reformulación de los mecanismos de las organizaciones —cuya estructura tradicional crea jerarquías de mando— para que influyan en ellos las tendencias del trabajo interdisciplinario y la dinámica de grupo como nuevo elemento en la incorporación de servicios.

En la circulación de las informaciones, la distribución de los niveles de decisión, la división de las tareas, escalas de salarios adoptadas, la falta de continuidad de las políticas administrativas, se encuentran algunas de las principales barreras que entorpecen los proyectos y métodos de formación y los programas de desarrollo.

Antes de establecer los objetivos de la formación de los recursos humanos, creemos que deben tomarse medidas que permitan la creación de condiciones idóneas para el desarrollo de esos recursos.

El proceso de transición por el cual atraviesan todas las instituciones, da un carácter experimental a los programas y métodos, haciendo necesaria una consideración cuidadosa de las metas que se desean alcanzar, de los modelos importados y de la experiencia acumulada durante los últimos decenios.

Proyectos de formación de recursos humanos

Aunque no realizamos una investigación preliminar sobre los proyectos de formación de los órganos que llevan a cabo programas de desarrollo, no obstante, estimamos, puede haber consenso en los siguientes puntos:

1. Los recursos humanos sólo han comenzado a ser considerados recientemente en nuestras organizaciones, y no están claramente definidos en los programas de desarrollo.
2. A los niveles regional y local, los recursos humanos no han recibido suficientemente apoyo de una planificación global nacional; están afectados por la desarticulación inter-

institucional observada en los tres niveles y por la homogeneidad interna en las organizaciones mismas.

3. Los recursos humanos reciben un tratamiento dual en las organizaciones. Por lo común, parte de estos están bajo la jurisdicción del órgano administrativo —generalmente una división o departamento de personal dirigido por un experto en administración— y parte, bajo la jurisdicción de una división o departamento de recursos humanos o de adiestramiento dirigido por un profesional de otra formación.
4. Para algunas organizaciones, "recursos humanos" significa un vocablo más que un contenido, detrás del cual se esconden conocimientos improvisados o mal definidos.

Destacamos la importancia de las organizaciones porque la formación, por una parte, y los programas de desarrollo por otra, se debilitan por falta de un análisis de estos organismos en la planificación de ambos.

No discutimos el mérito de los enfoques y corrientes de estudio que convergen en el examen de las organizaciones y de las instituciones. Sin embargo consideramos necesaria una revisión al respecto.

En cuanto a los objetivos específicos de la formación de personal para programas de desarrollo, además de las condiciones anteriores, consideramos importante la investigación de los siguientes puntos:

- a. Concepto de desarrollo, objetivos, metas, perspectivas históricas, políticas, económicas y sociales del problema.
- b. Elaboración de programas, repercusiones teóricas y prácticas, en lo que se refiere a las zonas y poblaciones que se desea abarcar.
- c. Estado de las organizaciones, estructuras internas y mecanismos técnicos y financieros.
- d. Sistemas de control y previsión.
- e. Mecanismos de adaptación y de reforma.
- f. Tipos de "seguro" que deben introducirse para ofrecer garantías mínimas de rentabilidad a los proyectos de formación.

Una vez conocidos esos puntos se fijarían los objetivos de una formación a corto, mediano y largo plazo, así como los métodos más adecuados para realizarla.

De ese conjunto surgen ciertos indicios para el establecimiento de una política de formación de recursos humanos, entre cuyos elementos debe existir cierta conexión. Por consiguiente no será un producto aislado, que provenga de la cúspide o de cualquier otro sector de la organización.

Para los programas de desarrollo de la comunidad, los objetivos específicos de la formación se fijarían de acuerdo con el procedimiento esbozado, pero con un estudio más profundo de las experiencias —particularmente en lo que se refiere al inventario y al análisis de las actividades realizadas, sus costos y resultados— y con la resolución de los actuales puntos de controversia, con el fin de establecer datos mínimos comunes.

Parece existir una tendencia internacional que induce a prescindir de los "trabajadores del campo", formados exclusivamente para desempeñarse en programas de desarrollo de la comunidad. Se está en camino de transformar esa formación —en otro tiempo una tentativa de profesionalización (graduada o posgraduada)— de un conjunto de técnicas complementarias a una formación profesional determinada.

POLITICAS DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Al tratar políticas de formación de recursos humanos, es necesario tener en cuenta que hay una diferencia apreciable entre los enfoques fundamentales de esas políticas. Lo mismo puede decirse de la formación extraescolar, pues por regla general en los países subdesarrollados esta es uno de los factores del desarrollo y una consecuencia del mismo.

Un estudio en función de esos enfoques básicos, correlacionándolos con otros procedimientos podría proporcionar buenos indicios que permitirían establecer el grado de educación de los diferentes programas y proyectos a los cambios proyectados.

Para motivar este estudio, podrían plantearse algunas hipótesis:

1. Tomando a América Latina como referencia, puede afirmarse que, de manera generalizada, los órganos de planificación, al tratar la formación de recursos humanos, hacen hincapié en los aspectos económicos, dándoles carácter prioritario de "inversión".

Al relacionar los puntos mencionados anteriormente con la población objeto de los programas, se concluye que el porcentaje más alto de quienes participan en estos, corresponde al estrato medio urbano (personal capacitado de administración pública, o semipública y del sector industrial). La selección de prioridades que anotamos a continuación, ilustra esa afirmación: la primera faja importante seleccionada, es el sector público, por su función de dirigente en los países de economía mixta que se encuentran en proceso de desarrollo. Desde el punto de vista del desarrollo, los sectores, subsectores o ramas de actividad económica de mayor valor estratégico ocupan el segundo lugar. El tercer grado de aproximación estaría en la identificación de profesionales de cuya actuación depende el éxito de programas y proyectos específicos en áreas críticas o polos dinámicos de expansión económica. Ese concepto se aproxima al concepto de "masa crítica", que es el número mínimo de técnicos altamente calificados cuya labor tiene gran poder multiplicador¹⁸, p. 5.

La realización de esos proyectos de formación, aun en forma interdependiente con los planes o programas de desarrollo, presenta hasta cierto punto, un "fraccionamiento" y un carácter "urgente" que distingue a esos programas de manera significativa.

2. Hay proyectos de formación que dan énfasis al aspecto social, considerando a los recursos humanos primordialmente como beneficiarios del proceso de desarrollo. La población atendida procede preferentemente del sector semiurbano, del estrato inferior rural agrícola, y en algunos casos, del estrato medio urbano¹⁹. En ciertos países esta clase de formación, se ofrece únicamente a los "subempleados" y desempleados, conocidos también por "mano de obra disponible" y considerados por algunos autores al margen del proceso del desarrollo⁶: 7.

Ya que normalmente esos proyectos de formación no están vinculados a los planes globales de desarrollo, no siempre responden a los requisitos esenciales de proyectos de capacitación de los recursos humanos. En realidad, en

la mayoría de los casos, no podrían denominarse como tales.

El principal objetivo de esos proyectos es estimular los sectores de la población que necesitan mejorar su nivel profesional y social y representan, por regla general, la orientación más significativa de los organismos particulares cuyo radio de acción es principalmente local. En algunos casos están a cargo de organizaciones públicas o semipúblicas, que aun cuando funcionan en escala nacional atienden a sectores por separado.

3. Otro enfoque, más bien "aspiración," "tendencia" o "experimentación", tiene por objeto la formación integral de los recursos humanos, o sea, una formación que asocie a la preparación de personal para hacer frente a la demanda de los sistemas productivos, los aspectos cualitativos de los recursos humanos que de cierta manera se encuentran fuera del ámbito de la economía de la población¹², p. 488.

Dentro de esta perspectiva, las actividades de educación extraescolar, con un sentido nuevo y mucho más amplio, servirán para satisfacer tanto las necesidades de los analfabetos como las de los que han alcanzado niveles de vida, más altos en lo profesional y social².

Este enfoque se aplica al estrato medio urbano, al sector semiurbano, a la población activa rural, y a otros niveles o sectores de la población que se consideran recursos potenciales para el desarrollo.

Entre los requisitos exigidos están los siguientes:

- a. Conocimiento claro y preciso de las necesidades de formación de los distintos estratos de la población activa, que permita proyectar las necesidades de formación para todos los niveles a mediano y largo plazo;
- b. Definición exacta de la relación entre los enfoques prioritarios en la formación y las distintas destrezas requeridas por las ocupaciones existentes en el mercado del trabajo;
- c. Acción concomitante de formación de recursos humanos y de transformación o modernización de las instituciones, que permita el aprovechamiento racional del personal calificado y su continua valorización.

Por último, observamos que la selección de procedimientos para la elaboración de proyectos depende de la política de formación escogida. El tipo de formación será consecuencia del enfoque seleccionado; énfasis en el aspecto económico, en el social o en la formación integrada.

Llamamos procedimientos* al conjunto de iniciativas y análisis de los elementos que deben constituir la infraestructura de los proyectos de formación, es decir, la organización, el programa de presupuesto, la política establecida de recursos humanos, así como la elección del modelo más adecuado.

Suponemos también que pueden haber varios proyectos de formación en un mismo programa de desarrollo. Esto significa que coexisten diversos modelos dentro del programa, ejecutados en orden sucesivo. Creemos que el aspecto formal de todos los proyectos de formación guarda cierta semejanza, lo que no ocurre con su contenido¹⁵.

COSTOS DE LOS PROYECTOS DE FORMACION

En lo que se refiere a los costos de los proyectos de formación, a pesar de la atención que reclama este aspecto, y de la importancia que últimamente se le ha atribuido, los datos sobre el problema son muy escasos, especialmente en la esfera de los organismos gubernamentales.

Los costos se examinan más para calcular y ejecutar los proyectos que para evaluarlos.

En cualquier proyecto de formación de individuos o de grupos debe preverse que se reviertan los gastos efectuados, haciéndose indicaciones al efecto.

La parte crítica de un proyecto no es el hecho de que su elaboración o ejecución sean costosos, ya que como contrapartida está la eficiencia posterior alcanzada con los servicios. Por ejemplo, Robert V. McMurray⁹ afirma que una buena selección significa reducción de costos. De esta manera, cada aspecto del adiestramiento logra su propio rendimiento y baja el costo general. Lo que se necesita es cuantificar los

resultados prácticos para compararlos con la inversión realizada.

Las becas para estudiar en el exterior con goce de salario de la empresa —por consiguiente onerosas— sólo son productivas en la medida que se traduzcan en una mayor competencia, estabilidad y permanencia en el trabajo.

Por otra parte, ya se han implantado procesos de educación en masa para abarcar grandes sectores de la población y reducir los costos de la formación.

Generalizándose el concepto de formación como un proceso permanente, las inversiones por cuenta de las empresas deberán medirse con precisión. Pierre Drouet⁸ manifiesta que los costos de formación representan uno de los criterios económicos a ser considerados al elegir entre los diversos sistemas de formación posibles, y que su análisis es indispensable si se intenta racionalizar y elevar al máximo el rendimiento de los métodos adoptados.

Por ejemplo, la unificación del estudio de métodos ha dado como resultado la creación de centros regionales de adiestramiento, algunos de alcance continental que se han convertido en laboratorios de prueba. Estos laboratorios se justifican siempre que se dediquen a la investigación y a la formación, y se desvirtúan a medida que se conviertan en centros de exportación o de propaganda de modelos.

Es indudable que cierta acción renovadora se debe a esos centros, pero poco se sabe respecto de las inversiones que consumen, en términos de los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos.

Los componentes sugeridos por el autor para una investigación inicial se relacionan con las ramas ocupacionales de la Clasificación Internacional de la OIT.

Drouet ensaya un método de estudio de los costos, partiendo de dos criterios distintos: uno "el costo global de cada sistema", y el otro "los gastos que cada factor ha de soportar, es decir, la financiación". En cuanto al primero, los componentes citados en el cuadro de datos básicos dan alguna luz, y respecto al segundo, el autor especifica los siguientes factores: poderes públicos, empresarios, directores de establecimientos privados o públicos, que inter-

* El uso del vocablo procedimiento es arbitrario, y solo se ofrece como indicación.

vienen, separada o colectivamente, en la elección de fórmulas de formación.

Otro dato de importancia en esa evaluación sería el porcentaje de fracasos que se refleja en los costos. Especialmente cuando se trata de zonas en desarrollo, nos parece ilógico pasar desapercibido ese aspecto de la formación. Son las organizaciones gubernamentales las que, a pesar del rigor que observan en la rendición de cuentas, parecen ser las menos capacitadas para este proceso.

MÉTODOS DE FORMACION

Para entrever los métodos de formación más aconsejables, debe hacerse el esfuerzo de cotejar las distintas opiniones formuladas sobre los problemas centrales de la formación, escogiéndose aquellas que presenten una base común. Ultimamente ha prevalecido el concepto de que cualquier programa de desarrollo, y por consiguiente, de proyectos de formación, entraña la idea de la comunicación. Según los objetivos que se deseen alcanzar, este concepto puede ocupar el primero o el segundo lugar en la capacitación de los técnicos.

Mencionamos la comunicación porque el tema ha adquirido auge en casi todos los programas de desarrollo como una técnica nueva, desde que la descubrió la cibernética, con la contribución de Norbert Weiner; también, Marshall McLuhan se destacó en este campo, y como resultado observamos una proliferación de cursos de técnicas de comunicación y su empleo en casi todas las empresas de nuestro medio. Nos preguntamos: ¿en qué se basa ese tipo de formación?

La divulgación de la importancia de la comunicación masiva ha creado un nuevo mercado profesional, que abrió el camino para los científicos y, al mismo tiempo, sirvió de acceso para los oportunistas.

Nosotros sostenemos el principio de la renovación, el cual creemos vital para el desarrollo e inherente a este. Sin embargo, la experiencia nos impide aceptar indistintamente, sin reflexionar tal o cual procedimiento técnico, bien porque confiamos en el mérito de quien lo propuso, porque nos atrae un nuevo lenguaje, o porque juzgamos que puede aumentar nuestra participación en los cambios. Los tecnócratas suelen ser sensibles a esto, bien por

satisfacción profesional, o por un deseo legítimo de contribuir eficazmente al desarrollo. De ahí que se apresuren a cambiar sus técnicas y la nomenclatura usual, en algunos casos, aun antes de plasmarse estas y justificarse el rechazo de las primeras.

También se observa el aspecto contrario, es decir, la perpetuación de procedimientos no actualizados, que con el tiempo se hacen obsoletos. No nos parece superfluo comentar esa conducta, que se observa con tanta frecuencia al analizar nuestras experiencias y la prisa que caracteriza las actitudes actuales. La alusión a los métodos o a algunos de sus aspectos es una tentativa de ilustración.

En primer término, diríamos que los métodos más recientes hacen hincapié en el trabajo mental, el desgaste de energía que se produce para alcanzar un resultado, definido en términos mentales: aprender, solucionar problemas, pensar, etc.^{4, p. 591.}

Los franceses han adoptado el adiestramiento mental, definiéndolo como método pedagógico, que surgió como respuesta a las necesidades de los autodidáctas que trataron, por sus propios esfuerzos de compensar la injusticia cultural existente^{16, p. 171.}

Las difundidas técnicas de dinámica de grupo que acompañan a los métodos de formación abarcan dos conjuntos diferentes e importantes^{11, p. 15}: el conjunto de fenómenos psico-sociales que se produce en los pequeños grupos, así como las leyes naturales que los rigen; y el conjunto de métodos que influye sobre la personalidad por medio de los grupos; y los métodos que permiten que los pequeños grupos influyan en organizaciones sociales más grandes u organizaciones complejas formadas por diversos grupos.

En cuanto a la comunicación, nos parece que se le ha dado gran importancia al concepto de "feed-back" en el tratamiento de las informaciones. Este término, hoy incorporado a la psicología, a la sociología y a la pedagogía, significa un revertimiento o vuelta de las informaciones. El circuito recorrido es el siguiente: fuente de información (emisión), vía y fuente de recepción, regreso a la fuente de información para comprobar lo que se perdió o se quedó en el trayecto recorrido. Saber si un mensaje se ha recibido o comprendido es investigar el "feed-back".

Consideramos justo el valor que se le adjudica al "feed-back" como competente moderno de la formación de personal para programas de desarrollo, pues no es suficiente orientar las informaciones hacia un medio determinado, sin investigar si se han recibido y si han regresado a su punto de partida, para que se hagan los ajustes necesarios en la relación informante-informado, y se tenga una pérdida mínima de comunicación.

Todas estas consideraciones están contenidas, parcial o totalmente, en los métodos que se han ido adoptando, expresándose la idea de la formación no sólo como autoeducación permanente, sino más bien como formación del medio social.

Hay una última observación respecto de la manera de formarse, partiendo del concepto de la pedagogía como ciencia de la educación. Acla-

ra Georges Lapassade⁸, p. 208, que "el sistema institucional interno es el criterio esencial para separar las dos formas de pedagogía principales. En la tradicional, únicamente el dirigente o maestro orienta las instituciones internas. Aceptada esa posición, todos los métodos pedagógicos, aun los más modernos, los más nuevos, los más activos, continúan siendo tradicionales.

El sistema en que funciona la organización o la institución establece niveles de mando y subordinación que corresponden a un modelo tradicional, y esa estructura no se discute en los métodos empleados.

En el sistema de pedagogía institucional, en la organización interna se fijan formas propias de organización del trabajo y de posibilidades de modernización y cambio, dando campo a la revisión o reajuste de sus estructuras.

RESUMEN

Los autores se refieren a la importancia de la formación y empleo de los recursos humanos en los programas de desarrollo. Consideran que estos recursos son indispensables en cualquier sistema de producción y que constituyen, en cualquier país o región, el elemento más dinámico del proceso.

Calazans y Fávero analizan el sistema educativo en función de las necesidades de la formación de los recursos humanos, encontrando que este sistema por su rigidez y tradicionalismo, no prepara a las personas para ejercer sus funciones en la sociedad.

Al analizar los diversos planes de desarrollo, los autores observan que existen diferentes maneras de equiparar los recursos humanos necesarios en las tareas del desarrollo. Desde el punto de vista teórico distinguen tres modelos: 1) los recursos humanos concebidos como "capital

humano", "insumos críticos", "mano de obra", etc.; 2) los recursos humanos considerados simultáneamente como "agentes" y "usuarios" del desarrollo; y, 3) los recursos humanos considerados como "agentes", "integradores" y "autopropulsores" del desarrollo.

Sostienen que los programas de formación de recursos humanos para participar en las tareas del desarrollo, tienen que ajustarse a las necesidades y potencialidades de las zonas, regiones o países y a las etapas de desarrollo alcanzadas por estos.

Al referirse a la formación de recursos humanos en programas de desarrollo de la comunidad, los autores sostienen que no existe un consenso en cuanto a los métodos y técnicas a emplearse para esa formación, y expresan que generalmente cada programa tiene sus propios criterios y adopta directrices específicas.

S U M M A R Y

The authors refer to the importance of the formation and employment of human resources in development programs. It is considered that these resources are indispensable in any production system and they constitute in any country or region the most dynamic element in the process.

Calazans and Favero analyze the educational system in its function of the formation of human resources, finding in this system due to its rigidity and traditionalism that it does not prepare persons to exercise their function in society.

On analyzing diverse development plans, the authors observe that there exists different ways to compare the human resources necessary in development tasks. From the theoretical view they distinguish three models: (1) human re-

sources conceived as "human capital" "labor" etc., (2) human resources considered simultaneously as development "agents" and exclusive "factors" (3) human resources considered as development "agents" "integrators" and "self-propellers."

They maintain that programs for the formation of human resources to participate in development tasks have to adjust to the needs and potentialities of the zones, regions or countries and the stages of development reached by them. Referring to the formation of human resources in community development programs the authors hold that no consensus exists concerning the methods and techniques to be employed in this formation and express that in general each program has its own criteria and adopts specific directives.

B I B L I O G R A F I A

1. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. DIVISION DE ASUNTOS SOCIALES. La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social. Santiago de Chile, 1964. (Doc. ST/ECLA/CONF. 18/L.2).
Documento preparado para el Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Economico. y Social.
2. DELEON, A. La educación permanente et sa planification. *Peuple et Culture* (Francia) No. 66: 1968.
3. DROUET, P. Los costos de la formación profesional; balance de un estudio piloto y ensayo metodológico. *Revista Internacional del Trabajo* (Suiza) 77(2):131-150. 1968.
4. ENGLISH, H. B. y ENGLISH, A.C. A comprehensive dictionary of psychological and psychoanalytical terms. New York, MacKay, 1965.
5. FURTER, P. y BUITRON, A. La educación permanente dentro de las perspectivas del desarrollo. Caracas, 1968. (mimeografiado).
Documento de trabajo preparado para el Sim-
6. GONZALEZ CASANOVA, P. Sociedad plural y desarrollo; el caso de México. *América Latina. (Brasil)* 5(4):31-41. 1962.
7. ————. Marginalidad y desarrollo. *In* ————. *La democracia en México*. 2 ed. México, D. F., Era, 1965. pp. 72-99.
8. LAPASSADE, G. Groupes, organizations et institutions. Paris, Gauthier-Villars, 1967. pp. 36-37.
9. McMURRAY, R.V. Tested techniques of personal selection. Chicago, Dartwell, 1966. (Sección I).
10. MEISTER, A. Typologie des approches de la participation provoqué. *Archives Internationales de Sociologie de la Cooperation et de Developpement* (Francia) No. 23: 1968.
Observer especialmente en este trabajo la diferencia entre "Desarrollo de la Comunidad para el Mejoramiento" y "Desarrollo de la Comunidad para la Transformación".
11. MICCHIELLI, R. La dynamique des groupes. Paris, Librairie Techniques et Entreprise Modern d'Édition, 1968.

12. MOTA, F.O. DE. Manual de desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Fondo de Cultura Económico, 1964.
13. NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES. Desarrollo de la comunidad y servicios conexos. New York, 1960.
Publicado originalmente como anexo III del Doc. E/2931, 20o. Informe del Comité Administrativo de Coordinación al Consejo Económico y Social.
14. ORGANIZATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, PARIS. Problemes de Planification des ressources humaines en Amérique Latine de dans le projet regional mediterranéen. Paris, OECD, 1967.
Trabajo de un Seminario Realizado en Lima, 1965.
15. PESSOA, D. Preparação de pessoal de nivel superior para actuação coordenada em projetos integrados de irrigação e organização social. Boletín Económico SUDENE (Brasil 3(2):111-115. 1967.
16. PEUPLE ET CULTURE. Les Sciences sociales appliquées au progrès de l'éducation populaire. Houlgate, Calvados, France, 1960.
17. RATINOFF, L. Algunos problemas de la formación y utilización del capital humano en el desarrollo reciente de América Latina; una interpretación. Bogotá, Sociedad Interamericana de Planificación, 1967.
Trabajo presentado en el IV Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Caracas 1966.
18. SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, RECIFE, BRASIL. Programa treinamento para o exercicio de 1969. Recife, Brasil, SUDENE, 1968. (mimeografiado).
19. WOLFE, M. Educación, estructuras sociales y desarrollo. América Latina (Brasil) 10(3):15-40. 1967.
Trabajo presentado en el IV Congreso Mundial de Sociología, Evian, 4-11, Septiembre 1966.

Participación de los campesinos en la reforma agraria *

LA PARTICIPACION SOCIAL

La participación del pueblo en los planes de desarrollo económico y social se ha convertido, en la última década, en meta proclamada por gobiernos y organismos internacionales, como asimismo en tema de estudio obligatorio para los científicos sociales.

La Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo¹³, aprobó recomendaciones en favor de la participación de los sindicatos, en todos los niveles, en la planificación del desarrollo nacional. El proyecto de Resolución, presentado por la delegación brasilera, después de subrayar que los trabajadores urbanos y rurales son los creadores del desarrollo económico y deben ser sus principales beneficiarios, proponía: "Recomienda a los Gobiernos de los Estados Miembros que incluyan, con capacidad decisoria y no meramente consultiva, representantes de los trabajadores urbanos y rurales, libremente indicados por sus entidades, en los organismos encargados de la planificación del desarrollo económico y social".

En lo que se refiere a la participación específica de los campesinos, cabe recordar que el Tercer Informe sobre Progresos en Reforma Agraria²³ señalaba la función de las organizacio-

**Voluntad y capacidad
de la población rural
para participar en el
desarrollo económico y social**

*Almino Affonso ***

* Trabajo preparado para el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, realizado en Chiclayo, Perú. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de FAO.

** Experto de la Organización Internacional del Trabajo, adscrito al Instituto de Capacitación e investigación en Reforma Agraria, ICIRA, Santiago de Chile, Chile.

nes de los trabajadores del campo "en los programas de esta naturaleza, y se citaban diversos ejemplos de participación organizada en la planificación y la ejecución de la Reforma Agraria en varios países latinoamericanos".

También en el Congreso Mundial de la Alimentación¹⁶ "la Comisión de Participación Popular y Acción Colectiva reconoció plenamente la importancia de la participación de las organizaciones campesinas en los programas de trabajo de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, particularmente la FAO, y recomendó que se les prestara apoyo y aliento"²⁴.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su Resolución 1078, en julio de 1965, "recomendó, entre otras cosas, que se prestase especial atención a los estudios analíticos* sobre diversos aspectos de la Reforma Agraria, entre ellos el papel de las asociaciones de campesinos y de otras organizaciones".

Por fin cabe señalar que en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria¹⁴ se indicó que "las disposiciones legislativas relativas a la Reforma Agraria serían letra muerta si no existiese un movimiento campesino organizado para contrarrestar los intereses creados que se oponen a la redistribución efectiva de la tierra."¹⁵

En realidad el tema de la participación social ya no es tan sólo una consigna política. A partir de criterios objetivos, los técnicos en planificación del desarrollo, economistas, sociólogos y antropólogos han llegado a la conclusión de que pueden existir programas gubernamentales bien elaborados técnicamente y contando con los recursos financieros necesarios, pero que, no obstante, no resulten por falta de efectivo apoyo de la población. Es decir, la participación del pueblo fue elevada a la categoría de recurso fundamental para la aceleración del desarrollo.

En un Seminario Latinoamericano sobre el "papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social"³² el

tema fue exhaustivamente estudiado y se reconoció que: "En el activo proceso de búsqueda de recursos y nuevos caminos que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, un nuevo factor ha venido concentrando el interés de los teóricos y prácticos de la problemática del desarrollo: se trata de la posibilidad de contar con la participación consciente y organizada de la población en los planes y proyectos específicos de desarrollo. En efecto, al lado de recursos generalmente reconocidos, como los económicos y financieros, los tecnológicos, la estabilidad interna, la planificación, el perfeccionamiento de la administración pública, las reformas agraria y tributaria, la cooperación internacional y muchos otros, los gobiernos y planificadores comienzan a destacar el valor decisivo de la contribución popular organizada"¹⁰.

Por lo tanto, entre los factores determinantes del ritmo de desarrollo de los países hay que añadir otro, intangible e imponderable, que es "la voluntad y la capacidad individuales y colectivas de la población para participar activa y positivamente en los propósitos de aceleración del desarrollo económico y social"¹⁰. Dos son los objetivos concretos que se persiguen con la participación popular: "uno de ellos es obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos programados en busca de un cumplimiento real de las principales metas fijadas. El otro es reducir, a través de un tratamiento adecuado, las resistencias habituales que cada individuo y cada comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambios"¹⁰.

Hay mucho de común entre esa formulación y el planteamiento sobre la marginalidad que en los últimos años DESAL viene elaborando, bajo la orientación del sociólogo Roger Veckemans, S. J. Se constata que hay un trazo común a toda América Latina: la marginalidad de la inmensa mayoría de la población, sea en relación a los que viven, carentes de todo, en las "callampas", en las "favelas", en las "barriadas", en los "ranchos", o los campesinos; o aun los trabajadores no organizados. Esta situación de marginalidad no se caracteriza sólo en términos económicos, por el desempleo, el subempleo o por las pésimas condiciones de vida, sino también por la ausencia de organizaciones o mecanismos que sean conductos a través de los cuales los hombres del pueblo participen de las decisiones que involucran a los intereses de la colectividad.

* Tenía entre sus objetivos, discutir la participación de los trabajadores en los planes nacionales de desarrollo económico y social. El autor es precisamente el responsable de la presentación del proyecto de Resolución, en su calidad de Ministro del Trabajo del Brasil.

Según el planteamiento de DESAL, los agentes de las reformas necesarias a la superación de la marginalidad deben ser los propios marginados, por medio de una actuación solidaria y organizada. De ahí, por lo tanto, el énfasis que da a las organizaciones de base: las juntas vecinales, los centros de madres, los centros juveniles, los sindicatos urbanos y rurales, las ligas campesinas, las cooperativas, etc., buscando, en términos inmediatos, la "integración interna", que se opera por el descubrimiento de la fuerza inherente a la acción colectiva y solidaria; y, en términos mediatos, la "integración a la comunidad nacional", a través de la participación en los beneficios resultantes del desarrollo económico y en las propias decisiones colectivas, a nivel de las instituciones nacionales. Esto supone, como es evidente, toda una estructuración de abajo hacia arriba: "organizaciones de base y organizaciones intermedias de carácter funcional y territorial con representación a nivel nacional. De esta manera se crea una participación organizada de la comunidad, paralela a la de la autoridad en la consecución del bien común"³⁴.

Según el concepto adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, la participación social es "la contribución de individuos o de grupos de la población activa a la aceleración del desarrollo económico y social." La participación puede ser de nivel primario, en la medida que expresa la acción de los individuos en los grupos profesionales, económicos y sociales a los que pertenecen; y de nivel secundario, cuando se trata de la intervención de los propios grupos profesionales, económicos y sociales en los esfuerzos de desarrollo realizados por las autoridades gubernamentales³⁵.

De una forma o de otra, todos los planteamientos mencionados hacen caso omiso de la marginalidad como un fenómeno relacionado con una estructura social dada, formulan el problema de la participación social prácticamente a nivel prescriptivo. Es esta, por lo menos, la crítica de fondo que Aníbal Quijano³⁶ opone al mencionado enfoque: "al no establecer ninguna relación significativa, teóricamente consolidada, entre la situación de los individuos llamados marginales y las tendencias estructurales de la sociedad, la marginalidad se hacía residir en los individuos mismos, asumiendo implícitamente que no era necesario problematizar la propia sociedad como tal." Y concluye su razonamiento con estas palabras: "desde ese punto de vista, la marginalidad no es un

problema de la sociedad sino en un sentido espurio: la sociedad debiera hacer algo por esos individuos, pero está liberada de hacer algo consigo misma en relación a la situación de aquellos.

En la misma línea de pensamiento, Fernando Cardoso hace las siguientes ponderaciones: "La naturaleza misma de las sociedades sub-desarrolladas, donde se determinan contradicciones específicas entre clases y grupos, impide pensar en participación como una especie de resultado de la libre interacción entre grupos y personas con el propósito de distribuir los resultados (económicos sociales y políticos) del desarrollo. Este modelo teórico de la participación como consenso es básicamente ideológico y sin significación científica. Para sobrepasar esas limitaciones, se hace necesario concebir participación en el contexto de la dominación. Es así que la discusión teórica de marginalidad con referencia al concepto de clase, muestra ya que en sentido histórico-estructural la participación no se da en término de conjunto indefinido de gentes (una capa de la población) que se beneficia en general de parte de los frutos de la sociedad, sino que se da bajo un modelo distinto". Lo decisivo, según Cardoso⁷ "es que ciertos sectores de las clases se organizan, definen los objetivos del conjunto de la clase y, si logran organizar y movilizar a otros sectores de clase, mueven las fuerzas sociales que permiten la participación social, es decir, la lucha por la obtención de los objetivos definidos".

La participación social, por lo tanto, estará siempre referida a las estructuras que la condicionan, como lo ha señalado Rodolfo Stavenhagen³³ "Resulta casi obvio, pero no útil, insistir en el hecho de que las diversas características de la participación social están estrechamente vinculadas con la estructura socio-económica y el funcionamiento del sistema político". Pero, como es evidente, este enfoque conlleva la idea de las "relaciones entre población participante y no participante, o sea, de las relaciones entre élite y masas entre clases sociales"³³. Vale decir, en última instancia, que la participación social será siempre la resultante del entrecruce de intereses entre los distintos grupos sociales en una determinada sociedad. Es algo eminentemente histórico y, en consecuencia, no puede ser un concepto estático. En términos descriptivos se puede decir que la participación social "significa una actividad organizada por parte de un grupo con el objeto de

expresar necesidades o demandas, de defender intereses comunes, de alcanzar determinados objetivos económicos y sociales o políticos, o de influir, de manera directa o indirecta, en los poderes públicos"*³³. Pero la naturaleza y la forma de expresión de la participación social cambiará siempre según el nivel de las luchas sociales de cada pueblo.

En el contexto de estas observaciones generales resulta claro que tampoco se puede hablar de forma prescriptiva sobre la participación campesina en el proceso de Reforma Agraria, ya que esta tiene alcances distintos según los marcos de la estrategia social en que ella fue planteada. Armand Mattelart²² a partir de los "procesos reales en función del grado como afectan el orden social existente y alteran las relaciones de poder que lo rigen", describió los tres tipos de Reforma Agraria en que, generalmente, esa medida es clasificada: modernizadora, integracionista y estructural o revolucionaria.

En la primera, "los objetivos del proceso se reducen a la introducción de técnicas y procedimientos modernos de producción y de productividad en estructuras agrarias que, sin ser enjuiciadas, permanecen como verdaderos axiomas. Incluso podríamos decir que en esta óptica a dichas estructuras se las justifica como una condición necesaria para la introducción masiva de la tecnología moderna. En realidad se trata de un proceso de remozamiento de un sistema donde los grupos tradicionales, al preservar su situación de clase dominante, no consienten ninguna alteración en la distribución del poder y siguen controlando toda la constelación de los centros de decisión económica y política".

La Reforma Agraria integracionista "combina la introducción de las referidas técnicas y procedimientos modernos y el encuadre en la estructura de la sociedad de manera de incorporar gradualmente el campesinado a los beneficios y responsabilidades mínimas de la sociedad existente. Sus expresiones varían pendularmente de una tendencia a coincidir con el primer tipo, vale decir la incorporación a ritmo lento en función exclusiva de la rentabilidad económica del sistema, a una que lo hace acercarse aparentemente al cambio estructural: integración a ritmo más acelerado con cierta concesión hacia la

ampliación de las bases del sistema. Esta variación pendular está determinada por las alteraciones frecuentes de la relación entre beneficios y responsabilidades susceptibles de ser distribuidas. Este tipo de Reforma Agraria implica endosar los márgenes del orden social vigente como márgenes de los cambios: se trata de integrar una masa marginal a una sociedad donde no se ponen en tela de juicio los principios que presiden las relaciones sociales de producción".

En el modelo estructural o revolucionario, "este tipo de Reforma, que se desarrolla en un vasto proceso de sustitución del orden social existente, es en sentido estricto, el único que corresponde a la definición genuina de cambio estructural. Una de las características de los dos primeros tipos de Reforma Agraria es que ambos conciben el cambio agrario como localizado —una especie de entelequia— y posible de llevar a cabo sin desbordar los límites de dicho sector. De ahí que ambos modelos tienden, en grados distintos, a considerar el cambio agrario como factible mediante una política eficaz de introducción y aplicación de técnicas y un conjunto de medidas regulatorias llamadas políticas agrarias (precios y seguridad de mercados, créditos, equipos, asistencia técnica, caminos y muchas otras medidas de la misma índole). Confían que las instituciones sociales y políticas, a través de ajustes sucesivos, seguirán una evolución lineal que de ningún modo alterará su esencia. El modelo de cambio estructural o de revolución agraria postula que "debe existir congruencia entre las transformaciones agrarias y las políticas". En otras palabras, la impugnación de las estructuras agrarias debe abarcar la de toda la estructura del Estado y de las clases que manipulan el poder político y económico"*.

PARTICIPACION Y PRESION CAMPESINA

Como es obvio, toda Reforma Agraria supone una decisión política. Por lo tanto, es una determinación resultante del entrelazo de intereses a nivel del sistema nacional de poder. Además, como se ha visto a través de la tipificación anteriormente mencionada, los objetivos de una Reforma Agraria pueden ser fundamentalmente distintos y sus alcances dependen de las fuerzas sociales que interfieren en la decisión. También cabe añadir que los modelos diseñados no se

* Sobre el tema "Participación Social" y "Marginalidad" véanse: Nun, Marín y Murmis ²⁶; Quijano ²⁹ y Num ²⁷.

* Sobre los modelos de Reforma Agraria, véanse: Mattelart ²²; Barraclough y Sampaio ⁵; y García ¹⁸.

encuentran, en la dinámica histórica, en estado puro: siempre son posibles avances y retrocesos, a los flujos y reflujos de las clases sociales en juego. Todo esto nos lleva a plantear, como algo fundamental y permanente, el papel de los campesinos como grupo de presión, capaz de llevar a las clases dominantes a la decisión política de la Reforma Agraria, de darles dimensión más amplia a los objetivos proclamados, de sostenerla y de impulsarla. Las dimensiones de la participación campesina en el proceso de Reforma Agraria estarían prefiguradas en la capacidad de presión que el campesino, por sí mismo o en alianza de clases, logre expresar.

La presión campesina, sin embargo, no debe ser mitificada. Es correcto proclamar la correlación entre presión campesina y conquista de la Reforma Agraria, en la medida en que el campesinado es el sector social directamente interesado en romper la estructura social agraria basada en el monopolio de la tierra. Pero el análisis histórico de la experiencia latinoamericana demuestra que la eficacia de la presión campesina estuvo siempre condicionada a la existencia de una alianza social más amplia, integrada por los sectores medios de la sociedad, por los obreros y por el campesinado.

En México, desde los albores de la independencia, los campesinos (todos ellos de extracción indígena) se habían alzado en innumerables insurrecciones en defensa de sus tierras usurpadas. Pero se convirtieron en motor de la revolución social agrarista tan sólo cuando, aglutinadas bajo la bandera liberal de Francisco Madero, otras fuerzas sociales también se levantaron en armas, constituyéndose de este modo un movimiento de expresión nacional. En este contexto, es indudable que los campesinos jugaron un papel decisivo en la inserción de la Reforma Agraria como tema fundamental de la Revolución Mexicana, a nivel de las proposiciones políticas y a nivel de los hechos. Pero es innegable, por otro lado, que los avances y retrocesos en la redistribución de las tierras estuvieron siempre condicionados por la correlación de fuerzas sociales, en cada momento y en cada lugar. Y cuando la revolución mexicana, años más tarde, se definió claramente como una revolución burguesa, el movimiento campesino, no obstante estar organizado nacionalmente, se encauzó y se delimitó, perdió su fuerza contestatoria y no logró incluir a la totalidad de la masa campesina como beneficiaria de la Reforma Agraria.

Idénticas reflexiones se pueden hacer sobre la presión campesina en Bolivia, desatada masi-

vamente a través de las invasiones de tierras en los meses subsiguientes al triunfo de la Revolución de 1952. Luis Antezana³ nos habla de que, entre 1861 y 1940, hubo en Bolivia cerca de 2.000 levantamientos indígenas, todos ellos centrados en el problema de la recuperación de las tierras usurpadas a las comunidades o relacionados a la lucha por romper los lazos de servidumbre a que estaban sujetos. Pero fue preciso que se constituyera una alianza social de capas medias y obreras, a las que se sumaron los campesinos, para que estos últimos se transformaran en un factor de poder y, en consecuencia, se realizara una Reforma Agraria radical que no estaba programada.

Contrastando con las experiencias citadas, los campesinos peruanos, a comenzar por las luchas del Valle de la Convención y los Lares y que a seguir se extendieron por toda la Sierra, lograron protagonizar en 1963 un movimiento impresionante de presión por la tierra, abarcando nada menos que a 300.000 participantes. Pero, por factores que ignoro, no se constituyó una alianza social que integrara otras fuerzas de la sociedad peruana y la consecuencia dramática fue la represión, a todos los niveles, y el reflujo del movimiento^{11; 25; 21}.

Hemos tomado como ejemplos los casos más espectaculares de México, Bolivia y Perú, pero la relación señalada se repite en la experiencia histórica de otros países y en la práctica diaria de la presión campesina. Se podrá decir que estas observaciones son de una evidencia tal, que dispensaba hacerlas. No obstante eso, creemos necesario precisarlas, cautelándonos contra una "actitud campesinista" que confía la suerte de la Reforma Agraria a la capacidad de presión aislada del campesinado. Y también porque recoloca, una vez más, el problema de la participación social en el contexto de las luchas sociales de cada pueblo.

El tema motivador que moviliza a los campesinos en torno al problema de la Reforma Agraria, capaz por lo tanto de transformarlos en un grupo de presión social, ha sido casi siempre la tierra. Hay una asociación directa entre campesino y tierra, que todos hacemos instintivamente. Uno evoca de inmediato la participación campesina en la Revolución Rusa de 1917 o en la epopeya china de la Gran Marcha, y la asociación campesino-tierra resulta casi como un axioma. La propia experiencia latinoamericana, a través de la Revolución Mexicana y de la Revolución Boliviana de 1952, confirma esa relación.

Más recientemente, entre 1960 y 1963, las referidas invasiones masivas de tierras en Perú también indican el mismo tema motivador.

Pero, además de la tierra, hay que tener en cuenta otras motivaciones no menos explosivas, que aglutinan a los campesinos y que pueden convertirlos en un poderoso ariete contra la estructura de tenencia de la tierra: queremos referirnos al empleo y al salario. En otra oportunidad hemos formulado esa hipótesis, a partir de datos empíricos de la realidad chilena y brasilera: la "empresa agrícola en América Latina ha tenido, de una manera general, como supuestos sociales de su supervivencia, los sistemas de estratificación relativamente cerrados, el mantenimiento de la miseria y de la marginalidad campesinas y un sistema primario de relaciones laborales. Si imaginamos la magnitud de la presión campesina, masivamente concentrada en empleo y salario y tenemos presente las limitaciones de la empresa agrícola, fácilmente se concluirá que el logro de la demanda no será factible sin cambios profundos en el sistema de tenencia de la tierra. En términos objetivos, la empresa agrícola (que en la mayoría de los casos ha conservado los patrones tradicionales) no soportaría la sobrecarga de esos nuevos requerimientos. La Reforma Agraria se impondría, entonces, como un ordenamiento económico-social en el agro"².

La presión social campesina por empleo y por salario se manifiesta a través de los conflictos laborales. Cada vez menos, si analizamos la América Latina en su conjunto, esas necesidades básicas se expresan a través de la forma pasiva de un pedido de donación. Los campesinos, en la medida que van alcanzando la comprensión de que son sujetos de derecho, pasan a reivindicar y el medio de lucha para sostener su reivindicación es la huelga legal o ilegal. La presión por la tierra se manifiesta de distintos modos: a) solicitud de dotación de tierras, presentadas a los organismos gubernamentales de Reforma Agraria o de Colonización; b) solicitud de restitución de tierras usurpadas, hecho específico de los campesinos de extracción indígena; c) corrida de cerco, como una forma de aumentar el área de la pequeña propiedad o de restituir tierras usurpadas a la comunidad; d) invasión de tierras o toma de fundos. Pero cuando les faltan a los campesinos conductos a través de los cuales expresar su demanda, la reivindicación puede asumir la forma de insurrección, de mayor o menor proyección, según el conjunto

de las fuerzas sociales que intervengan reunidas en torno de temáticas más amplias, como anteriormente se planteó*.

ORGANIZACION CAMPESINA

Cualquiera que sea el ángulo a través del cual uno mire la participación campesina en el proceso de Reforma Agraria (como grupo de presión antes y después de obtenerla, o como agentes colaboradores en su ejecución), el problema de la organización se erige en requisito fundamental. No tiene sentido hablar del tema si los campesinos no han logrado la autorrepresentación de sus intereses.

Es verdad que ya se pueden señalar poderosas organizaciones campesinas, sobre todo si uno toma en cuenta el número de afiliados: la Confederación Nacional Campesina, de México, constituida en 1938, que cuenta en la actualidad con más de 2.000.000 de afiliados y agrupa 32 Ligas Campesinas, 512 Comités Regionales Campesinos y 17.500 Comisariados para la Administración de Ejidos; la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos, de Bolivia, fundada en 1952, y que hoy cuenta con 98 Centrales Campesinas de carácter provincial y aproximadamente 7.500 sindicatos; la Federación Campesina de Venezuela, fundada en 1947, y cuya representatividad hoy alcanza más de 3.500 sindicatos y ligas la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura, de Brasil, fundada en 1963, que en la actualidad cuenta con 1.026 sindicatos y 15 federaciones; en Chile las Confederaciones Nacionales Campesinas "Libertad", "Ranquil", "Triunfo Campesino", "Provincias Agrarias Unidas" y la "Federación Provincial Sargento Candelaria", fundadas todas entre 1967 y 1968, que juntas representan a 140.00 campesinos asalariados**.

Pero los ejemplos citados no deben empañarnos la realidad. Todavía en muchos países hay obstáculos legales a la organización de los campesinos o simplemente queda por organizarse, por razones diversas, una masa ponderable de

* Sobre las modalidades de la presión campesina, véanse: Affonso, Gómez, Kleim y Ramírez 1; en el capítulo referente a las "Orientaciones de la Presión Campesina".

** Véanse: Organización Internacional del Trabajo ²⁸; González ¹⁹; Antezana y Romero ⁴; Confederação Nacional de Trabalhadores ña Agricultura ¹² y Chile. Dirección del Trabajo ⁹.

campesinos. En otros, no obstante que la legislación asegura la libertad sindical en el campo, las condiciones políticas reales la suprimen o la condicionan de tal forma que, en realidad, la anulan. En otros más, a través de mecanismos de ingerencia en la autonomía sindical, el Estado o los partidos políticos manipulan las organizaciones campesinas y las convierten en simples correas de transmisión de la voluntad de los gobernantes, quizás a cambio de atenciones de las que se benefician los propios dirigentes campesinos*. Hace falta realizar una evaluación crítica de la libertad sindical en el campo, que analizara la ley y sus obstáculos, y que comparara los derechos asegurados con la experiencia concreta. De todos modos es urgente remover las trabas a la expresión autónoma de los intereses campesinos de modo que, en la libre práctica de las luchas sociales, se estructuren organizaciones fuertes y representativas, condición primera para que sea posible plantearse con eficacia la participación campesina en la ejecución de la Reforma Agraria.

Por supuesto la libertad sindical en el campo no estará garantizada si no se han dado, en cada país, las condiciones político-sociales para hacerlo. Creemos incluso que, sociológicamente, se podría correlacionar el desplazamiento de las oligarquías terratenientes del sistema nacional de poder y la emergencia organizacional campesina. Pero admitiéndose que existan las condiciones necesarias, consideramos que se hace urgente una campaña bien orientada, que estimule a los campesinos y los motive a la sindicalización en masa. Siglos de sumisión, que el sistema económico y social han creado, modelaron la psicología campesina, en la que la pasividad es uno de los trazos dominantes. No obstante la observación de Thomas Carroll⁸ con la cual estamos de acuerdo, de que "existen síntomas crecientes de que las masas rurales, que hasta ahora han adoptado una actitud pasiva, están despertando"^{20, p. 6} es evidente que, en gran parte, todavía se sienten con deberes de lealtad hacia el patrón. Hay que ayudarlos, pues, a romper ese vínculo de dependencia social.

La interferencia del Estado, promoviendo la sindicalización, en contraste con los obstáculos de todo orden que siempre opuso a la organización de los trabajadores del campo, puede ser

extremadamente útil. En México, en gran medida, la organización campesina se efectuó nacionalmente con el apoyo y el estímulo del Estado, sobre todo en el tiempo de Lázaro Cárdenas. De igual modo, en Bolivia, el Ministerio de Asuntos Campesinos asumió, en 1952, la tarea de promover masivamente la organización de sindicatos en el campo, contando para esto con el apoyo de los sindicatos mineros. Se aclara, sin embargo, que se sostiene una interferencia suplementaria del Estado. Algo que no sea más que propiciar la "demarrage". En Brasil, por ejemplo, después de promulgado el Estatuto del Trabajador Rural, en 1963, se creó la Comisión Nacional de Sindicalización Rural, cuyo objetivo era asesorar a los campesinos en la formación de sindicatos, con promotores que recorrieran todo el país y que en su inmensa mayoría eran obreros urbanos y estudiantes. El trabajo de esos promotores, empero, debía limitarse estrictamente a ayudar a los campesinos a vencer las dificultades de naturaleza procesal en la constitución del sindicato. En cuanto al aspecto numérico la experiencia fue brillante: de 120 sindicatos comunales a 1.300 en menos de un año, abarcando todo el país. Aunque de hecho no haya ocurrido, es claro que siempre queda el riesgo de que el Ministerio del Trabajo (o la institución gubernamental que asuma la función de promover los sindicatos) conduzca a las masas rurales en función de intereses político-partidarios.

En Chile también se verificó una experiencia exitosa en lo que se refiere a la función promotora del Estado. A través del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Estado promovió, entre 1965 y 1967, 106 sindicatos comunales y 150 comités pre-sindicales, con un total de 30.374 socios, y 2.500 comités de pequeños productores, con aproximadamente 90.000 asociados. En esa labor, INDAP contaba con 505 promotores que eran funcionarios públicos. En las recomendaciones que orientaban esa actividad se decía que el promotor "debe lograr la participación de las personas, y todo esfuerzo debe encaminarse a ello. Por ningún motivo sustituir al grupo y arrogarse su representación; por ningún motivo convertirse en su dirigente. Siempre debe ser el fermento que logre movilizar a la comunidad y sus componentes tras las soluciones que los mismos determinen"¹. Cabe señalar que, con el advenimiento de la nueva Ley de Sindicalización Campesina de 1967, las organizaciones de campesinos asalariados promovidas por INDAP se estructuran nacionalmente a través de la Confe-

* Sobre los obstáculos a la sindicalización campesina en América Latina, véase Affonso 2.

deración Nacional "Triunfo Campesino", que es, desde entonces, la más representativa del sector agrario, contando en la actualidad con 64.000 socios, lo que significa 45,74% del total de trabajadores sindicalizados en el campo.

Cabe recordar la contribución de la Organización Internacional del Trabajo en el sentido de asegurar la libertad sindical en el campo. Según la constitución de la OIT, los Gobiernos de los Estados Miembros están obligados a someter al Parlamento (o a la autoridad legislativa competente) los Convenios aprobados por la Conferencia General de dicho organismo, con el fin de que sean ratificados o no. Aunque las obligaciones resultantes de la ratificación de un Convenio, puedan ser, en la práctica, no respetadas, sin que haya norma coercitiva capaz de imponerlas, es innegable la influencia que ejercen, como presión de naturaleza moral, en la modernización legislativa.

Limitémonos a citar el Convenio Nº 11, de 1971, que se relaciona directamente con el derecho de sindicalización para los campesinos. Su artículo Nº 1, que expresa el objetivo del Convenio, dice lo siguiente: "Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas empleadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas." En el presente momento, la mayoría de los países latinoamericanos ha ratificado el Convenio Nº 11, por lo tanto, están de acuerdo con los principios del Derecho Internacional Público y obligados a asegurar la libertad sindical a los trabajadores del campo.

FORMAS DE PARTICIPACION EN LA REFORMA AGRARIA

Antes de abordar, específicamente, el tema de la participación campesina en la ejecución de la Reforma Agraria, se deben ordenar de modo sintético los elementos conceptuales básicos que enmarcan esa problemática:

1. La participación social está estrechamente vinculada con la estructura socio-económica de cada país.
2. La participación social, en su mayor o menor grado, es la síntesis, en un momento

dado, del entrecruce de intereses que se expresan en las luchas sociales de cada pueblo, y supone, de hecho, alianzas sociales que la respaldan.

3. La participación social, por lo tanto, no es un consenso establecido, sino algo eminentemente dinámico, sujeto a avances y retrocesos, según la capacidad de presión de cada grupo social.
4. La eficacia de la presión supone la organización del respectivo grupo social, de modo de poder expresar autónomamente sus intereses.

En estas condiciones no cabe prescribir, de modo ideal, las formas de participación de los campesinos en la ejecución de la Reforma Agraria, sobre todo cuando se sabe que, ella misma, tiene alcances distintos conforme sea la estrategia social en cuyo contexto fue proyectada. Pero, precisamente porque entendemos que la participación social es una resultante histórica de las luchas sociales de cada pueblo, es posible señalar los mecanismos que asegurarían, de modo más dinámico, la participación campesina en la ejecución de la Reforma Agraria. Claro está que, al hacerlo, partimos del supuesto de que estén dadas las condiciones político-sociales mínimas para hacerlas posibles y de que, por la presión social, es posible ensanchar aún más los marcos de su vigencia, siempre de acuerdo con el balance de las fuerzas sociales en cada momento.

Hemos visto que la Reforma Agraria supone una decisión política y que sus objetivos varían de acuerdo con las fuerzas sociales que interfirien en la decisión. Precisamente por eso sosteníamos la importancia fundamental de la presión campesina. En el momento en que se trata de la ejecución de la Reforma Agraria, la participación campesina puede continuar siendo una simple forma de **presión desde adentro**; pero puede también, conforme sean sus dimensiones, convertirse en verdadero **ejercicio del poder social**.

Una de las modalidades más comunes de participación campesina en la ejecución de la Reforma Agraria ha sido a través de Delegados Campesinos, que se integran a los organismos gubernamentales de Reforma Agraria en representación de sindicatos o de cooperativas, o sencillamente en términos individuales. Varias legislaciones en América Latina, con algu-

nos matices, consagran esa solución. Quizás en determinadas circunstancias ideales, ese mecanismo propicie una auténtica participación campesina. Pero es dudoso que realmente logre hacerlo. En primer lugar —como condición sine qua non— sólo tiene sentido si los campesinos estuvieran efectivamente organizados, actuando con autonomía, interviniendo sin vacilaciones ni dependencias. Es preciso que el campesino, en el ejercicio de su función delegada, se sienta de hecho como un mandatario: por lo tanto sujeto a la acción fiscalizadora de su organización. Hacer integrar los Consejos de las instituciones estatales, sin tener el apoyo de su clase social, es llevar al campesino (al que incumbe la representación) a enmarañarse en el formalismo de las clases dirigentes por medio de sus burócratas y de sus técnicos, a aislarse de sus bases, a perder el contacto con la realidad, a transformarse en simple elemento decorativo. Esto para no hablar de la posibilidad —tantas veces verificada— de que esa modalidad de participación se convierta en una escuela de "sindicalismo amarillo". Además, cabe señalar que la representación campesina se limita a uno o dos delegados, en órganos colegiados casi siempre numerosos. La presencia campesina, por lo tanto, es meramente simbólica.

Otra modalidad de participación, de acuerdo a la experiencia latinoamericana, es aquella en que el Estado delega, parcialmente, determinadas funciones en las organizaciones campesinas, a través de sus dirigentes. En este caso el sindicato se convierte en conducto inicial de las peticiones de expropiación de tierras o de concesión de crédito. En principio este mecanismo conferirá un extraordinario poder político a las organizaciones campesinas, siempre que sus recomendaciones sean atendidas. Se podrá suponer también que, a partir de la percepción de las funciones sociales de su organización, los campesinos tiendan a participar más activamente de la vida organizacional y a ejercer una fiscalización directa sobre el comportamiento de sus propios dirigentes, evitando, en consecuencia, que se inclinen al abuso de funciones. El problema es que, generalmente, hay un desnivel inmediato entre el poder político de que los dirigentes pasan a disponer a través del referido mecanismo y el grado de madurez de las masas campesinas. Es más fácil que, en estas circunstancias, se opere una transferencia de la lealtad, anteriormente dedicada al patrón, hacia el dirigente campesino, que poco a poco pasaría a ser un auténtico cacique. En

este contexto hay que pensar también en la influencia y poder de maniobra que el Gobierno o los partidos políticos que lo integran puedan ejercer sobre los campesinos, a través de sus propios dirigentes, negociando como favores el crédito o el acceso a la tierra, a cambio del apoyo político, sumiso y primario, de los campesinos.

En el primero de los casos analizados, el Delegado Campesino tiene derecho a voto en las decisiones de los organismos de Reforma Agraria. Entonces, participa de la formulación de la política general de expropiaciones, de créditos, de comercialización, de precios. Por lo tanto, de la Reforma Agraria en su conjunto. No tuvieran validez las consideraciones realistas anteriormente hechas y se podría pensar que el esquema mencionado asegura la participación campesina en la ejecución de la Reforma Agraria. En el segundo de los casos, la función delegada es más localista; es, en rigor, una mediación entre el Estado y los beneficiarios potenciales.

Analizando la misma problemática desde el ángulo de los beneficiarios de la Reforma Agraria, varias soluciones se pueden señalar a través de la experiencia latinoamericana: los "Consejos Ejidales", de México, los "Centros Agrarios", de Venezuela, los "Asentamientos" o más recientemente los "Centros de Reforma Agraria", de Chile. Sin detenernos en la indagación de cómo funcionan en la práctica esos organismos, todos ellos tienen como atribuciones elaborar, con la participación de los campesinos beneficiarios, los planes de producción y de crédito, vigilar la marcha de las actividades agrícolas y la venta de los productos. Además, todos ellos tienen como objetivo propender al desarrollo económico, social y cultural del grupo. Sin lugar a dudas, son funciones de las más alta importancia y de su efectivo cumplimiento depende, en gran medida, el éxito de la política agraria en el área reformada. Pero, como se puede observar, los referidos organismos no participan en la decisión misma del Estado de formulación del programa de expropiaciones de tierras o de las políticas de crédito, de comercialización y de precios. Son organismos que se circunscriben a determinada área reformada y, por lo tanto, no interfieren en las decisiones nacionales que dicen relación al proceso de Reforma Agraria.

Pero la Reforma Agraria no puede ser visualizada como una sucesión de áreas reformadas.

Es un proceso global, que en sus proyecciones abarca todo el sector agrario, aunque esto no signifique decir que ella deba, para realizarse, expropiar la totalidad de las tierras. En la medida en que logra cambiar fundamentalmente, el sistema de tenencia de la tierra a través de la eliminación del latifundio, e imprime un nuevo dinamismo a la economía agraria, asegurando a la población campesina niveles más altos de vida, la Reforma Agraria en realidad se confunde con el proceso de desarrollo rural. De ahí que la Reforma Agraria sea un complejo de medidas de naturaleza económica, social y cultural, cuyo objetivo estratégico es la integración del campesinado a la comunidad nacional.

En este contexto, la Reforma Agraria implica a la totalidad de los campesinos y su dinamismo depende de que ellos participen, activamente, de su proceso. Pero los campesinos están divididos en las más diversas organizaciones, por lo menos en muchos de los países latinoamericanos. Estas organizaciones, que tienen en términos inmediatos una funcionalidad, acentúan a la larga el fraccionamiento del campesinado, dificultando el desarrollo de la percepción de sus intereses comunes y, por lo tanto, de la solidaridad social. El gran desafío, en consecuencia, en términos de una Reforma Agraria con las proyecciones planteadas, es formular el mecanismo adecuado de participación y precisar las funciones que los campesinos deben cumplir, tanto más complejas cuanto se proclama la necesidad de participación de todos los sectores del campesinado.

LOS CONSEJOS CAMPESINOS EN CHILE

La reciente experiencia chilena parece indicar un camino, o por lo menos esbozarlo. A través del Decreto N° 481, del 21 de diciembre de 1970, se creó el Consejo Nacional Campesino, que está "encargado de transmitir la opinión de los campesinos al Supremo Gobierno, en todos los asuntos del agro, especialmente en aquellas materias que dicen relación con:

1. Los planes nacionales de desarrollo rural, producción agropecuaria y Reforma Agraria.
2. Las políticas generales en materia de precios, créditos, comercialización, tributación y otras en relación con el desarrollo, la producción y la Reforma Agraria.
3. Los programas y presupuestos de los organismos públicos, semifiscales y de administración autónoma del sector agrícola.

4. Las políticas generales en materia social y económica del sector laboral campesino.

Para tales efectos, todos los planes, programas, presupuestos y políticas serán examinados e informados por el Consejo Nacional Campesino, antes de la aprobación del Ministerio de Agricultura y/o del Presidente de la República, según corresponda".

El Consejo Nacional Campesino está integrado por dos representantes de cada una de las tres principales Confederaciones de campesinos asalariados, dos representantes de la Confederación de Asentados, dos representantes de la Confederación de Cooperativas Campesinas y dos representantes de los pequeños agricultores.

En cada Provincia existirá también un Consejo Provincial Campesino, "que tendrá atribuciones en materias directamente relacionadas con su respectiva jurisdicción", además de ser vehículo de información del Consejo Nacional Campesino. Está integrado por dos representantes de cada Federación existente en la Provincia.

En las Comunas están constituidos los Consejos Comunales Campesinos, integrados por un Consejero por cada organización campesina comunal representada en el Consejo Nacional Campesino, dos Consejeros por cada Asamblea de Sector Comunal y un representante del Ministerio de Agricultura, "que no tendrá carácter de consejero, sino de relator de la organización campesina con las instituciones del Estado". La Asamblea de Sector Comunal está integrada por: a) los campesinos que se encuentran afiliados a organizaciones comunales; b) los campesinos asalariados, no organizados, que realicen su actividad productiva principal dentro de un marco geográfico del sector; c) los campesinos residentes en el sector y que se encuentren temporalmente cesantes; d) los pequeños propietarios agrícolas, que utilicen en la explotación de su predio sólo mano de obra familiar, y cuya posesión se encuentre dentro del sector. En cada comuna puede haber un máximo de cinco "Sectores" y un mínimo de cuatro, basados en diversos criterios que el reglamento preve. Los representantes de cada Asamblea de Sector Comunal son elegidos por votación directa de las bases.

Por lo que se acaba de detallar, los Consejos Comunales Campesinos son eminentemente democráticos en la medida en que están integrados por representantes de todos los sectores

del campesinado, (asalariados, pequeños propietarios, asentados, cesantes, trabajadores organizados y no organizados) y porque combina, con admirable flexibilidad, la representación de las organizaciones y la representación directa de las bases. A través de esta estructura se supera el fraccionamiento funcional de las organizaciones existentes, sin anularlas en el ámbito de sus actividades específicas.

Los Consejos Comunales Campesinos tienen las siguientes funciones:

- a) Conocer de las políticas de Reforma Agraria, en general.
- b) Conocer y discutir los planes de Reforma Agraria para la comuna.
- c) Acordar un Plan de Reforma Agraria Comunal, en conjunto con las instituciones del Estado.
- d) Poner en práctica, en conjunto con las instituciones del Estado, las medidas acordadas para la comuna en materia de Reforma Agraria.
- e) Motivar, organizar y conducir la participación de las unidades de base del Consejo Comunal, en la discusión, programación y ejecución de la política agraria comunal.
- f) Organizar y dirigir la realización de los Congresos Comunales.

Como se puede notar, es distinta la naturaleza de las funciones de los Consejos Campesinos a nivel nacional y comunal. Para el Consejo Nacional Campesino la función es **consultiva** de acuerdo con el Decreto N° 481 de 1970: "estará encargado de transmitir la opinión de los campesinos al Supremo Gobierno, todos los asuntos del agro". Pero el reglamento de los Consejos Comunales Campesinos, al fijar sus funciones, además de insistir en su carácter consultivo, agregó una de naturaleza **decisoria**: "acordar un plan de Reforma Agraria Comunal, en conjunto con las Instituciones del Estado". Como es evidente, acordar un plan de Reforma Agraria involucra decisiones, por lo menos, sobre política de expropiaciones de tierras, sobre crédito, precios y comercialización. Es verdad que no se trata de una decisión autónoma; es una co-decisión, lo que nos parece lógico si uno toma en cuenta que el Estado debe relacionar esa decisión comunal con los planes regionales o nacionales, y, por lo tanto, con sus disponibilidades

financieras. Además, de acuerdo con los mecanismos descritos, los planes, las políticas, los programas y presupuestos, de carácter general, antes de su aprobación deben haber pasado por el cedazo de la crítica campesina.

La función consultiva, asignada a los Consejos Campesinos, es en sí misma una conquista social de extraordinaria importancia, siempre que no se reduzca a mera formalidad. Si uno considera las materias sobre las cuales los campesinos deben ser consultados y se admite que el Estado, en su decisión, tomará en cuenta la opinión que le transmitan, es indudable que ya se estará practicando una forma avanzada de participación. También cabe recordar que, establecido el mecanismo de la consulta obligatoria, el peso de la opinión campesina en las decisiones de Gobierno dependerá siempre de la capacidad de movilización, de expresión unitaria, de representatividad real del Consejo Nacional Campesino. En otros términos, de una manera dinámica, el Consejo Nacional Campesino se constituirá en un **grupo de presión desde adentro** en determinado instante y, en otro, participará del **ejercicio del poder social**. Todo esto supone un alto nivel de organización de la masa campesina, requisito básico para la participación social, como hemos señalado con anterioridad.

Se podrá argumentar que la función consultiva restringe la participación campesina en la ejecución de la Reforma Agraria y que lo ideal sería asegurarles una función decisoria. No es exagerado recordar que "las diversas características de la participación social están estrechamente vinculadas con la estructura socio-económica y el funcionamiento político". Es falsa la proposición de otorgamiento de poder social. La participación social, dígame una vez más, es la síntesis, en un momento dado, del entrecruce de intereses que se expresan en las luchas sociales de cada pueblo; el problema es analizar en qué medida, a través de la función consultiva, los campesinos logran o no participar en las decisiones fundamentales sobre la Reforma Agraria y los planes de desarrollo rural.

Sobre lo propuesto, recordamos haber leído innumerables "Boletines" de la Sociedad Nacional de Agricultura (de Chile), relativos a las primeras décadas de su existencia. A través de ellos hemos podido ver cómo el Gobierno, en ese entonces, sometía a la apreciación de la Sociedad Nacional de Agricultura prácticamente todos los problemas que afectaban la economía nacional,

y no tan sólo los que se relacionaban con la agricultura. El nivel de ingerencia de la Sociedad Nacional de Agricultura en las decisiones del Gobierno, en ese período, daba a esa entidad representativa de los terratenientes chilenos la función de un verdadero co-gobierno. Y, sin embargo, no tenía formalmente una función decisoria. Depende, por lo tanto, de la composición social en la estructura de poder, en determinado momento, que la función consultiva pueda o no cumplir el papel propiciatorio de una verdadera participación social. Por otro lado, a través de la función consultiva los campesinos pueden enterarse, con un conocimiento de causa anteriormente imposible, de las decisiones pendientes sobre los problemas que fundamentalmente los afectan. Es decir, democratizase el aparato de la administración pública, exponiéndolo abiertamente a las presiones sociales de campesinos interesados en determinadas decisiones. Por lo tanto, se propicia la participación campesina en la elaboración de los planes que se relacionan con la Reforma Agraria y el desarrollo rural.

Además de la organización campesina a todos los niveles y de la capacidad de presión (requisitos que presiden, en nuestra concepción, toda la problemática de la participación social), otras tres condiciones son necesarias para que la participación campesina en Chile se convierta en realidad: a) financiamiento para los Consejos Campesinos; b) adecuación de la administración pública a las nuevas exigencias de la planificación, de modo de asegurar los conductos a través de los cuales se canalice, con eficacia, la opinión de los campesinos; c) capacitación campesina realmente masiva.

De las tres condiciones, la primera, no obstante ser básica para que los Consejos puedan funcionar, no ofrece mayores dificultades. La segunda es particularmente compleja, no tanto por los problemas relacionados con la racionalidad administrativa o métodos de planificación, como sobre todo por el cambio imprescindible de mentalidad de miles de funcionarios públicos y de técnicos, de modo que acepten la participación campesina como algo que, además de socialmente justo, es condición de éxito de los planes de desarrollo rural. Y la tercera, la capacitación campesina, por la masividad requerida, implica un verdadero desafío al que no es fácil responder, pero que es condición de la propia participación en los niveles que se proyecta. Sólo Barraclough⁶ refiriéndose a ese problema, escribió: "Los campesinos nunca podrán participar tan efectivamente como debieran, si no se

les proporcionan conocimientos y habilidad suficiente para manejar sus propios asuntos en una sociedad cada vez más compleja". El tema, por supuesto, por su dimensión y complejidad, puede ser sólo mencionado en este trabajo, pero lo hacemos con mucho énfasis, conscientes de la importancia vital de una capacitación que se entronque en una práctica social, capaz de asegurar a los campesinos los medios para que logren la autodeterminación de su propio destino y, en función de ello, la participación eficaz en la sociedad¹⁷.

CONSIDERACIONES FINALES

Creemos haber precisado, a través del análisis de la reciente experiencia chilena, los mecanismos que consideramos necesarios para la participación campesina en la ejecución de la Reforma Agraria. No nos hemos detenido en la discusión de la participación a nivel de las unidades económicas que se generan en las áreas reformadas. Está claro que, en este plano, los campesinos deben ejercer una función decisoria; y, si no es así, se establece en realidad una relación paternalista, que frustra la liberación de los campesinos. Este tema, por su importancia, obligaría a una disertación especial, que nos llevaría a sobrepasar en mucho los límites razonables de un trabajo de este género³¹. Pero, como es obvio, al tratar de los mecanismos que propician la "participación política" del campesinado en las decisiones del Estado, indirectamente abordamos el problema de la participación campesina en las nuevas unidades económicas: por la relación directa que las subordina a los planes y políticas en todo lo que se refiere a la producción agropecuaria, precios, créditos, comercialización, tributación, presupuestos de los organismos públicos del sector agrario, además de las políticas generales en materia social y económica del sector laboral campesino.

Como hemos repetido tantas veces, no hace sentido prescribir la forma y los alcances de la participación social. Pero, admitiendo que estén dadas las condiciones para asegurarla de modo más amplio, creemos que ella se expresará más adecuadamente a través de organismos campesinos autónomos, capaces de traducir con fidelidad los intereses de su categoría social. Por lo tanto, es recomendable que los integren representantes de todos los sectores campesinos y no tan sólo los que se beneficiaron del acceso a la tierra, precisamente porque se entiende la Reforma Agraria como un proceso global que inte-

resa a todos los campesinos. Es fundamental también que en la composición de los referidos organismos campesinos, además de los representantes de las organizaciones existentes, figuren campesinos elegidos directamente por las bases, de modo de lograr una creciente integración de todos los campesinos al proceso de transformación social y de evitar que los organismos se conviertan en círculos cerrados. Finalmente, cabe recordar que la vitalidad de los

organismos depende de sus funciones: es imprescindible que los campesinos, en un proceso de Reforma Agraria, tengan derecho a opinar, por lo menos, sobre las políticas de expropiación de tierras, de créditos, de comercialización y de precios.

Ojalá ese planteamiento, que no pretende ser ambicioso, pudiera tener acogida en la realidad social latinoamericana.

RESUMEN

Almino Affonso expresa que la participación del pueblo, particularmente del campesinado, a través de movimientos organizados como sindicatos, asociaciones campesinas, etc. es indispensable para la ejecución de la reforma agraria, y en consecuencia, para el logro económico y social de los países subdesarrollados.

Se fundamenta el autor en pronunciamientos y recomendaciones que congresos, reuniones y organismos de carácter internacional han emitido, respecto de la participación campesina organizada en la ejecución de programas de reforma agraria y desarrollo rural; entre estos destaca el expresado por la Conferencia Mundial de Reforma Agraria que dice: "las disposiciones legislativas relativas a la reforma agraria serían letra muerta si no existiese un movimiento campesino organizado para contrarrestar los intereses creados que se oponen a la redistribución efectiva de la tierra".

Basándose en el aparente apoyo que las instituciones brindan a la organización campesina, Affonso señala que las políticas financieras, técnicas y sociales para programas de reforma

agraria y desarrollo rural, no cumplen su cometido, si no cuentan con el decidido apoyo del campesino organizado.

Enfatiza en la necesidad de que los trabajadores se sindicalicen u organicen en asociaciones similares, para que por medio de éstas reclamen sus derechos, cumplan sus deberes y luchen contra los que obstaculizan el desarrollo de sus organizaciones.

Destaca la necesidad de la presión que el campesino debe ejercer sobre las fuerzas responsables de la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad y cita ejemplos de países donde los campesinos organizados se han alzado en defensa de sus intereses, particularmente de sus tierras.

Finalmente, y después de presentar las diversas formas de organización campesina que han sucedido en varios países latinoamericanos, y que en una u otra forma han producido, por lo menos parcialmente, los frutos deseados, concluye que no tiene sentido hablar del tema si los campesinos no han logrado la autorrepresentación de sus intereses.

SUMMARY

Almino Affonso expresses the idea that the participation of the people in particular the peasant, through organized movements such as unions, peasant organizations, etc., is indispensable for the execution of the agrarian reform, and in consequence, for the economic and social goals of the underdeveloped countries.

The author reinforces the statements, recommendations, etc., that congresses, conferences and organizations of an international character have emitted, in respect to organized peasant participation in the execution of agrarian reform programs and rural development. Among these are those which were expressed by the World

Agrarian Reform Conference which says, "The legislative measures relative to agrarian reform would be a dead letter if they do not require and organized peasant movement to check the vested interests which oppose the effective redistribution of land".

Baseing himself on the apparent support which the institutions supply the peasant organization, Affonso points out the financial, technical and social policies for agrarian reform programs and rural development do not fulfill their objectives if they do not count with the firm support of the organized peasant.

He emphasises the necessity that workers be unionized and organized in similiar organizations so that through these means they may claim their rights, comply with their duties and strive

against those that obstruct the development of their organizations.

He points out the necessity for pressure which the peasant should bring to bear on the responsible forces of the agrarian reform and the development of the community and cites examples of countries where organized peasants have risen in defense of their interests, in particular that of their land.

Finally, and after having presented diverse forms of peasant organization that have succeeded in various Latin American countries, and which in one form or another, have produced at least partially, the desired fruits, concludes that it does not make sense to discuss the subject if the peasants have not been able to gain self representation of their interests.

B I B L I O G R A F I A

1. AFFONSO, A. *et al.* Movimiento campesino chileno. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970.
2. ————. El sindicato campesino, agente de cambio. Cuadernos de la Realidad Nacional (Chile) No. 5: 118-138. 1970.
3. ANTEZANA, L. El movimiento obrero boliviano. La Paz, 1966.
4. ———— y ROMERO, H. Origen, desarrollo y situación actual del sindicalismo en Bolivia. La Paz, 1968. (versión preliminar).
5. BARRACLOUGH, S. y SAMPAIO, P. Trasfondo político de la reforma agraria en Chile. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970. (mimeografiado).
6. ————. Reforma agraria; Historia y perspectivas. Cuadernos de la Realidad Nacional (Chile) No. 7:51-83. 1971.
7. CARDOSO, F. Participación social y desarrollo; la clase obrera y los grupos marginados: notas para una discusión teórica. In Simposio sobre la Participación Social en América Regional, 1969. Documentos. Ginebra, Suiza? Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1969. (mimeografiado).
8. CARROL, T.F. Land reform as an explosive force in Latin America. Stanford, Calif., Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, 1963. (mimeografiado).
9. CHILE. DIRECCION DEL TRABAJO. Datos estadísticos. Santiago de Chile, s.f.
10. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social. Boletín Económico de América Latina (Estados Unidos) 9(2):224-254. 1964.
11. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Perú. Washington, D.C., Unión Panamericana, 1966. 496 p.
12. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES NA AGRICULTURA, RIO DE JANEIRO. Relatório anual. Rio de Janeiro, CONTAG, 1969.
13. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DEL TRABAJO, BOGOTA, COLOMBIA, 5 A 11 DE MAYO, 1963. Informe. Bogotá, Organización de los Estados Americanos, 1963.
14. CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA ROMA, ITALIA, 1966. Informe. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1966. 218 p.
15. CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA, ROMA, ITALIA, 1967. Informe de la Comisión. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1967.
16. CONGRESO MUNDIAL DE LA ALIMENTACION, WASHINGTON, D.C., 1963. Informe. Roma Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1963.
17. FREIRE, P. Acción cultural y reforma agraria. In Instituto de Capacitación e Investigación en

- Reforma Agraria, Santiago, Chile. Sobre la acción cultural. Santiago de Chile, ICIRA, 1969.
18. GARCIA, A. Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1967. 86 p.
 19. GONZALES, A. Experiencias políticas en la organización campesina. In Clifford, R.A., ed. Organización campesina en América Latina. IICA. Publicación Micelánea No. 63. 1969. pp. 133-143.

Documento presentado al Seminario Internacional sobre Organización Campesina, Guatemala, 1969.
 20. HUIZER, G. Desarrollo de la comunidad y grupos de intereses en áreas rurales. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. Documento No. 58. 1965. 25 p.
 21. ————. On peasant unrest in Latin America. Washington, D.C., Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, 1967. (mimeografiado).
 22. MATTELART, A. Apuntes sobre el concepto de reversibilidad de un proceso de reforma agraria. In Alaluf, D. et al. Reforma agraria chilena: seis ensayos de interpretación. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970. pp. 71-92.
 23. NACIONES UNIDAS, ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION Y ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Progresos en materia de reforma agraria: Tercer informe. Nueva York, Naciones Unidas, 1962. 111 p.
 24. NACIONES UNIDAS. DIRECCION DE ASUNTOS SOCIALES. La función de las organizaciones campesinas en la reforma agraria y en otros programas conexos de desarrollo de la comunidad con referencia especial a los países latinoamericanos. In Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, Roma, Italia, 1966. Documentos de base. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1966. 23 p. (WLR/66/4).
 25. NEIRA, H. Cuzco: tierra y muerte. s.n.t.
 26. NUN, J., MARIN, J.C. y MURMIS, M. La marginalidad en América Latina; informe preliminar. Santiago de Chile, 1967. (mimeografiado).
 27. ————. Marginalidad y participación social en América Latina, Ginebra, Suiza. Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1969.

Documento presentado en el Simposio sobre Participación Social en América Latina, 1969.
 28. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Papel de las organizaciones agrícolas en el desarrollo económico y social. Santiago de Chile, 1969.

Documento de trabajo presentado en la Reunión Técnica Regional sobre el Papel de las Organizaciones Agrícolas en el Desarrollo Económico y Social, Santiago de Chile, 1969.
 29. QUIJANO, A. Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina. Nueva York? Comisión Económica para América Latina, 1967.
 30. ————. Redefinición de la dependencia y marginalidad en América Latina. Santiago de Chile, Universidad de Chile-Centro de Estudios Socio-Económicos, 1970.
 31. SAMPAIO, P. El movimiento de organización campesina. In Alaluf, D., et al. Reforma Agraria chilena: seis ensayos de interpretación. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación en Reforma Agraria, 1970. pp. 37-39.
 32. SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, SANTIAGO DE CHILE, JUNIO 1964. Informe. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, 1964.
 33. STAVENHAGEN, R. La participación social en América Latina; bases para un simposio. Ginebra, Suiza, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1969. (mimeografiado).
 34. VENEGAS, R. y FIALHO, A. Principales requisitos para la integración popular en el desarrollo. In Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina. América Latina y desarrollo social. Santiago de Chile, DESAL, 1966. v. 2, pp. 299-352.

Reforma agraria y cambio estructural

Importancia de la capacitación campesina en el proceso de cambio

La reforma agraria, considerada como proceso de reorientación de las relaciones campesino - tierra-comunidad nacional, debe ser estudiada en el contexto de las estrategias oficiales de desarrollo de cada país.

Por esto, una teoría de la reforma agraria se elabora a la luz de las mismas categorías utilizadas en el análisis de las políticas globales de desarrollo. Se trata de modelos que son claramente alternativos desde el punto de vista de las fuerzas sociales en tensión.

Tales fuerzas cuentan, en América Latina, con cualidades para cierta defensa de sus intereses, en la medida en que la reforma agraria se condiciona a un sistema institucional dado; y, procura desarrollarse de acuerdo a la normatividad de ese sistema. Cada una de ellas, al sistematizar sus propios objetivos presiona en el sentido de la oficialización de un modelo de desarrollo (y de reforma agraria) compatible con sus intereses. Y la planificación global, en la medida en que sea el resultado de las presiones recibidas, suele reflejar, de manera complementaria o contradictoria, aspectos de los varios modelos propuestos. De esta forma, el predominio de un modelo indica la hegemonía de las fuerzas sociales que lo respaldan.

Los grupos de intereses evitan oponerse al desarrollo, en el plano de las ideologías y procuran, así, identificar o compatibilizar el desarrollo con sus propios objetivos.

En una tentativa de abarcar las partes fundamentales de las categorías conceptuales de uso más frecuente, se indican tres modelos, que aquí aparecen referidos al de la reforma agraria y, en especial, a la capacitación campesina**.

*Paulo de Tarso Santos **

* Abogado, exfuncionario del Instituto de Capacitación en Reforma Agraria, ICIRA, Santiago de Chile, Chile.

** La capacitación está tomada, en sentido amplio, como toda comunicación cultural con el campesino, orientada hacia su realización en la reforma agraria, lo que abarca y supera el concepto restringido de entrenamiento para cumplimiento de funciones.

MODERNIZACION TECNOLOGICA SIN CAMBIO SOCIAL

La modernización tecnológica para aumentar la producción y la productividad, limita el desarrollo a una de sus dimensiones, sin tener en cuenta la necesidad de una participación de los campesinos en el poder, en la renta y en la cultura.

La expresión extrema de este modelo procura condicionar la introducción de los avances tecnológicos a la conservación de la organización social vigente.

En el campo de la reforma agraria, este modelo implica dar prelación a todo lo que signifique aumento de producción y de productividad, en un enfoque que inhibe los cambios sociales en aras de la eficacia económica. Aplicado a la expropiación de tierras, este criterio hace intocables los fundos considerados bien cultivados y transforma las metas económicas en el único objetivo del desarrollo rural. Los cambios sociales, cuando ocurren, surgen apenas como la consecuencia mecanicista de los cambios tecnológicos.

En el área de la capacitación, tal modelo lleva a concentrar esfuerzos apenas en la asistencia agrotécnica y empresarial, subestimándose en la práctica todos los aspectos educacionales relacionados con el cambio social: interacción: reforma agraria y desarrollo económico, social, cultural y político; teoría y práctica del movimiento campesino, etc.

La alfabetización, por ejemplo, es planificada en función de las exigencias de mano de obra alfabetizada. Característica de las agriculturas intensivas con alto nivel de incorporación tecnológica.

Para aproximarse a este modelo, la capacitación debe proclamar su neutralidad ideológica frente a la problemática de la transformación social. Tal neutralidad, expresión de una dicotomía teórica entre cambio tecnológico y cambio social, implica en la práctica un comportamiento funcional frente a la conservación de las estructuras sociales, cuya eficacia se procura demostrar, a través de la variación progresiva de los índices de producción y rentabilidad.

CAMBIOS SOCIALES NO ESTRUCTURALES

Este modelo combina la modernización tecnológica con la incorporación de los sectores populares a los beneficios y responsabilidades mínimas de la sociedad actual.

Se flexibiliza la estructura social permitiendo mayor movilidad ascendente y ciertos cambios sectoriales, pero evitando cambios sustantivos en la organización social.

La igualdad formal a la ley y a las instituciones aparece maximizada como expresión de una efectiva igualdad de oportunidades en todos los sectores.

La estructura social es considerada adecuada a un desarrollo humano normal, con la sola condición de que se realicen cambios superficiales, con el objeto de permitir la incorporación a la vida social de sectores no participantes.

Una reforma agraria se aproxima a este modelo en la medida en que se preocupa, además de la modernización tecnológica, por una incorporación de los campesinos a ciertos beneficios de la organización social, especialmente a través de un esquema de participación en la renta y en la cultura. Pero, las estructuras de poder, que son el instrumento principal de dominación social, permanecen inalteradas.

En la asignación de tierras, este modelo se identifica más con la propiedad individual, por su mayor grado de identificación con el orden vigente. Por otro lado, las actividades de capacitación, según este modelo, deben incluir además de las líneas agrotécnica y empresarial, algo sobre teoría de la reforma agraria, educación básica y teoría del movimiento campesino. Pero tal contenido debe armonizarse con la característica fundamental del modelo: reforma social no estructural.

CAMBIOS ESTRUCTURALES CON MODERNIZACION TECNOLOGICA

Este modelo está formulado, a partir de una visión del desarrollo, como proceso de cambio social, que implica modificaciones en la producción y en las instituciones, lo que constituye una orientación ya ampliamente aceptada en teoría del desarrollo.

Se considera que la modernización tecnológica como medio de lograr mejor nivel para todos los sectores sociales, pierde su eficacia fuera de un contexto de reorientación global de las estructuras sociales.

En síntesis: se mira al desarrollo como proceso de crecimiento económico y como medio de realización humana, a nivel de las personas y de la comunidad.

Tal concepción postula una actuación organizada y consciente de todos los grupos de la población en la tarea común de reconstrucción social.

Una estrategia de desarrollo se aproxima a este modelo en la medida en que procura centrarse en la reorientación del proceso productivo y de su correspondiente cuadro institucional, en el esfuerzo por crear un sistema económico-estructural apto para originar lo que supone un sistema social hecho a la medida del hombre y de las exigencias de su realización.

Para aproximarse a este modelo, la reforma agraria se vuelve un proceso de cambio estructural orientado hacia una nueva sociedad.

La asignación de tierras se hace de manera preferente, a cooperativas multiactivas. Las unidades reformadas pasan a tener, al lado de un objetivo económico, una finalidad social que se inscribe en el marco de una reorientación básica de la organización social.

Por ello, la capacitación debe ser planificada con el objeto de hacer que los campesinos internalicen, libremente, valores que los movilicen hacia la construcción de una nueva sociedad, dinamizando, a un tiempo, el cambio tecnológico y el cambio social.

La alfabetización del campesino procura establecer una profunda modificación de las relaciones del alfabetizado con la realidad. El campesino, al alfabetizarse, aprende no solamente a leer y escribir, sino también a pensar su realidad, como sujeto de su propio desarrollo.

REFORMA AGRARIA Y CAMBIO ESTRUCTURAL

El carácter estructural del estancamiento económico en América Latina, ha sido ya ampliamente demostrado en estudios que lograron crear un expresivo consenso teórico^{3, 4, 6}.

Los economistas fueron los primeros en elaborar, en América Latina, técnicas de planificación del desarrollo, procurando medir los avances conseguidos a través de indicadores como el producto nacional bruto y el producto nacional por habitante. Por su carácter tecnológico se impuso dicha planificación, desde luego, en términos de preocupación con el logro de niveles más humanos de vida para todos los sectores de la población. Se ve claro, por otro lado, a la luz de experiencias históricas observadas, que

ese objetivo social o humano de desarrollo¹ no puede ser alcanzado fuera de un contexto de reorientación, de la manera en que se encuentran ordenados los elementos fundamentales de la organización social: la producción, el poder, la renta y la cultura*.

Es así como, si se quiere armonizar la teoría de la Reforma Agraria en América Latina, con las formulaciones más modernas de las ciencias sociales, hay que elaborarla considerando que se trata de sistematizar la dimensión estructural del desarrollo rural.

LA FAO Y LA REFORMA AGRARIA

La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria², al ofrecer a los países la oportunidad de reevaluar sus programas de cambios estructurales, reafirmó la conclusión, expresada en numerosos documentos y resoluciones anteriores, de la misma FAO de las Naciones Unidas, de que "el bajo nivel de vida de la gran masa de la población rural en muchos países sub-desarrollados es, en gran medida, el resultado de las estructuras agrarias existentes que obstaculiza el desarrollo económico"⁵.

Como antecedente histórico de esa orientación se pueden citar, entre muchos otros, una conclusión de la Conferencia de Punta del Este en 1961, ratificada en 1967 por los Presidentes de los Estados Americanos, también en Punta del Este, según la cual se recomendó a los participantes realizar "Programas de reforma agraria integral para transformar los injustos sistemas de tenencia de tierras, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio".

Según señala la Oficina Regional de la FAO para América Latina⁵, las cinco esferas de concentración elaboradas por la Organización como "un cuerpo de doctrina relativa al desarrollo agrícola, se relaciona directamente con la reforma agraria, considerada como un proceso

* Como componentes del nivel de vida, convenidos en las Naciones Unidas se incluyen: educación, salud, vivienda, consumo de alimentos y nutrición, vestuario, empleo y condiciones de trabajo, seguridad social, servicio social y derechos humanos. De estos componentes provienen algunos enfoques de política de desarrollo: redistribución del ingreso y la riqueza, control y redistribución de la población de la población; desarrollo de los recursos humanos; desarrollo regional, desarrollo urbano y desarrollo rural (incluida la reforma agraria); y, problemas de la infancia y la juventud.

que debe hacer compatibles el cambio tecnológico y el cambio social, en el contexto de las políticas relativas al sector agrícola".

Por otro lado, al justificar una de las prioridades de su programa (área IV), la FAO identifica la estructura y política agraria como uno de los obstáculos al aprovechamiento de los recursos de que disponen los países.

Sobra señalar, por lo tanto, la importancia básica que debe tener la reforma agraria en la estrategia de la FAO para la región. Según lo manifestado por la Oficina Regional⁵, en su propuesta de acción en reforma agraria⁴ "Una estrategia que se concentrara principalmente en los cambios tecnológicos, restándole importancia a los problemas sociales e institucionales asociados con los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra en la región, además de resultar relativamente ineficaz, a la larga, comprometería los otros programas de la FAO".

Para implementar las proposiciones aquí referidas, adaptándolas a las condiciones particulares de cada país, la FAO estableció, en la Oficina Regional, un grupo interdisciplinario "con el propósito de planificar y ejecutar los programas de reforma agraria de la Organización, en la Región".

EL PAPEL DE LA CAPACITACION

Al formular una pauta para su mencionada acción en materia de reforma agraria, la Oficina Regional enfatiza que la efectividad de la capacitación, como de los otros medios de que dispone la FAO (investigación, evaluación, asistencia técnica y divulgación) "está directamente influenciada por el grado de apreciación general del hecho que, el desarrollo rural es un proceso de transformación social del sector agrícola". La referida pauta incluye, además, las recomendaciones siguientes: la capacitación no debe limitarse al entrenamiento de personal para cumplir funciones de producción sino que debe también preocuparse de la "educación más amplia de la población rural, de modo que los campesinos, sindicatos y cooperativas puedan participar efectivamente en el proceso de desarrollo"; —la extensión agrícola debe tomar en cuenta los valores de los campesinos y trabajadores agrícolas, transformándose en asistencia técnica eficaz y funcional, "resultado de la comprensión mutua entre el extensionista y los beneficiarios".

ANTECEDENTES PARA UN MARCO TEORICO

El problema que se plantea al planificador de capacitación en reforma agraria, a partir de las premisas aquí referidas, tiene por lo tanto, un claro punto de partida: ¿cómo debe organizarse la comunicación cultural con los campesinos para ayudarlos a descubrir y comprender los valores adecuados a su realización humana en la reforma agraria, mirada como proceso de cambio estructural?

Se trata de precisar el papel que le toca cumplir a la capacitación, frente a un sistema de objetivos ordenados hacia la reorientación básica de las relaciones: campesino-tierra-comunidad nacional.

Se descarta, por lo tanto, la reforma agraria como un mero proceso de incorporación de campesinos "marginales" a los beneficios de una sociedad cuya estructura no está puesta en tela de juicio.

En consecuencia, no se trata de planificar una capacitación destinada a adaptar a los campesinos a una sociedad hecha, sino de que el campesino posea instrumentos que le permitan hacer su realidad con una visión crítica de la sociedad tradicional y con el objetivo de participar de la construcción de una nueva sociedad.

En el fondo, se busca educar al campesino para su liberación, es decir, para que pueda decidir como persona (lo que implica racionalidad y libertad) por una de las diversas vías de realización humana.

El capacitador aparece en ese proceso como alguien que **propone** vías que le parecen **mejores**. Es por ello que, capacitar en la libertad y para la liberación implica una actitud ideológica clara del educador.

En ese sentido, la capacitación entendida como comunicación social de cultura, surge claramente como un proceso ideológico.

Conviene señalar que, ideología está tomada aquí como un cuerpo de ideas que permite ver e interpretar un momento histórico determinado y proyectar los momentos históricos siguientes. Es decir, la aparente contradicción ciencia-ideología aparece así resuelta en una integración, que tiende a dar base científica a la ideología (evitando el subjetivismo, sin base

empírica) y dar además, proyección ideológica a la ciencia. Se busca, de este modo una ideología a partir de lo que **es**, o una ciencia de lo que debe **ser**. En otras palabras: el esfuerzo se inscribe en la línea de búsqueda de una síntesis teórico-práctica, que quiere, al mismo tiempo, ser conocimiento y acción transformadora de la realidad conocida.

Al proponer una ideología como vía **mejor** de humanización, el capacitador (tomada la expresión como sinónimo de educador) debe tener clara visión de la nueva sociedad, no para donarla al campesino sino para desafiarlo en su creatividad cultural propia.

Aquí aparece una oposición que debe ser analizada: el capacitador comunica al campesino los esquemas de una sociedad que debe ser hecha a la medida de la liberación campesina, afirmando así, por un lado que el campesino es sujeto constructor de la nueva sociedad, y, por el otro definiendo de antemano la sociedad que debe ser construida.

La aparente antinomia se supera en una proposición crítica (hecha por el capacitador) para provocar una asimilación creadora por parte del campesino.

Esa proposición crítica exige conocimiento de la realidad campesina, y se choca tanto con una actitud de invasión del mundo cultural campesino, como con una sumisión pasiva a la cultura campesina.

Si hay invasión, se pierde el aporte original derivado de la creatividad campesina; si hay sumisión, el esfuerzo capacitador se pierde en una visión "espontaneísta" que inhibe el desarrollo cultural campesino, por una actitud ingenua de respeto hacia el pensar campesino, sin entrar a calificarlo en función del objetivo ideológico, hacia el cual se mueve la acción educacional.

Pero la acción del capacitador con el objeto de buscar nuevos valores, con el campesino es decir, nuevos criterios para el ejercicio de su libertad, supone una reflexión previa sobre el hombre, sin la cual, las proposiciones del capacitador pierden objetividad, porque en este caso, como señala Geldman, el hombre es al mismo tiempo sujeto y (parcialmente) objeto del conocimiento y de la acción. Por ello, se impone partir del conocimiento del hombre como una totalidad que se relaciona con otras

totalidades, en un estar siendo que es al mismo tiempo individual y comunitario. Eso lleva a un humanismo que surge así no sólo como un planteamiento ideológico (como quiere Althusser), sino también, como una categoría, hasta cierto punto teórica, en la línea de la reflexión anterior que integra ciencia e ideología. Lo que importa es señalar que, a partir de una visión del hombre, se postula una reorientación de las estructuras sociales, de las normas de convivencia social. Es lo que Fromm llama el "humanismo normativo".

El capacitador sabe que el campesino se realiza como hombre, al tomar conocimiento del mundo y trasformarlo, al tomar conciencia de sí y trasformarse, y al encontrarse con otro y moverlo hacia su transformación.

Surge entonces como objetivo básico de la capacitación, el desarrollo de la aptitud del campesino para pensar su propia realidad; reconociéndose en su atributo esencial de constructor de su futuro, de sujeto de su historia.

La estructura social vigente aparece, en ese contexto, como algo cultural, hecho por hombres y modificable a través del ejercicio de su libertad, siempre que ese ejercicio se haga a base de ciertos valores opuestos a los valores de la cultura que tiende hacia el logro de una cohesión social conservadora de la organización tradicional.

Por ello, la mera extensión al campesino de la educación tradicional, significa en el fondo un esfuerzo por adaptar al campesino a la sociedad tradicional que se pretende superar a través de la reforma agraria.

La oposición aquí referida se puede ver más clara si se advierte que el individualismo, característico de las estructuras que se quiere cambiar, se opone a la cooperación, valor básico de la sociedad que se desea construir. Esta cooperación se desglosa en muchos otros valores que deben ser propuestos a los campesinos, para que ellos los asimilen creadoramente: actuación organizada, solidaridad, generosidad, amor al trabajo, espíritu de sacrificio, aceptación del riesgo y de la inseguridad que caracterizan los procesos de cambio social, actitud racional frente al consumo, etc. El objetivo es así, ayudar al campesino para que él llegue a ser: autónomo en sus decisiones y en su acción; abierto a la colaboración con los demás y dotado de espíritu de innovación para

incorporar a su acción, de manera creadora, los avances de las ciencias y de la tecnología.

Por otro lado, el individualismo expresa una ideología que ignora la persona, al ignorar su dimensión comunitaria, a nombre de una naturaleza humana abstracta. Así, no sería liberadora una capacitación que procura atomizar a los campesinos, haciéndolos ignorar el verdadero carácter de sus relaciones en la vida social, impidiéndoles identificar sus aliados actuales o potenciales y dificultando la visualización de sus opositores.

A cada uno de los valores formulados con base en la cooperación, correspondería así un anti-valor derivado del individualismo: egoísmo, competencia denigrante interindividual, deseo de instalación en la seguridad, "comodismo", actitud tradicionalista frente a los avances científicos y tecnológicos, actitud irracional frente al consumo, etc. Si se toma este último anti-valor, por ejemplo, un movimiento campesino que orientara su acción de acuerdo a ese criterio presionaría hacia el consumo, sin considerar las eventuales exigencias limitativas del desarrollo nacional. Y con ello no estaría encaminando su esfuerzo hacia la construcción de una nueva sociedad, adecuada a su realización humana-individual y comunitaria.

Lo que importa señalar, para los efectos de esta presentación, es que, a partir de una visión del hombre, se postula una reorientación de las estructuras sociales y de las normas de convivencia social.

Se puede decir, por ejemplo, que esa nueva sociedad deberá ser integrada, superando la dicotomía actual (participantes-no participantes) de tal manera que al todo social no le falte ninguna de sus partes vitales, racionalizando la producción y la asignación de beneficios, y poniendo énfasis en los llamados "roles adquiridos" que deben sobreponerse a los "roles adscritos" de acuerdo al status social. Por otro lado, se piensa que esa sociedad deberá funcionar como una comunidad de personas, lo que supone un clima de libertad y de participación plena de los campesinos en el poder, en la renta y en la cultura.

Finalmente se puede afirmar, en la línea de las consideraciones anteriores, que la modernización tecnológica, indispensable a cualquier proceso de desarrollo, deberá realizarse con espíritu crítico, de acuerdo a las prioridades de

cada país y con el contexto de una búsqueda de síntesis cultural entre el agente externo (capacitador o extensionista) y el campesino sujeto de su propio desarrollo.

MEDIDAS Y MECANISMOS

Para aplicar esa orientación a la realidad de cada país, se impone considerar las finalidades de las políticas concretas de reforma agraria.

Esas finalidades, formuladas de manera general, pueden no significar por sí solas una opción para el modelo de cambio estructural en el desarrollo. De hecho, si consideramos los otros modelos alternativos para el desarrollo rural (modernización tecnológica sin cambio social y modernización tecnológica con incorporación del campesinado a ciertos beneficios de la sociedad tradicional) las finalidades citadas pueden surgir como compatibles con ellos que, como se ha visto, suelen no ser alternativos en las políticas oficiales de reforma agraria.

Pero analizada la política de reforma, en el contexto de las estrategias globales de desarrollo, ella puede indicar una tendencia hacia el cambio estructural, o puede, por lo menos, no contraponerse a él.

El problema que se presenta al planificador de la capacitación campesina es cómo formular los objetivos, contenidos y métodos de su acción educacional, para ayudar al campesino a participar en la construcción de la nueva sociedad.

Los objetivos deben centrarse en las funciones específicas que a los campesinos les corresponde cumplir en el proceso de reforma agraria:

- Funciones agrotécnicas
- Funciones "empresariales" o de organización de los factores de producción en las nuevas unidades de tenencia y explotación.
- Funciones de ejercicio del poder social, con miras al cambio estructural, para lograr su participación plena en el poder, en la renta y en la cultura.

En realidad, esas funciones podrían agruparse en la doble dimensión del desarrollo: cambio tecnológico y cambio social. Pero tales di-

menciones no pueden ser dicotomizadas, ya que son aspectos distintos de una misma realidad. La modernización tecnológica, por ejemplo, que es indispensable para el éxito de cualquier reforma agraria, debe ser propuesta al campesino, a través de la capacitación o de la asistencia técnica, en un contexto más amplio: el de la acción cultural. Ello supone un conocimiento mínimo previo de la percepción cultural de los varios grupos campesinos con los cuales se trabaja. El estudio del pensar campesino, referido a su realidad, aparece así como el fundamento de una acción transformadora que abarca y supera la introducción de nuevas técnicas de cultivo, integrándolas, de manera funcional, en el universo cultural del campesino.

Ejemplo: la asistencia técnica en riego, o en otros rubros como poda de árboles, manejo de lechería o vacunación de ganado, aparece como aparentemente neutral en cuanto al cambio social. Pero, en realidad, si se propone una determinada modalidad de riego, o si se procura enseñar todas las técnicas agrícolas a todos los campesinos, ello puede significar un estímulo, determinante en algunos casos, a la opción por la propiedad individual, con todas las implicaciones que ello involucra. Por otro lado, al plantear al campesino aspectos de la teoría de la reforma agraria, o al hacerlo sobre su realidad cultural, el capacitador puede, a partir de una problemática de cambio social, implementar la modernización tecnológica, facilitando por ejemplo, la comunicación del asistente técnico con el campesino.

El contenido de la capacitación debe así contemplar dos partes fundamentales: una parte general, centrada en la teoría de la reforma agraria (interacción: reforma agraria y desarrollo económico, social, cultural y político), y una parte específica organizada de acuerdo a las necesidades reales de cada grupo campesino y que abarcaría las siguientes líneas de acción: educación básica (alfabetización funcional, matemáticas, fundamentos de ciencias sociales y naturales), capacitación empresarial (técnicas de elaboración de planes de explotación; contabilidad, presupuesto, comercialización, plan de inversiones, etc.) capacitación agrotécnica; teoría y práctica del movimiento campesino; cooperativas; comités de pequeños propietarios; asentamientos y organizaciones gremiales -sindicatos; federaciones provinciales y confederaciones nacionales.

El método debe ser basado en el principio de que el participante también tiene su percepción del problema que se va a discutir. Se trata así de investigar la percepción que el campesino tiene de su propia realidad, como base para la elaboración en conjunto con ellos, de un programa de acción orientado hacia el cambio estructural que plantea la reforma agraria.

LINEAS DE ACCION

Las observaciones anteriores permiten sugerir algunas líneas de acción entre las muchas que pueden ser consideradas como base para planificar la capacitación en reforma agraria*:

1. Todas las actividades programadas (cursos, seminarios, visitas de asistencia técnica) deben estar referidas a un marco teórico formulado a partir de dos elementos básicos:
 - a. La reforma agraria, como proceso de cambio estructural tiende hacia una nueva sociedad;
 - b. Para movilizar a los campesinos hacia esa nueva sociedad, respetando su condición de sujetos del proceso, se impone proporcionarles, de manera problematizada, nuevos valores con el objeto de lograr una asimilación creadora de parte de ellos.
2. Investigación y capacitación en reforma agraria, deben ser planificadas como momentos de un mismo proceso de acción cultural, que comienza con estudios empíricos de la realidad nacional y campesina, y con la búsqueda de los temas campesinos más significativos que deben ser sistematizados por un equipo multidisciplinario, luego devueltos, en forma problematizada, a la misma comunidad campesina sujeto y objeto de la capacitación.
3. Los objetivos, contenidos y métodos de la capacitación en reforma agraria deben tratar de integrar, teórica y prácticamente, la doble dimensión del desarrollo rural: el cambio tecnológico y el cambio social.
4. Se impone enfatizar la participación campesina en todas las actividades programadas.

* Las líneas de acción aquí sugeridas están fundadas en la experiencia de ICIRA, en Chile.

En tal sentido, se recomienda, por ejemplo, que cualquier exposición del profesor o del asistente técnico sea precedida de una discusión entre los mismos campesinos, divididos en grupos de trabajo, basada en una pauta de referencia, para llegar a una percepción crítica y objetiva del tema o realidad propuesta. Las conclusiones de los trabajos en grupo pueden ser formuladas por escrito y a través de dibujos que suelen ser buenos medios de expresión de la cultura campesina.

De esta forma, el aporte del profesor tendría carácter complementario y sólo se haría cuando ya estuviera agotada la capacitación de auto-enseñanza del grupo con el cual se trabaja.

5. La búsqueda de racionalidad en la capacitación con los campesinos, en la reforma agraria, no puede restringirse a planificar actividades para grupos limitados. Se impone organizar programas masivos a través de los medios y métodos de comunicación social, especialmente la televisión, la radio y la así llamada "educación programada".
6. En la imposibilidad de beneficiar a todos los campesinos a través de la capacitación formal, se sugiere la organización de cursos especiales para dirigentes, capacitadores y alfabetizadores. Se considera adecuada la proporción de una persona capacitada por cada 10 familias beneficiarias de la reforma agraria.
7. La capacitación de los jóvenes y de las mujeres campesinas debe ser objeto de atención especial, considerando la importancia de esa línea en el contexto de una acción cultural orientada hacia el cambio de los valores campesinos.
8. En cualquier hipótesis, la capacitación debe buscar una orientación metodológica, coherente con el marco teórico propuesto, lo que exige la previa investigación de la temática cultural de los grupos beneficiarios.
9. La orientación aquí propuesta postula por su totalidad una coordinación de todos los organismos —públicos y privados— que actúan en capacitación campesina, "extensión rural" o asistencia técnica, tanto a nivel de planificación como a nivel de ejecución.
10. La planificación de las actividades de capacitación, debería hacerse "in situ", a través de equipos móviles multi-institucionales que funcionarían junto a los equipos zonales de capacitación y junto a las organizaciones campesinas del área respectiva.
11. La capacitación deberá orientarse hacia la creación de una conciencia campesina, y no sólo hacia una conciencia de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria. Ello sugiere la realización de cursos conjuntos, de los beneficiarios con los campesinos sin tierra.
12. Como línea complementaria de la capacitación con campesinos, se impone la preparación de núcleos técnicos en los organismos de gobierno, lo que exige una línea específica de preparación de funcionarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones en el proceso de reforma agraria. Se debe evitar, a través de este programa, que llegue a haber diferencia de orientación entre los funcionarios gerenciales y administrativos y el personal que esté en contacto con los campesinos. En la fijación de metas cuantitativas para la capacitación con funcionarios, durante los primeros tres años del programa, se considera adecuada la proporción de un funcionario capacitado o re-capacitado, en curso de corta duración, por cada 100 familias beneficiarias.
13. El organismo encargado de centralizar la capacitación, debe procurar obtener la participación de profesores universitarios, expertos internacionales y profesionales nacionales de otros organismos en las actividades programadas, para complementar el esfuerzo que es básico, pero muchas veces, insuficiente de su propio equipo de capacitadores.
14. Debe darse atención especial a la preparación de ayudas audiovisuales y de textos didácticos especialmente elaborados para los campesinos. Los informes de investigación constituyen aportes fundamentales a esa labor de preparación de textos.
15. Se indica la conveniencia de organizar un servicio de registros y documentación en el organismo encargado de la capacitación, como base para un sistema de comunicaciones con los egresados de cursos y seminarios.

16. Considerando que, como consecuencia de la misma reforma, los campesinos logran acceso progresivo a los medios de comunicación social, se impone planificar una política de comunicación, en términos globales, con el objetivo de integrar acciones educativas distintas de acuerdo a una pauta de acción conjunta.
17. Con el objeto de formar una opinión favorable a la reforma agraria se indica, además, la conveniencia de realizar cursos y seminarios, con algún tipo de participación campesina, para obreros industriales, profesionales, no funcionarios y estudiantes universitarios.
18. Para atenuar las consecuencias de la disfuncionalidad de los contenidos de la educación formal frente a las características de la reforma agraria se recomienda: participación del equipo central de capacitación en reforma agraria en los cursos de preparación y perfeccionamiento de maestros, de escuelas agrícolas medias especialmente; asesoría a los organismos de gobiernos para revisión del currículum de ciencias sociales en una línea compatible con los objetivos de la reforma agraria y con su demanda de personal calificado; realización de cursos cortos sobre teoría de la reforma agraria para estudiantes universitarios, especialmente de agronomía; y ciencias sociales, para profesores de escuelas medias y para los alumnos de los últimos años de esas escuelas.
19. Las actividades programadas deben ser permanentemente evaluadas a través de investigaciones especialmente diseñadas, sus conclusiones pasan a ser básicas para replanificar la capacitación.
20. En cuanto a la investigación pueden visualizarse algunas líneas fundamentales de acción: la incorporación de nuevas tecnologías en el contexto de la cultura campesina; la relación entre el proceso de reforma agraria y la necesidad de estructurar un movimiento social campesino; el sistema nacional de decisiones y la estructura de la administración pública en la aceleración o desaceleración de la reforma agraria; la integración de la reforma agraria en la estrategia del desarrollo, alternativas de financiamiento en la reforma agraria; la empresa campesina y la creación de una nueva economía rural; la aplicación de la Ley y de los Reglamentos de Reforma Agraria.

RESUMEN

El autor expresa en este trabajo, que la reforma agraria debe considerarse como un proceso en el que sean compatibles el cambio tecnológico y el cambio social, en el contexto de las políticas relativas al sector agrícola.

Refiriéndose a las determinaciones adoptadas por los presidentes americanos en Punta del Este, subraya que las fórmulas convenientes en esa época no han sido ejecutadas en su mayor parte. Precisa además, que la reforma agraria debe ser integral, para transformar los injustos sistemas de tenencia de tierras con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio.

La capacitación —destaca— no debe limitarse al entrenamiento de personal para cumplir funciones de producción, sino que también debe preocuparse por la educación integral de la población rural, de modo que los campesinos par-

ticipen efectivamente en el proceso de cambio y desarrollo. Para ello, no se trata de planificar una capacitación destinada a adaptar a los campesinos a una sociedad hecha, sino, que las grandes masas rurales posean instrumentos que les permitan conocer su realidad con una visión crítica de la sociedad.

Indica el autor, que la reforma agraria, como proceso de cambio estructural tiende hacia una nueva sociedad, y que para movilizar a los campesinos hacia esa sociedad, respetando su condición de sujeto del proceso, se debe proporcionarles nuevos valores de manera problematizada, con el objeto de lograr una asimilación creadora de parte de ellos. Para lograrlo, los objetivos, contenidos y métodos de la capacitación en reforma agraria deben tratar de integrar, teórica y prácticamente, la doble dimensión del desarro-

llo rural: el cambio tecnológico y el cambio social.

Refiriéndose a la capacitación de los campesinos, sostiene que no se debe trabajar con pequeños grupos, sino organizar programas masivos a través de los medios y métodos de comunicación social, especialmente la televisión, la radio y la llamada "educación programada". Esta capacitación deberá orientarse hacia la creación de una conciencia campesina, y no

sólo hacia una conciencia de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria, para ello sugiere la realización de cursos conjuntos de los beneficiarios con los campesinos sin tierra.

Finalmente, recomienda la preparación de núcleos técnicos en los organismos del Gobierno, lo que exige una línea específica de preparación de funcionarios, para el cumplimiento eficaz de sus tareas en el proceso de reforma agraria.

S U M M A R Y

The author expresses in this work the idea that the agrarian reform should take into consideration a process in which both technological and social changes are compatible, and in context of policies relative to the agricultural sector.

In reference to the resolutions adopted by the American Presidents at Punta del Este, it should be underlined that the formulas and resolutions adopted in this period have not been executed in their majority. It is worthwhile to note that agrarian reform should be integral in order to transform the unjust systems of land tenancy with a view to doing away with the system of concentration of land in large units of ownership and the fragmentation of land into small units of ownership.

The training, as it is pointed out, should not be limited to the training of personnel to fulfill their production function, but also one should be concerned about the integrated education of the rural population and the methods by which the peasants can participate in the process of change and development. For this, one does not try to plan training destined to adopt the peasants to a ready made society but rather that the great rural masses possess instruments that permit them to know their reality with a critical view of society.

The author indicates that agrarian reform as a process of structural change is tending tow-

ards a new society and in order to move the peasants towards this society, respecting their condition as subjects of the process, one should provide them with new values, in a problematized way, with the object of reaching a creative assimilation on their part. To attain this, the objective, contents, and methods in training in agrarian reform should try to integrate theoretically and practically the double dimension of rural development: the technological change and the social change.

In reference to the training of the peasants it is held that one should not work with small groups but rather organize massive programs through the methods and means of social communication; especially television, radio and the so called "programmed education". This training should be oriented toward the creation of a peasant conscience and not only towards the development of a conscience of the peasants who are benefited by the agrarian reform, but for this end it is suggested the development of a set of courses for those benefited together with the peasants without land.

Finally, it is recommended the preparation of technical nucleuses in the organizations of the governments, which is demanded by a specified line in the preparations of functionaries for the efficient fulfillment of their tasks in the process of agrarian reform.

BIBLIOGRAFIA

1. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina. New York, Naciones Unidas, 1968. 201 p.
2. CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA, ROMA, ITALIA, 1966. Informe. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1966.
3. HURTADO, C. Obstáculos políticos ao crecimiento económico do Brasil. New Haven, Conn., Yale University, 1965.
4. MARSHALL, W. Educación, estructuras sociales y desarrollo en América Latina. América Latina (Brasil) 10(3): 15-40. 1967.
5. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. La estrategia que se propone en materia de reforma agraria. Santiago de Chile, FAO-Oficina Regional para América Latina, 1968.
6. UTRIA, R.V. Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina. México, D.F., Centro de Alfabetización Funcional en las Zonas Rurales en América Latina, 1968.

Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria*

REFORMA AGRARIA Y POLITICA DE TIERRAS

La consideración del rol de los recursos físicos (especialmente los agropecuarios) en programas de reforma agraria debe entenderse como aspecto integrado en estos programas y, al mismo tiempo, como un asunto de interés y proyección nacionales.

Cabe afirmar que las políticas para una mejor utilización y conservación de los recursos agropecuarios en las áreas de reforma agraria deberían ser parte de una política nacional de tierras.

Como se utilicen los recursos dentro de las áreas de reforma agraria responde a un interés nacional y no es asunto privativo o exclusivo de los beneficiarios de estos programas. Hay que adelantar, que una política nacional de tierras no tendrá asegurado un éxito en su implementación si no va acompañada de medidas profundas, drásticas y extensivas de transformación institucional y de redistribución de tierras.

Asimismo, las diversas implicaciones y objetivos enunciados o esperados de programas de reforma agraria no podrán estar asegurados sin la participación voluntaria de los beneficiarios de la redistribución de tierras en la realización de programas integrados de conservación de suelos, agua y cubierta vegetal.

En términos generales, la iniciación de un programa de reforma agraria constituye una oportunidad valiosa para el inicio e implementación de una política nacional de tierras. Y esto por varias razones. Uno de los rasgos inherentes al sistema de apropiación latifundista era su escape al control nacional en cuanto al uso y disposición de los recursos. Frente a los hacendados muchos gobiernos mantuvieron una actitud "liberal" y complaciente.

**Necesidad de políticas
para un mejor uso y
conservación de los recursos**

*Rafael Baraona ***

* Trabajo preparado para el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, realizado en Chiclayo, Perú.

** Jefe del Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización de FAO. Santiago de Chile, Chile.

Los programas de reforma agraria presentan, en cambio, un notable y saludable contraste, tanto en la relación gobierno-agricultura como en la actitud de los usuarios frente a las innovaciones. La decisión política de implementar un programa de reforma agraria constituye una suerte de intervencionismo estatal para asegurar el logro de metas y objetivos sociales, productivos, políticos y culturales que la estructura pre-existente, es decir, el sistema latifundista, no podía satisfacer. Este "intervencionismo" estatal bien podría extenderse, dentro de esta lógica, al resguardo constructivo (no paternalista) del buen uso de los recursos redistribuidos. Es evidente que una preocupación estatal por un mejor uso de los recursos entregados a los beneficiarios no puede consistir en una preocupación separada de sus políticas de apoyo a la agricultura reformada.

Puede esperarse que las reformas agrarias generen un potencial de receptividad al cambio tecnológico y social que contraste asimismo con la situación anterior. Si los mecanismos y políticas de implementación son viables, dada la realidad de cada reforma agraria, pueden ser difundidas entre los beneficiarios nuevas ideas respecto a uso y conservación de recursos. Su absorción exitosa dependerá del grado de consecuencia del programa con su objetivo básico y previo de redistribución efectiva de tierras. Aquellos países que no hayan diseñado o implementado políticas de tierras, pueden iniciarlas aprovechando los programas de reforma agraria y considerar al sector reformado como la vanguardia lógica de la renovación tecnológica del agro.

Existen algunas argumentaciones adicionales que justifican el interés nacional por una política de tierras. Aunque la preocupación respecto a este problema recientemente se está revelando en América Latina, el deterioro ambiental se advierte en diversas formas de polución en las ciudades y en las zonas mineras. Asimismo son gravísimas las condiciones de erosión del suelo, de deterioro de cuencas y destrucción de la cubierta vegetal en muchas áreas de América Latina. La prioridad para enfrentar los diversos aspectos del deterioro ambiental y las políticas específicas para hacerlo, precisan todavía ser discutidas para llegar a decisiones congruentes con la realidad de estos países subdesarrollados y con los diversos caminos escogidos para salir del subdesarrollo. Sin una determinación seria de prioridades existe el peligro de convertir estos temas en inquietudes de moda, necesaria-

mente superficiales o pasajeras, reflejando mecánicamente el énfasis que se da a estos problemas en países que viven otras etapas de desarrollo. La discusión del problema del deterioro ambiental en América Latina correría el peligro de ser utilizada para enmascarar o postergar otros problemas de mayor prioridad y todavía no resueltos en nuestro continente. **La iniciación de un proceso de reforma agraria implica un enfrentamiento decidido a problemas prioritarios como la miseria y el subempleo rurales mediante el reemplazo de un sistema productivo arcaico e injusto.** Por esta razón, es pertinente, al discutir la experiencia de implementación de estos programas, incluir en ellos el problema del deterioro ambiental en el agro (uso y deterioro de recursos) y sugerir vías para utilizar positivamente el potencial de las reformas agrarias para enfrentarlo.

La experiencia de urbanización en América Latina y la afluencia a las ciudades de masas crecientes de ex-campesinos han traído una secuela de problemas de empleo, sanitarios, educacionales, etc., producto de las condiciones precarias de vivienda y del hacinamiento. Un sector de clase media, creciente en número y en influencia, constituye una especie de avanzada urbana que presiona hacia la utilización de espacios y recursos no urbanos en términos de recreación y esparcimiento. La demanda por acceso a playas y espacios verdes no se limita a una élite sino va convirtiéndose, como el resultado de un nuevo género de vida en la clase media y de la presión resultante del hacinamiento en los sectores populares, en una presión o demanda de carácter masivo. Está comenzando a ser reconocido, para la creciente población urbana en América Latina, un derecho a espacio de esparcimiento no urbano. En el pasado, buena parte de estas áreas de esparcimiento actual o potencial se localizaba dentro de haciendas y se encuentran ahora, con una frecuencia cada vez mayor, incluidas en áreas de reforma agraria. En algunos países, podrían buscarse mecanismos que permitieran a los habitantes organizados de barriadas y poblaciones marginales tener acceso, de acuerdo con los beneficiarios, a cierto tipo de áreas contenidas dentro de asentamientos y que ofrezcan posibilidades de convertirse en zonas de esparcimiento.

La preocupación por ciertos tipos de terrenos que van quedando incluidos dentro de las zonas de reforma agraria no se limita a las demandas crecientes de zonas verdes o esparcimiento. La mantención de cuencas y de condiciones norma-

les para el ciclo hidrológico tiene un interés vital para el desarrollo; tanto en términos del abastecimiento de agua a las ciudades, como para diversos usos industriales y de energía. La inclusión de este tipo de terrenos dentro de haciendas imposibilitó en el pasado definir una política respecto a su mantención y utilización adecuada. El latifundio imposibilitó la expansión de programas de reforestación que no tuvieran una base especulativa o de ganancia pecuniaria directa para los propietarios de estas tierras.

Debe quedar claro que el interés nacional por la utilización correcta de los recursos dentro de los asentamientos no se limita a los terrenos directamente explotados por los beneficiarios, sino que se extiende a otros tipos ahora incluidos en las áreas reformadas.

ANTECEDENTES PARA EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Dentro de la región, en las reformas agrarias de estas últimas décadas, la redistribución de tierras a beneficiarios se ha llevado a efecto de acuerdo a un patrón característico dominante. Los beneficiarios de estas reformas son, por lo general, ex-trabajadores de haciendas que reciben como dotación de tierras los recursos o el espacio de la hacienda en que laboraban. Es así como la hacienda o finca multifamiliar afectada o expropiada llega a configurar o prefigurar al **asentamiento** que nace: con su espacio y recursos, sistema económico y estructuración social, establece ciertos límites concretos a lo que debe ser una nueva estructuración social y de uso de recursos. Cada nuevo asentamiento debe recoger el reto de una articulación social preexistente y llegar a reemplazarla por otra con nuevos supuestos en lo social y en lo económico.

Un primer hecho a considerar en el planteamiento del problema es la transferencia de un espacio, es decir, la tierra contenida en una ex-hacienda o ex-latifundio, a un grupo de beneficiarios.

A través de la historia de nuestros países, la cantidad y configuración de recursos de una hacienda no ha dependido de fenómenos naturales sino de hechos sociales. La cantidad y combinaciones de suelos considerados como apropiados para la constitución de grandes propiedades fueron determinadas por los supuestos sociales y económicos del sistema. Uno de ellos es el cuasi monopolio de la tierra, que llevó a acaparar tantos recursos potencialmente utilizables como

simple o mero espacio. Un segundo hecho fluye de éste: la apropiación de recursos y de espacio debió ser lo suficientemente efectiva como para que los otros grupos rurales llegaran a convertirse en dependientes del sistema hacienda. En mayor o menor grado, este sistema de apropiación o acaparamiento de espacio prevaleció en casi todo el continente.

Las modalidades de utilización o no de los recursos dentro del perímetro de las haciendas, eran inseparables de los supuestos sociales y económicos de éstas. Aquí se debe destacar un hecho que es obvio y fundamental al mismo tiempo. Al transferirse en su totalidad este espacio a los beneficiarios de la reforma agraria, se les está dando un patrimonio de recursos que será suficiente o no en términos de la nueva economía y de los sistemas de uso que lleguen a establecerse en ellos. Es así como los diversos tipos de recursos entran a ser redefinidos, ya sea considerando categorías aisladamente o sus combinaciones, de acuerdo a los nuevos supuestos sociales y productivos de la reforma agraria.

Que los supuestos económicos y sociales del sistema hacienda no llevaron a un uso racional y productivo de los recursos, salvo situaciones excepcionales, es un hecho prácticamente indiscutido en América Latina. Esta consideración justifica los esfuerzos que se realizan en materia de reforma agraria. Para el propósito de este ensayo no es indispensable mostrar o demostrar la irracionalidad del sistema hacienda en cuanto a utilización de recursos*. Más bien, quisiéramos destacar ciertos elementos de tipo institucional que ocurren en las haciendas de la América Latina y que llegan a hacer sentir su impacto en la redistribución de tierras y en la construcción de las nuevas economías o empresas reformadas.

Dentro del sistema hacienda, los recursos y espacio incluidos dentro del perímetro de una gran propiedad aparecen frecuentemente asignados en términos de dos destinos básicos: una porción, deliberadamente escogida, de los recursos, es facilitada para su explotación por cuenta del terrateniente (**empresa patronal**); otras porciones de recursos quedan virtualmente fuera de la explotación por cuenta del terrateniente y son asignadas a fines tales como obtener renta para él o para pagar, en todo o en parte, la mano

* Para una presentación resumida y pertinente de la característica de las grandes propiedades en cuanto a autorización de recursos vale la pena consultar a Feder y Manger 7. Asimismo a Feder 6.

de obra empleada en la **empresa patronal**. Al pagar el terrateniente a sus trabajadores permitiéndoles el acceso a recursos (pequeñas parcelas de cultivo o derecho a pastar animales) o cobrar renta por el acceso de otros a los recursos de la hacienda (arrendatarios de tierra, aparceros, concesionarios de recursos como leña, carbón, madera, etc.) está permitiendo, en la práctica que se generen junto a la empresa patronal una serie de otras empresas de menor escala y que constituyen en su conjunto lo que podría llamarse la economía campesina dentro de la hacienda. Este sistema de convivencia de diversas empresas dentro de una hacienda, con sus modalidades tradicionales de interdependencia, puede llegar a generar una situación de entrabe general que afecta las decisiones empresariales sobre expansión de los dos tipos de economía*. Resulta en la práctica difícil aunar sin conflicto el proceso productivo con la adopción de resoluciones coherentes a diversos niveles simultáneos en los tipos de empresas coexistentes. Debido a la gran extensión de las haciendas, es frecuente que, después de asignar los recursos a los dos destinos básicos se presente todavía un excedente que podríamos llamar de simple espacio, ya que su utilización no era parte, sino ocasionalmente, o de una manera no determinante, en el proceso productivo de los diversos tipos de empresas.

La falta de motivación interna de la empresa patronal tiende a no transformar estos espacios en recursos utilizables y esto no necesariamente debido a limitaciones en la vocación o capacidad de uso de este excedente. Es obvio que el simple espacio de la superficie terrestre deviene en recurso de acuerdo a la percepción y a las necesidades de sistemas socio-económicos específicos. Este proceso de transformación del espacio en recurso utilizable suele ser llevado a efecto sin que exista una correspondencia entre el destino de la utilización y la vocación de los recursos — tal como es entendida por los expertos. Si no pudo esperarse, por parte de la empresa patronal, un proceso activo de transformación de espacio en recurso y éste realizado en términos racionales y técnicos, también hay que confesar que el balance en cuanto a los recursos utilizados es también negativo en términos de su dete-

rioro, debido a prácticas que no permitieron mantener, sino en realidad depreciaron progresivamente, su fertilidad. La excesiva abundancia de recursos ha sido mala consejera para su manejo correcto, y ha invitado a su uso extensivo llegándose a diversos sistemas de rotación de campos o de abandono de terrenos una vez que la empresa patronal ha procedido a esquilmarlos de su fertilidad original. Estos terrenos se revierten de haber sido recursos utilizados ocasionalmente a una calidad de simple espacio. Pero lo que deviene simple espacio para la empresa patronal, después de haber sido mal utilizado, suele con frecuencia convertirse en la base de recursos de la economía campesina dentro de la hacienda.

Estas pequeñas empresas de precaristas, colonos o minifundistas con acceso a terrenos de la hacienda, sólo pueden ser excepcionalmente exigentes en cuanto a la calidad y cantidad de los recursos que se les asignan.

El acceso a la explotación de recursos sobrantes o marginales de las haciendas se efectuaba en términos que podrían definirse como típicamente minifundistas. Pocos de estos campesinos podían depender de la explotación de esos recursos para satisfacer sus necesidades. Debían proyectarse, como cualesquier otros minifundistas, hacia la venta de fuerza de trabajo a la empresa patronal o a otras fuentes de ingresos.

En las últimas décadas un proceso de modernización de las empresas patronales en cierto tipo de haciendas que han expandido la utilización de los recursos mediante algún grado de transformación tecnológica, ha llegado a la eliminación o disminución de los precaristas dentro de las haciendas y del sistema de pago en recurso a los trabajadores. Estos son sustituidos por un número considerablemente menor de trabajadores asalariados. En esta circunstancia, la expansión o transformación de la empresa patronal elimina o hace retroceder dentro de la hacienda, la economía campesina. En mayor o menor grado, esta tendencia ha sido observada en Brasil, Chile, Ecuador, Perú, y otros países de la región*. En el curso de varias décadas, de no mediar la intervención de la reforma agraria, podría haberse llegado a la eliminación completa de las economías campesinas dentro

* El conflicto puede plantearse como competencia por los recursos que las diversas empresas precisan para su desarrollo y también frente a la mano de obra. Cabe recordar que los trabajadores debían dividir su potencial de trabajo entre sus obligaciones laborales con la *empresa patronal* y la exigencia del pastoreo de sus animales y de la explotación de sus pequeñas parcelas.

* Sobre el proceso de disminución de precaristas en los latifundios y "proletarización" de los trabajadores tipo colono (total o parcialmente remunerados en recursos) puede consultarse: Collin Delavaud 2, pp. 274-276, Matos Mar 8 (cuadro No. 15), Favre 5, pp. 253-254, Schejtman 13 y CIDA 3, 4.

de las haciendas dando surgimiento a un enfrentamiento campesinos-terratenientes con nuevas características.

Las reformas agrarias han recogido el desafío del conflicto interno de las haciendas. Este tenía un carácter dual, pues incluía tanto exigencias y demandas de tipo laboral, como otras de carácter empresarial (presiones por una ampliación de la base de recursos entregados por las haciendas a trabajadores y precaristas). En este sentido, podría caracterizarse a la reforma agraria como un proceso definitivo que se inclina por la expansión de las economías campesinas, dentro de una hacienda a expensas de la empresa patronal, que tiende a desaparecer o quedar relegada a la reserva permitida al terrateniente.

Tomando en cuenta estos elementos de juicio, las características institucionales del sistema hacienda en cuanto al acceso de recursos, constituyen un punto de partida para la consideración del rol de los recursos en el período de implementación de una reforma agraria.

FACTORES INSTITUCIONALES Y USO DE RECURSOS EN PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

Al nivel **asentamiento** el problema de los recursos en relación con la implementación de programas de reforma agraria puede ser abordado en dos aspectos o fases. Estos están interrelacionados y el planteamiento de un aspecto puede llegar a la implementación del segundo. El primero tiene relación con el rol que corresponde a los recursos agropecuarios afectados en cuanto a maximizar la efectividad inicial del programa. Es decir, cómo aprovechar al máximo la cantidad y configuración de recursos que se distribuyen a los beneficiarios, de manera que haga accesible el mayor número posible de ellos a las ventajas de un programa de reforma agraria. Si esta fase se enfrenta con decisión e imaginación, sobre todo en el terreno de la experimentación institucional*, el segundo aspecto del problema sería establecer líneas, políticas o programas de buen uso y conservación de recursos.

Aun a riesgo de repetirlo excesivamente, mientras más temprano en un programa de reforma agraria se empieza a considerar el factor tierra y su vinculación con las características institucionales, sociales y productivas, más claro aparecerá que los recursos no constituyen un sim-

ple espacio con iguales implicaciones para el sistema hacienda que para los asentados. Podría afirmarse en términos generales que el período inmediato que sigue al establecimiento de los beneficiarios en los asentamientos debería ser considerado como pleno de receptibilidad para nuevas ideas. Esto es igualmente aplicable a beneficiarios, como a técnicos y otros agentes del programa.

Antes de examinar algunos aspectos que tienen relación con el primer problema, es conveniente aclarar que las observaciones que siguen están basadas parcialmente en el estudio de experiencias concretas. Desafortunadamente se carece del tipo de información pertinente*.

Cabe aclarar que estas observaciones son aplicables a la situación descrita en el capítulo anterior**. Esto llevaría a esperar, aunque no siempre se logra implementar, que el desarrollo de la empresa campesina a partir de la reforma agraria es no sólo de mera expansión cuantitativa sino cualitativa. Lo normal es que los beneficiarios posean ahora un acceso a servicios que les eran negados en el pasado y que la nueva economía que surge de sus esfuerzos y de la asistencia técnica que se les presta debe llegar a poseer nuevos contornos productivos y tecnológicos***.

* Por ejemplo, sobre los obstáculos presentados a algunos programas por las características de los recursos de las propiedades intervenidas o con respecto a cambios que se han producido en la utilización de estos recursos durante la fase posterior de implementación.

** Es decir, aquellos casos en que la adjudicación a beneficiarios corresponde a la totalidad de los recursos incluidos dentro de una hacienda en la que preexistía una empresa patronal de desarrollo que podemos considerar como variable. En ella los extrabajadores poseían algún grado de acceso a los recursos de la hacienda y por lo tanto en estos casos la reforma agraria no hace sino abrir las posibilidades a la expansión de las empresas campesinas sobre la base de agregar a su base de recursos aquellos explotados por la empresa patronal y otros sin explotación anterior significativa en ambos tipos de empresas.

*** No deben ser consideradas estas observaciones como aplicables por lo tanto al caso particular de las empresas o plantaciones comerciales con avanzado grado de tecnología, afectadas por la reforma agraria y que sólo poseían trabajadores asalariados. Tal sería el caso de las haciendas azucareras de la Costa Peruana afectadas por el proceso de la reforma agraria. Aunque puedan existir planes para transformación futura de estas grandes empresas no se presenta en ellas la tarea más corriente de generar una nueva economía sobre la base de la ampliación de las empresas campesinas pre-existentes

* Las formas en que pueden asociarse o agruparse los beneficiarios para explotar adecuadamente estas tierras.

EL SISTEMA ASENTAMIENTO Y SUS LIMITACIONES

El **asentamiento** es una ex-hacienda convertida en unidad básica de reforma agraria: un enclave aislado de otras unidades de reforma agraria, pero rodeado en cambio, de propiedades no afectadas y presenta diversas limitaciones para el logro de los objetivos de los programas de reforma agraria*. Estas tienen que ver con ciertas experiencias de excesivo paternalismo de las agencias de reforma agraria que coharten las posibilidades de decisión y participación de los beneficiarios. El sistema establece ciertos patrones restrictivos en cuanto a la selección de beneficiarios.

En términos generales, mientras más casuística sea una reforma agraria, mientras más se limite el proceso a la afectación de unidades aisladas, menor flexibilidad poseerá el factor tierra en su papel para ampliar el número de beneficiarios en la redistribución de tierras. Esta estrategia limitada de afectación invita con excesiva frecuencia a considerar como beneficiarios naturales de la redistribución de la tierra, sólo a los ex-trabajadores de las haciendas afectadas. Quedan así, fuera de los beneficios de este tipo de reformas agrarias, los asalariados agrícolas no permanentes y sin residencia en las haciendas y, por supuesto, los habitantes de aldeas agrícolas y los comuneros.

Las técnicas para determinar la cabida de cada hacienda afectada, en términos del número de beneficiarios, son muy variadas en los programas de reforma agraria de la región. Generalmente, parten de alguna consideración respecto a unidades familiares con una exigencia determinada de recursos en términos de empleo e ingresos y se divide el potencial expropiado por este índice. Pero con frecuencia, los propios hechos consuman un esquema inescapable. En muchos de nuestros países, la semi-gratuidad de la mano de obra había resultado en una alta densidad de trabajadores residentes por hacienda. En otras haciendas, particularmente las ganaderas, la dotación de trabajadores es en cambio notablemente baja. Desafortunadamente este último hecho también ha sido considerado en algunas reformas agrarias como mandatorio. Esto es par-

* Estas limitaciones han sido examinadas con considerable detalle en el informe preparado por la FAO 12. Este documento fue preparado para el Comité Especial de Reforma Agraria y examina entre otros temas los problemas presentados en reformas agrarias casuísticas o parciales y en particular aquellos que surgen en el sistema asentamiento.

ticularmente cierto cuando se decide mantener a este último tipo de hacienda con la orientación productiva que ya tenía. Esto se hace a veces inevitable por la localización u otras características ecológicas de estas haciendas que no facilitan su transformación en explotaciones agrícolas o mixtas. En todo caso, ya sea por la fuerza de ciertos hechos o por otras consideraciones parece predominar la convicción —no siempre explícita— que los terrenos utilizados por la empresa patronal (menos la reserva de tierras que permanece en manos del terrateniente) proporcionan un margen que es sólo suficiente para construir la nueva economía de los ex-trabajadores de la hacienda.

Sería confortante poder sugerir que, en la medida en que un proceso de reforma agraria se amplíe y aumente el número de asentamientos, se presentarían condiciones objetivas para reconsiderar el factor tierra e incorporar otros beneficiarios potenciales que habían quedado al margen de los beneficios en la iniciación del programa. Aunque la información sobre la materia es fragmentaria y limitada, parece ser normal que una reforma agraria que se implementa casuísticamente (sobre la base de asentamientos aislados y con criterios restrictivos respecto a la selección de beneficiarios) tiene, el efecto, entre otros, de separar y aislar a los beneficiarios, no solamente del sector no reformado o terrateniente, sino de otros tipos de campesinos. Es difícil, en esta circunstancia, tratar de corregir adjudicaciones privilegiadas e incorporar en condiciones paritarias a otros grupos campesinos a los asentamientos ya existentes.

La ampliación de un programa de reforma agraria al crecer el número de asentamientos puede permitir el establecimiento de un segundo nivel de interacción, creando condiciones para esquemas cooperativos regionales, etc. Todo esto tiende a mejorar la posición de presión y regateo de los beneficiarios en su conjunto y tiene evidentes aspectos positivos. Los asentamientos pueden integrarse ahora en unidades regionales en cuanto a abastecimiento de insumos y otros aspectos de la producción y de la distribución: las relaciones de los beneficiarios con los organismos principales de reforma agraria pasan del nivel del asentamiento individual y tienden a concentrarse en uno nacional o regional. Esto robustece las posibilidades de participación de los beneficiarios pues se ejercería al doble nivel del asentamiento y de los organismos cooperativos, reduciendo en consecuencia, la necesidad de la tutoría estatal. El mayor poder de pre-

sión y de decisión de los beneficiarios en un programa ampliado puede aplicarse igualmente a aspectos menos positivos, como una oposición pertinaz y efectiva a extender los beneficios de la redistribución de la tierra.

Nos encontramos frente a una paradoja: un programa ampliado de reforma agraria no siempre permite redefinir su creciente potencial de recursos para extender sus beneficios a otros campesinos pero sí facilita, en cambio, aprovechar este mismo potencial en términos del desarrollo de la economía de los asentados originarios. Esto tiende a ampliar la distancia entre ellos y otros grupos campesinos*.

La situación en que el asentamiento aislado es la unidad básica de reforma agraria, todavía caracteriza a varios programas. En la hacienda existía un sistema social y productivo y es de presumir que la reforma agraria intenta reemplazarlo para corregir los defectos e injusticias. Pero, afectado un predio y asentado en él un grupo de beneficiarios se posee sólo un embrión de sistema social y productivo, cuyo desarrollo ulterior depende de la presencia de una serie de factores. El grado de articulación o desarticulación de este nuevo agrupamiento y su capacidad para emprender exitosamente las tareas productivas, constituye la clave que permite diferenciar entre un programa de reforma agraria exitoso y otros. Cabe recordar "en realidad, la unidad agrícola en sí misma no es más que una convención de carácter social y fácilmente pueden concebirse sistemas en los cuales no existan estas unidades agrícolas en el sentido acostumbrado de la palabra... en efecto, la agricultura com-

prende una secuencia de funciones independientes como labranza, siembra, cultivo, cosecha, transporte y comercialización, las que pueden combinarse institucionalmente en una infinidad de formas".

Si los beneficiarios reciben de la reforma agraria el conjunto de los recursos y el espacio de la hacienda cabe preguntarse en primera instancia, ¿cuál era el balance en cuanto al aprovechamiento de estos recursos, considerados aisladamente en sus diversas categorías o en cuanto a la utilización combinada de ellas? El balance puede ayudar a los beneficiarios a planear una nueva estructuración socio-productiva a la altura de esta tarea. En estos términos sería difícil imaginar una nueva estructuración que no sea como la anterior una economía de escala, aunque la importancia del factor mano de obra y la política de empleo sea radicalmente distinta a la anterior.

Salvo casos extremos de mal manejo, los beneficiarios no poseen otro modelo inmediato de operación centralizada que la empresa patronal preexistente.

También conviene hacer referencia a la empresa patronal como una especie de nivel base desde el cual puedan evaluarse los incrementos productivos de los beneficiarios. Difícilmente podría servir de modelo a la nueva economía reformada el esquema de las economías campesinas anteriores —con su atomización de campos y concentración en cultivos de mera subsistencia.

Manteniendo como punto de partida o como modelo provisorio el sistema de manejo anterior, puede evitarse que se prolongue excesivamente la "fase hortícola" de la reforma agraria en que los campesinos producen más de lo que producen y se disminuye la proporción del excedente enviado a los mercados urbanos. Esta situación no es siempre resultante de la obstinación campesina en seguir cultivando lo que cultivaban en sus pequeños predios, sino puede ser inducida, por la falta de un sistema nuevo o ad-hoc de comercialización para el área reformada.

Tomar como punto de partida a la ex-empresa patronal puede tener diversos propósitos en términos del enfoque de este artículo. Por ejemplo, puede usarse como guía para metas fundamentales y no siempre exitosamente alcanzadas en los programas de reforma agraria. Es decir, el

* Por lo menos dos países de nuestra región han tenido que vivir la experiencia de extender y acelerar procesos de reforma agraria iniciados con patrones casuísticos y restrictivos. Esta decisión implicó su profundización y aunque todavía la experiencia es demasiado reciente y casi experimental, sirve para destacar algunas inflexibilidades del sistema asentamiento. Estas nuevas estructuraciones son más amplias en cuanto a recursos y más complejas al intentar articular beneficiarios que provienen de estratos distintos del campesinado. Es de esperar que tanto las SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social del Perú) y los nuevos Centros de Reforma Agraria de Chile logren conjugar lo que el sistema asentamiento dificultaba, es decir, una doble flexibilidad en la redefinición de los recursos en cuanto a maximizar su uso eficiente y su efectividad social para ampliar la base de beneficiarios. Esto requiere la generación de nuevas formas de articulación social y productiva entre los beneficiarios ajustadas a este potencial más amplio de recursos, todo esto dentro de una concepción de participación paritaria en los esfuerzos y en los beneficios del programa.

grado de complementación en el uso del hectareaje arable y la utilización de terrenos de bajo valor.

Esta aproximación al problema nos permitirá eventualmente llegar a una revaluación de lo que puede ahora considerarse como recursos y lo que deviene mero espacio (o recurso no aprovechado) en términos de las exigencias de la nueva economía reformada. En cuanto al hectareaje agrícola considerado aisladamente, los problemas técnicos de planificar su uso son menores en la medida que la experiencia de la extensión agrícola fue aplicada particularmente en esta área. Si las técnicas de mejor uso se basan en una observación cuidadosa de las modalidades de cultivo practicadas por los propios beneficiarios y el suministro de nuevos insumos es eficiente, una mejor agricultura en un sentido estricto es una meta alcanzable para cualquier programa de reforma agraria.

La homogeneidad inicial de los beneficiarios debería considerarse como un incentivo que permita mediante cooperativas u otras formas de agrupamiento la socialización o aceptación como experiencia común de nuevas técnicas.

Por diversos motivos, uno de los efectos inmediatos de aumentar la cantidad del hectareaje arable en manos de los nuevos beneficiarios, es que sus esfuerzos y a veces también de las agencias destinadas a ayudarles, tienden a gravitar hacia maximizar los retornos de estas tierras con prescindencia de otros tipos de recursos. Las tierras de bajo valor incluidas dentro de los asentamientos reciben una menor atención y frecuentemente, pero no siempre, las presiones sobre estos recursos disminuyen temporalmente.

La variante que ofrece la redistribución de tierras en Chile Central es interesante. En la mayor parte de los asentamientos el riesgo es un requisito para el cultivo, pero las tierras en pendiente o muy inclinadas, excepto cerca de la costa, se reservan sólo para pastoreo estacional, para la fabricación de carbón, o extracción de leña. Los planes inmediatos de producción de los asentamientos deben basarse casi exclusivamente en la superficie regada. Los leñadores o residentes de las áreas montañosas más remotas de las ex-haciendas han sido en muchos casos persuadidos para que se trasladen a las tierras más productivas de manera especial durante el período de tenencia en común y cuando los suelos se trabajan en forma casi colectiva por los

beneficiarios. Tal como les sucedía a los dueños de las haciendas, los beneficiarios se encuentran ahora en grandes extensiones de tierras montañosas (parcialmente erosionadas y desnudadas) de escasa utilidad real para ellos y que no producen ningún ingreso. De acuerdo con el sistema de apropiación de la tierra en los días coloniales en que las actividades pastoriles fueron de mayor importancia que hoy en día, las haciendas llegaron a tener una base de recursos compuesta de un segmento de un valle principal o la faja central de un tributario, más las áreas montañosas circundantes. Estas áreas son usualmente abiertas o sin cercos y en ellas confluyen los deslindes de varias haciendas aun cuando sus administraciones puedan estar ubicadas en valles diferentes y lejanos. En la medida que ha aumentado el número de asentamientos, algunos macizos montañosos han llegado a ser propiedad de beneficiarios y están siendo considerados como base ideal para establecer áreas protegidas o reservas forestales.

Seguramente en otros países el contraste entre la presencia de superficies relativamente reducidas de alta productividad y grandes extensiones contiguas de tierras de bajo valor, tal vez no sea tan marcado. En todo caso, las tierras de bajo valor tienden a ser revaluadas cuando su extensión es considerable. En algunas zonas de reforma en Chile se ha comenzado a planificar su acceso para pastoreo sobre la base de acuerdos entre asentamientos vecinos. Podría irse más lejos y pensarse en la creación de equipos de producción dedicados a la explotación de los recursos de las tierras de bajo valor. Estos equipos podrían concentrarse en actividades pastoriles, de reforestación u otras formas de utilización de la cubierta vegetal.

Si las tierras de bajo valor ocuparon una posición excesivamente relegada en el período anterior de la reforma agraria, no cabe duda que, en términos de su extensión y abundancia, pueden llegar a constituir un elemento clave en la integración de nuevos beneficiarios, contribuyendo a la complejidad productiva de los nuevos centros de reforma agraria.

¿EN QUE CONSISTIRIA UNA POLITICA DE TIERRAS?

Decidirlo es una tarea que corresponde a cada uno de los países donde el problema deterioro de recursos o las demandas no satisfechas que se hacen al espacio rural, hayan comenzado a preocupar a los técnicos y a las personas en

posición de decidir al respecto. Pueden, sin embargo, sugerirse algunos componentes de una política de tierras.

Una política de tierras es como cualquier otra política, una directiva generalizable. Es decir, su aplicación no es casuística sino que es válida para toda situación similar dentro de términos predefinidos. Sus posibilidades de generalización no deben limitarse a sus términos teóricos. Esta no es una invitación sino a recordar siempre que una política de tierras es un compromiso con la acción.

El primer juego de ideas o teoría de una política de tierra lo determina su **doble enfoque integrado sobre tierra o naturaleza y grupos humanos**. Los grupos humanos pueden ser muy diversos, pero es conveniente identificarlos con precisión, y evitar así las sorpresas de aquellos programas que terminan por favorecer a los que fueron siempre beneficiados. La relación de estos grupos con la tierra puede ser inmediata, como la de usuarios de recursos en programa de reforma agraria y otros campesinos, o su relación puede ser más remota, como por ejemplo, grupos urbanos que demandan acceso a espacios de recreación que son a su vez mantenidos en condiciones aptas para esa función por otros grupos humanos. Aun cuando se hable del interés nacional y de ventajas presentadas a la nación toda, si la situación se examina con más detención se descubrirá que los beneficiarios por el programa o usuarios son identificables en términos más estrechos.

Una política de tierras debe ser generalizable, en primera instancia, a una conjunción concreta o recurrente de relaciones sociedad/naturaleza, en términos de contenido del programa.

Aunque podría pensarse que en los aspectos operativos una política de tierras sería más fácil de generalizar o extender que en el área de las complejidades de su conceptualización. En todo caso, dos aspectos pueden ser considerados como pre-requisitos para la expansión de una política a todas las situaciones en que puede ser aplicable. Puede suponerse que una política comienza por su aplicación en áreas restringidas pre-seleccionadas con algún criterio de viabilidad. Esta aplicación concreta debe poseer un valor reproductivo en términos de costo y de esfuerzo. No es necesario citar ejemplos sobre iniciativas no difundidas por su alto costo y su excesivo cuidado aplicado a áreas reducidas. Su posibilidad de reproducción en términos de costo debe ser acompañada de un valor demostra-

tivo en términos de las técnicas empleadas. Estas no pueden ser otras (limitándonos a programas de reforma agraria) que obtener la participación voluntaria y democrática de los beneficiarios en este tipo de programas. Esto requiere una juiciosa mezcla de elementos de incentivo y de concientización. Se presume que estas técnicas de movilización toman en cuenta el nivel tecnológico y, sobre todo, los obstáculos y el potencial positivo de la estructura social de los beneficiarios.

Tal vez nada garantiza mejor la factibilidad real de un programa que su hábil inserción en un proceso en marcha. En la esfera limitada de política de tierras puede partirse del examen cuidadoso de los aspectos más rígidos o más dinámicos de la tecnología actual de los beneficiarios y de sus tendencias de cambio, como asimismo, se exige un conocimiento de sus aspiraciones. Partiendo de sus percepciones y enriqueciéndolas con aportes nuevos tecnológicos y aplicando éstos en una dirección deseada por los beneficiarios, un programa puede iniciar un encadenamiento de hechos positivos que podría difundirse por sí mismos a otras áreas similares.

En cuanto a escala (limitación o amplitud) una política de tierras puede ser muy variable. Puede tener como unidad de aplicación a un asentamiento o alguna categoría de recursos dentro de ellos o el uso combinado o estratificado de varias categorías dentro de un manejo coherente. Puede pensarse también, que ciertos grupos humanos rurales que tienden a localizarse en áreas que poseen elementos comunes en cuanto a la calidad marginal de sus recursos, podrían considerarse como unidades de una política de tierras. Asimismo puede pensarse que una función como la forestal recreacional o pastoril proporcionarían los elementos que articulen los enunciados de una política de tierras. Con otro criterio, pueden colocarse en una agenda para acción inmediata algunos problemas básicos en materia de política de tierras aplicables a grandes áreas de características físicas, y con frecuencia sociales, relativamente uniformes. Podrían establecerse, por ejemplo, algunos lineamientos de política adecuados al futuro de las tierras de páramos de Colombia y Ecuador cuyo potencial no ha sido explorado en cuanto a su valor real y posibilidades. Estas tierras han sido afectadas en diversos puntos por erosión y denudación. El problema del cultivo en laderas es favorecido en muchas áreas de las tierras altas andinas para escapar de los riesgos de las

heladas. Pero los rendimientos son más bajos que los obtenidos en los fondos de los valles, los que han estado generalmente dedicados a pastizales regados de propiedad de las haciendas. Con ambos tipos de tierra en manos de los beneficiarios se presenta una oportunidad única para integrar y estratificar su uso.

En términos de terrenos, las categorías que delimiten un programa pueden ser establecidas

por los técnicos*. Otra posibilidad, tal vez menos explorada, será establecer categorías de terrenos y políticas de uso y de conservación para ellas, basándose en la percepción y el conocimiento que ya poseen los beneficiarios sobre los recursos que utilizan. Al fin de cuentas, se trata de transformar su propia agricultura y ¿por qué no partir de su tecnología y de su percepción en cuanto a recursos?*

RESUMEN

El autor señala la importancia de los recursos físicos para la ejecución de programas de reforma agraria. Expresa que la adecuada e intensiva utilización de estos recursos debe ser preocupación de programas y políticas gubernamentales, y no de los propios beneficiarios, puesto que ellos serían incompetentes para realizarlos por su propia cuenta, por lo menos en principio, ya que exigen técnicas y cuidados especiales.

Sugiere Baraona que los países que están adelantando procesos de reforma de sus estructuras agrarias, deben aprovechar al máximo los recursos físicos y poner en ejecución políticas y programas de recuperación y conservación de suelos deteriorados por la erosión, las explotaciones mineras, la polución en áreas suburbanas y algunas otras causas que a menudo degeneran los suelos.

Por otra parte expresa Baraona, que la iniciación de todo proceso de reforma agraria impli-

ca un enfrentamiento decidido a problemas prioritarios como la miseria y el subempleo rurales, mediante el remplazo del sistema productivo arcaico e impuesto, por uno funcional y efectivo que permita aprovechar al máximo los recursos tanto físicos como humanos, razón por la cual es conveniente revisar y discutir la experiencia e implementación de los programas de reforma agraria para enfrentar de la manera más dinámica y afectiva este problema.

Finalmente, el autor recomienda que los programas de reforma agraria deben contemplar la explotación máxima de los recursos, con el fin de dar cabida al mayor número de beneficiarios posible y expresa que se deben establecer conjuntamente, líneas de acción, programas y políticas para el buen uso y conservación de dichos recursos.

SUMMARY

The author makes clear the importance of physical resources for the execution of agrarian reform programs. He expresses the idea that the adequate and intensive utilization of these resources should be the concern of governmental policies and programs, and not solely of the actual persons benefited, inasmuch as they are not competent to do so alone and on their own account, at least in principle, as they require techniques and special care.

Baraona suggests that the countries which are carrying forward reform processes in their agrarian structures should take maximum advantage of their physical resources and put into execution

policies and programs for the recovery and conservation of their soils which have been deteriorated by erosion, mining operations, pollution in suburban areas and by some other causes that regularly damage the soil.

* En cuanto a clasificación y metodología para evaluación sistemática de los recursos de tierra y agua puede contarse con la asistencia regional del grupo ad-hoc con sede en LARO, en Santiago, Chile.

** Respecto a los criterios que pueden definir una política económica del Estado y otros aspectos económicos de políticas de tierras o de uso de recursos, recomendamos la lectura de varios documentos. Menz, 19, 10, 11.

On the other hand, Baraona expresses the idea that the initiation of every agrarian reform process implies a decided curbing in problems of high priority such as misery and rural under-employment through the replacement of archaic production and taxation systems for one that is functional and effective and which permits taking maximum advantage of resources, physical as well as human. This is sufficient reason to find it worthwhile to revise and discuss experience and implementation of agrarian reform

programs in order to brake in the most dynamic and effective manner this problem.

Finally, the author recommends that agrarian reform programs should look upon the maximum exploitation of resources with the end to give the maximum area to the greatest number of persons to be benefited that is possible and he expresses the idea that there should be established together, lines of action, programs, and policies for the good use and conservation of said resources.

BIBLIOGRAFIA

1. BARRACLOUGH, S. Sistemas de tenencias alternativas resultantes de reformas agrarias en América Latina. Roma, FAO 1969.
Documento presentado a la Segunda Reunión del Papel de Expertos sobre Tenencia de la Tierra y Colonización, Roma, mayo 1969.
2. COLLIN DELAUAUD, C. Consecuencias de la modernización de las haciendas en la Costa Norte del Perú. Lima, 1967.
3. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Ecuador. Washington, D.C., Unión Panamericana, 1965. 539 p.
4. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Posse e uso da terra e desenvolvimento socioeconómico do sector agrícola: Brasil. Washington, D.C. Uniao Pan Americana, 1966. 649 p.
5. FAVRE, H. Evolución y situación de las haciendas en la región de Huancavelica. Lima 1967.
6. FEDER, E. El uso de la tierra y las prácticas de cultivo en una agricultura de latifundismo. Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. Monografías sobre Algunos Aspectos de la Tenencia de la Tierra y el Desarrollo Rural en América Latina. 1970.
7. ——— y MANGER, C.S. Requeriment for an evaluation of land and water resources in relation to land reform and colonization. In Seminario Latinoamericano FAO/PNUD sobre Evaluación Sistemática de Recursos de Tierras y Aguas, México, D.F., 8-14 Noviembre, 1971. Documentos. México, D.F., 1971.
8. MATOS MAR, J. Las haciendas del Valle de Chancay. Lima, 1967.
9. MENZ, J.A. Usos alternativos de las tierras forestales y el papel de la reforma agraria y colonización. Brasilia, 1968.
Trabajo presentado al Seminario sobre Desarrollo Forestal, Reforma Agraria y Colonización para América Latina, Brasilia, 1968.
10. ———. Some aspects of land-use planning in peasant cultures. Land Economics (Estados Unidos) 47 (1): 46-54. 1971.
11. ———. Some issues and concents related to watershed and development. La Plata, 1971.
Documento presentado al Seminario de Ordenación de Cuencas Hidrográficas en América Latina, La Plata, 1971.
12. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. La reforma agraria en América Latina. I. Situación y perspectivas de la Reforma Agraria en la región. Santiago de Chile, FAO Oficina Regional para América Latina, 1970. 210 p.
13. SCHEJTMAN, A. El inquilino de Chile Central. Santiago de Chile, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1970.

Guía para la presentación de artículos en la revista “Desarrollo Rural en las Américas”

Es una publicación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de los Estados Americanos, IICA-OEA. Aparece tres veces en el año, y su objetivo principal es el de proporcionar un foro de discusión a científicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Características del manuscrito:

El material informativo del manuscrito deberá ser preferentemente de tipo científico que ayude a dar una solución a los problemas del desarrollo rural.

Los artículos se aceptan en idioma español, inglés o portugués; deben enviarse al Apdo. 74 Turrialba, Costa Rica, en original y dos copias mecanografiadas a doble espacio. Si contiene cuadros, gráficas o ilustraciones, deben ser hechos claramente y en hojas separadas del texto.

Las citas bibliográficas deben estar completas: Autor, Título de la obra, Lugar de publicación, Casa editora, Fecha y Número de páginas.

Guide for submitting manuscripts to the magazine “Desarrollo Rural en las Américas”

This is a publication of the Interamerican Institute of Agricultural Sciences of the Organization of American States. It is published three times per year; its principal objective is to serve as a discussion forum for scientists and intellectuals interested in the multiple problems of development.

Manuscript requirements:

Materials submitted for publication should preferably be of a scientific nature dealing with solutions to the problems of rural development.

Articles will be accepted either in: Spanish, Portuguese or English. It must be sent to the P. O. Box 74, Turrialba, Costa Rica. The manuscripts must be typewritten using double spaces and submitted in triplicate. If graphs, charts, tables or illustrations are to be included, they must be clearly presented and on pages separate from the written text, indicating their location within the text.

The bibliographies must include the following information: name of the author; title of the work cited; place of publication, publisher, date of publication; and number of pages.

"DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS"

TARJETA DE SUSCRIPCION

Circula 3 veces al año: Abril-Agosto y Diciembre.

Valor suscripción por UN AÑO, incluido importe correo aéreo US \$ 5.00 Año: 1973

Valor suscripción por DOS AÑOS, incluido importe correo aéreo US \$ 8.00 Años: 1973-1974

Nombre y Apellido _____

Dirección _____ Apartado postal _____

Ciudad _____ País _____

Nota: Pague el valor de su suscripción en MONEDA NACIONAL. (cambio oficial)

OFICINAS DEL IICA

DONDE PUEDE PAGAR O ENVIAR EL VALOR DE SU SUSCRIPCION

ARGENTINA

Moreno 1257 Piso 3º
Tels: 37-1171 y 37-1172
Buenos Aires

BOLIVIA

Ave. Arce, Nº 2308, 2º Piso
Tel: 52086
Casilla 6057
La Paz

BRASIL

Praia do Flamengo, 322, Apt. 401
Tels: 245-7710 e 265-9810
Caixa Postal 16.074-ZC-01
20000 Río de Janeiro
Río de Janeiro

COLOMBIA

Ciudad Universitaria
Tels: 44-90-05 - 44-28-68
Apartado Aéreo 14592
Bogotá

COSTA RICA

Avenida 4ª Edificio Rex - Pisos 3 y 5
Tels: 22-20-22 - 22-25-22 - 22-26-22
22-27-22 - 22-28-22
Apartado 10281
San José

CHILE

Rancagua 554
Tel: 238255
Casilla 3725
Santiago

ECUADOR

Avenida Amazonas 1462 y
Calle La Pinta
Tels: 544238 - 232458
Apartado de Correos 201-A
Quito

ESTADOS UNIDOS

Paramount Bldg., Room 725
1735 I Street, N.W.
Washington, D.C., 20006

EL SALVADOR

Plaza Las Américas Salvador del
Mundo - Edificio Gina, piso 2
Apartado 1688, Sucursal Nº 1
San Salvador

GUATEMALA

Primera Avenida 8-00, Zona 9
Tels: 64304 - 62795 - 62306 - 62496
Apartado 1815
Guatemala

HAITI

24, Impasse Lavaud, Port-au-Prince
Tel: 23616
B.P. 2020
Port-au-Prince

HONDURAS

Guacerique 1534, Comayagüela
Tel: 23-1-41
Apartado 309
Tegucigalpa

MEXICO

Londres 40-105
Tels: 511-21-25 - 511-24-18
Apartado Postal 61-148
México, 6, D.F.

NICARAGUA

Apartado Postal 4830
Managua

PANAMA

Calle 38 Nº 5-54
Tel: 25-61-34
Apartado Postal 10731
Panamá 4

PARAGUAY

Calle Oliva Nº 625
Tel: 41-1650
Casilla de Correos 287
Asunción

PERU

Avenida Central 717
Piso 11-B
Apartado 11185
San Isidro, Lima

REPUBLICA DOMINICANA

Avenida 1ª, Esquina Fray Cipriano
de Utrera, Centro de los Héroes
Tel: 533-7522
Apartado Postal 711
Santo Domingo

URUGUAY

Calle Treinta y Tres, 1374 Piso 5º
Edificio FEBO
Tels: 91-27-93 - 91-33-78 - 91-71-54
Casilla de Correos 1217
Montevideo

VENEZUELA

Avenida Urdaneta Ibarra a Pelota,
Edificio KARAM 505 y 506
Tel: 811739
Apartado de Correos 5345
Caracas

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

*Educación y participación política en áreas
rurales de América Latina*

*Presión campesina, reforma agraria y empresas
comunitarias*

*Obstáculos legales a las reformas agrarias en
América Latina*

Extensión agrícola y desarrollo: su importancia

*La planeación curricular de asignaturas
universitarias.*

Vol. V - No. 2. MAYO - AGOSTO, 1973

IICA



CIRA



CONTENIDO

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una publicación especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicada por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), Apartado Aéreo 14592, Bogotá, Colombia. Esta publicación cuenta con el patrocinio del Proyecto 206 de la Secretaría General de la OEA.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Se aceptan artículos originales en español, portugués e inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$5.00; Dos años: US\$8.00. Incluido el importe por correo aéreo. Se acepta canje por esta publicación.

Director General IICA:

JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Comité Editorial:

LUIS RAMIRO BELTRAN S. (Ph. D.)
(Presidente)

ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)

MALCON H. MAC DONALD (Ph. D.)

Editor:

JAIME FUSIGANCHI VELAZCO

Páginas

Educación y participación política en áreas rurales de América Latina. <i>Robert F. Arnove</i>	83
Presión campesina, reforma agraria y empresas comunitarias. <i>Jorge Orchard y Jaime Ortiz</i>	97
Obstáculos legales a las reformas agrarias en América Latina. <i>Rodrigo Santa Cruz</i>	121
Extensión agrícola y desarrollo: su importancia. <i>Humberto Rosado E.</i>	132
La planeación curricular de asignaturas universitarias. <i>Alejandro Morales Abanto y Gerardo Naranjo M.</i>	152

*Robert F. Arnove***

Este trabajo estudia la relación entre la educación y la participación política en áreas rurales de América Latina. En general, la contribución de las escuelas a la participación política de la población rural es mínima o totalmente negativa. Considero que una variedad de instituciones y agencias de educación "no formales" —tales como medios de comunicación de masas, sindicatos campesinos, cooperativas y servicios de extensión y entrenamiento— poseen el potencial necesario para desarrollar auto-conceptos, destrezas y conocimientos que permitan al individuo participar en la toma de decisiones, para modificar o cambiar las estructuras sociales y políticas. La efectividad de estas agencias educativas "no formales" y su contribución a la expansión de oportunidades para la población rural dependerá de cambios básicos en las estructuras sociales. Igualmente, el desarrollo político depende principalmente de la ideología y capacidades de un régimen y no del sistema educativo. Solamente cuando haya ocurrido un cambio político profundo se podrá concebir un sistema educativo que sirva como instrumento efectivo para superar la injusticia social y promover la participación de las masas en su sociedad.

LA PARTICIPACION:

INDICADOR DEL DESARROLLO POLITICO

La mayoría de las definiciones occidentales del término "desarrollo" (o más específicamente de "desarrollo político") tienden a ser ambiguas y etnocéntricas. Ambiguas porque confunden desarrollo y modernización. Etno-

céntricas porque igualan tanto el desarrollo como la modernización con los sistemas institucionales, patrones de organización y conducta, valores y creencias, niveles industriales y tecnológicos y con la riqueza material y patrones de consumo de la Comunidad del Atlántico Norte.

Otro problema es la proliferación de definiciones de desarrollo. Aunque exista poco acuerdo sobre la definición específica de este concepto —lo cual pone en duda su utilidad como herramienta de las ciencias sociales— sin embargo, hay consenso al menos en algunos de los indicadores que más se utilizan para medirlo. La participación masiva en la política es ampliamente reconocida y aceptada por científicos sociales pertenecientes a diversas escuelas teóricas y metodológicas como un elemento esencial para el desarrollo político.

Analizando la literatura sobre el desarrollo, Huntington (1971) encontró cuatro conceptos frecuentemente utilizados: racionalización, integración nacional, democratización, y movilización o participación. Estos conceptos se destacan en las obras de los científicos sociales norteamericanos de tendencias empíricas (los "behavioralistas"), quienes estudian el desarrollo político mediante análisis de sistemas. (Ver también el estudio de Pye sobre las definiciones de desarrollo más comunes)³³.

Los científicos sociales latinoamericanos que analizan el desarrollo y el subdesarrollo en relación a patrones de dependencia también dan gran importancia al índice de participación, ya que ésta concuerda con su posición a favor de cambios estructurales profundos y "desarrollo desde adentro" (development from within). Ratinoff, ardiente defensor de este punto de vista, comenta: "El desarrollo desde adentro ha surgido como consecuencia de la evolución política y económica que ha hecho indispensable la movilización y la participación del pueblo"³⁵.

* Trabajo preparado para la Reunión Técnica Internacional de Educación y Desarrollo - IICA - OEA, México.

** International and Comparative Education. Indiana University. USA.

La participación es fundamental para el desarrollo —ya sea económico, social o político. En el sector económico, la participación significa acceso al empleo e ingresos adecuados; en el sector social, acceso a servicios importantes como salud y educación; en el sector político, el derecho a influir en las decisiones que afectan al mismo individuo y a su comunidad. Es la base indispensable para enfrentar los principales desafíos del desarrollo.

Fedder (1970-71)¹⁵, en un resumen de la trayectoria de los movimientos campesinos en América Latina, plantea el significado que tiene la participación para las áreas rurales: "Para el hombre que se gana la vida con esfuerzo, dependiendo de otros, o para la persona que trabaja independientemente, a quien se le niega la posibilidad de obtener un ingreso adecuado y el acceso a las actividades generadoras de riqueza, el progreso depende de que la sociedad adopte instituciones que le permitan acceso y voto en las decisiones que determinan su estado, para que pueda participar plenamente de los beneficios correspondientes a la sociedad". La Comisión Económica para América Latina, CEPAL (1970),¹³ expresó el mismo concepto respecto de la necesidad de mayor y más efectiva participación de la población rural para superar la posición desfavorable que ocupa dentro de la sociedad. "Además, generalmente es el agricultor quien debe asumir gran parte del precio de la sustitución de importaciones, de la excesiva protección, y de los injustos sistemas de mercadeo, así como también el valor del seguro social y otros servicios gubernamentales de los cuales deriva muy poco beneficio, ya que no puede ejercer presiones sindicalistas ni valerse de contactos políticos. De hecho, el campesino sigue siendo la 'Cenicienta' de la política urbana".

La participación comprende mucho más que una intervención esporádica y formal en elecciones departamentales o nacionales, las cuales tal vez no ofrezcan alternativas o resultados importantes para la población rural. Esencialmente, la participación debe significar intervención del individuo en "organizaciones de base" que: 1) ejerzan presión sobre el sector público para obtener mayores recursos y control sobre sus sistemas de vida, o 2) formen parte de acuerdos cooperativos con el gobierno para que los recursos técnicos, destrezas y trabajos puedan compartirse y orientarse hacia la transformación rural (Ver, por ejemplo, la obra de Verkemans y Giusti, 1969-70⁴⁰, y la de Gutiérrez Pinto, 1971)²⁰.

El sistema educativo podrá contribuir más directamente a la participación política, desarrollando en el individuo las destrezas, auto-conceptos, conocimientos y valores que le permitan comprender el funcionamiento del sistema político y aprender a manipularlo según su conveniencia. Entre las destrezas básicas deseables figuran las de organización, recopilación e interpretación de datos, toma de decisiones y análisis crítico. Los conocimientos básicos permitirían al individuo visualizar la dinámica del proceso de toma de decisiones a nivel nacional y local, y comprender que el conflicto y desacuerdo forman parte integral del sistema político (Ver Litt, 1963)²⁸. Entre los auto-conceptos esenciales para la participación política están las apreciaciones de auto-estima y eficacia, la tolerancia para con personas que disienten de la propia posición política, y la empatía para con otros.

El desarrollo de estas destrezas y capacidades debe combinarse con oportunidades para la participación. De lo contrario, el potencial de la escuela se pierde. En muchos casos, el sistema social y educativo se unen para negar a la mayoría de los ciudadanos tanto las destrezas como las oportunidades de participación, bases indispensables para lograr el cambio social. Esta obstaculización es el resultado de instituciones anticuadas incapaces de responder eficazmente a los problemas sociales urgentes, de la manipulación consciente y voluntaria del poder institucional, y de convenios de la élite para mantener el **status quo**.

Generalmente se culpa a las escuelas por su fracaso en promover la mayor participación de los ciudadanos en los beneficios sociales y en la toma de decisiones que influyen en el bienestar común. En muchos países de América Latina, según Latapí (1970)²⁶, "el sistema escolar ha sido demasiado lento y limitado en lograr una clase media participante, la institucionalización de procesos de participación cívico-política, la liberación de ciertos controles sociales, la legitimidad de disentir y de justa protesta, la aceptación social y política del pluralismo —todos procesos indispensables de la sociedad de participación".

Sin embargo, sin cambio político, las escuelas carecen de poder para promover mayor participación*. Un ejemplo sobresaliente de la

* Latapí (1970) reconoce este hecho cuando afirma: "La subordinación (de las escuelas) al sistema socio-económico ha hecho de ellas instrumentos para mantener una dicotomía crónica entre los grupos que tienen el poder de tomar decisiones, y las masas, que no lo tienen". Digitized by Google

ineficacia de la educación si no va acompañada de un cambio estructural en las relaciones de poder es el que ofrece Freire (1970)¹⁸. Según él, en algunas áreas de Chile en las cuales se está llevando a cabo una reforma agraria, los campesinos que participaban en un programa de alfabetización escribieron palabras con sus herramientas sobre la tierra donde estaban trabajando. Una socióloga de Santiago que colaboraba con el Instituto de la Reforma Agraria de Chile, le preguntó a uno de estos campesinos que estaba terminando el primer nivel del curso de alfabetización, por qué no había aprendido a leer y escribir antes de la reforma agraria. "Antes de la reforma agraria, mi amiga, ni siquiera pensaba... Ni tampoco mis amigos. Vivíamos bajo órdenes... No teníamos nada que decir" respondió enfáticamente.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN

De nada viene nada

Si las estadísticas educacionales en general revelan la gran ineficacia de los sistemas educativos en América Latina, son aún más alarmantes en lo concerniente a la disponibilidad y penetración de la escolaridad formal en áreas rurales. Datos tomados de **América en Cifras** (por la OEA) indican que la tasa de deserción a nivel de primaria, para las áreas rurales y urbanas es del 70%, y del 68% en el nivel de secundaria; tan solo el 1% de aquellos que ingresan al sistema educativo logran terminar el nivel superior*.

Independientemente del nivel de industrialización y modernización de un país, el nivel promedio de educación formal de la población rural en América Latina es aproximadamente dos años de escuela. Este hecho incluye a Chile, que posee uno de los sistemas educativos más desarrollados en Sudamérica, donde el nivel promedio de educación para el área rural es menos de 3 años, en comparación con unos 5 para áreas urbanas**.

Países con historias políticas tan diferentes como Colombia y México revelan, no obstante,

* Las estadísticas sobre niveles de educación globales (adultos y niños de edad escolar) en cada país latinoamericano generalmente no están actualizadas, y se basan en datos de censos de 1960 (por ejemplo, en los casos de Argentina y Perú), o sin discriminación para la educación rural y la urbana (el Censo Brasileiro de 1970).

** Estas cifras seguramente variarán en el futuro, como resultado de las reformas educativas de Frei y Allende.

patrones similares en su capacidad para retener a los estudiantes dentro del sistema de educación rural. En México, de una cohorte de estudiantes que comenzó escuela primaria en 1958, tan sólo el 5% completaron este nivel de educación, en comparación con el 42% en las áreas urbanas (Barkin, 1971)⁴. En Colombia, las estadísticas para los primeros años de la década del 60 indican que solamente 3% de los estudiantes rurales completaron cinco años de enseñanza primaria, en comparación con 46% de los estudiantes urbanos (World Bank, 1970)^{43*}. No solamente son escasas las posibilidades de que los niños de regiones rurales en América Latina tengan acceso a la escuela, sino que la probabilidad de que ellos completen el primer ciclo de educación es casi nula.

En Cuba, donde se ha dado tanto énfasis a la educación como instrumento de la revolución, la proporción de estudiantes en escuela primaria rural ha aumentado de menos de una tercera parte en 1958-59, a más de dos quintas partes en 1968-69. Sin embargo, solamente el 19% completa los seis años de primaria, en comparación con el 64% en áreas urbanas (Bowles, 1971)⁷.

La educación secundaria o superior es mínima o inexistente para las masas rurales en América Latina. Tal es el caso de Argentina, un país tradicionalmente admirado por su avanzado sistema educativo, donde, según el censo de 1960, menos del 3% de los campesinos, trabajadores rurales y pescadores ingresaron al nivel secundario, y de éstos, sólo el 1% lo completó.

La escasez de oportunidades de acceso a los niveles superiores de educación que afecta a la población rural también se aplica a los obreros urbanos. Pocos —quizás 1 a 5%— de los alumnos de las grandes universidades nacionales proceden de las clases urbanas menos favorecidas (Ver la obra de Rama, sobre educación universitaria en Colombia. 1970)³⁴.

La escasa contribución de la educación rural a la participación cívica no implica que la escuela no pueda causar impacto. Por el con-

* Un discurso del Ministro de Educación en 1971 indica que estas estadísticas han mejorado un poco pero no en forma significativa. Entre 1966 y 1971, las cifras demuestran que 7% de los estudiantes completaron la escuela primaria en el área rural, y 59% en las áreas urbanas. (Ver *El Espectador*, Bogotá, septiembre 17 de 1971, pp. 1 y 10).

trario, como veremos en la siguiente sección, la asistencia a la escuela durante algunos años puede causar un impacto negativo sobre los autoconceptos y orientaciones políticas del individuo.

Efectos Institucionales

Entre las consecuencias negativas de una primaria truncada figuran la baja auto-estima y sentimientos de fracaso por parte de los "desertores" (o más apropiadamente de los "expulsados"). Las escuelas son teóricamente instituciones "universalistas" que promueven individuos en base a sus logros y no a factores adscriptivos, tales como antecedentes familiares —y por lo tanto los estudiantes que fracasan se consideran inferiores (Ver las obras de Illich, 1970)^{24*}. Los que fracasan pueden culparse a sí mismos e internalizar esa culpa con efectos perjudiciales para su auto-estima. Por el contrario, los que triunfan en la escuela se consideran más inteligentes y capaces y se les atribuye un sinnúmero de características superiores. Se guarda deferencia para con las personas que poseen una educación superior.

Freire (1970)¹⁶, anota que "el fracaso de los campesinos al enfrentarse con el proceso escolar, parece afectar su eficacia para generar ideas nuevas. Casi nunca se dan cuenta de que ellos también saben cosas que han aprendido por medio de sus relaciones con el mundo y con los otros hombres. . . No tienen confianza en sí mismos".

Los aspectos institucionales de las escuelas rurales —sus "ambientes de salón de clase" y los tipos de relaciones sociales dentro del aula— refuerzan aún más en los alumnos hábitos de pasividad en el papel de aprendizaje y de deferencia hacia las figuras de autoridad establecidas. Según Bowles (1971)⁷. "El contenido afectivo de la enseñanza —los valores, las expectativas y las pautas de comportamiento que las escuelas estimulan— es transmitido principalmente a través de las relaciones sociales propias del proceso escolar, en vez de hallarse explícitamente enunciado en el currículum. Ya sea que las relaciones establecidas

entre los estudiantes sean de competencia o de cooperación, o que las relaciones entre alumnos y maestros sean democráticas o autoritarias, o que las relaciones entre los estudiantes y su trabajo sean creadoras o alienadas, éstas son el mejor indicador de lo que se enseña en las escuelas que lo que revelaría un estudio de los textos o los currículums" (Ver también a Weiler, 1971)⁴².

La tendencia para la escuela rural modal en América Latina, es la de desarrollar relaciones de competencia y autoritarias, a la vez que alienan a los estudiantes de su medio ambiente. Generalmente el maestro es la única fuente de autoridad y de conocimientos en el aula. El proceso de aprendizaje se basa en la transmisión de información —cuya veracidad no se cuestiona— en línea directa del maestro al alumno, el concepto denominado "bancario" de la enseñanza-aprendizaje, donde la información es depositada en mentes vacías (Freire, 1970)¹⁶. Dentro de las pedagogías existentes, el aprendizaje rara vez se efectúa como resultado de la iniciativa del estudiante, o como actividad de grupo. Buena parte del día escolar transcurre en actividades rituales, rutinarias —tales como llamar lista, izar la bandera y la recitación del catecismo— en tanto que una considerable proporción del tiempo del maestro se emplea en ejecutar acciones disciplinarias para controlar o coaccionar a los estudiantes (Ver Cataño y Caro, 1971)⁹.

El maestro, quien podría ser un importante modelo para los estudiantes, influyendo sobre las percepciones estudiantiles de las figuras de autoridad, tiende a estar psicológica y socialmente distante de los estudiantes y apartado de la comunidad en la cual trabaja*. El maestro de escuela rural proviene con frecuencia de la burguesía rural o clase media y utiliza la docencia como medio para la movilidad social y la salida del campo. Estas propensiones son reforzadas por las condiciones de vida inadecuadas, bajos salarios y falta de incentivos para hacer permanecer al maestro en una comunidad rural.

Los textos y el currículum son vistos comúnmente como instrumentos explícitos para desarrollar comportamientos y actitudes cívico-políticas en los estudiantes. Sin embargo, los textos son muy escasos en las áreas rurales —al igual que en las escuelas públicas de las

* Aunque la creencia actual es que las escuelas son instituciones universalistas y no adscriptivas —accesibles a todos y promoviendo individuos en base a sus méritos— la verdad es que las escuelas sistemáticamente excluyen ciertos grupos de población y promueven individuos con características acordes a las preferencias de los grupos dominantes de la sociedad.

* El maestro no solamente es un modelo de papeles a desempeñar, sino también un modelo de enlace con la sociedad (Weiler, 1971)⁴².

ciudades en muchos países. Un segundo punto, olvidado con frecuencia es que los maestros de escuelas rurales no saben cómo utilizar un texto. El Banco del Libro en Venezuela, por ejemplo, se ha visto obligado a ofrecer cursillos para cientos de maestros rurales, con el propósito de familiarizarlos con el uso de textos y diccionarios. En relación al contenido de los textos, particularmente en lo que se refiere a cívica y estudios sociales, un análisis de temas y mensajes seguramente revelaría una fuerte orientación hacia el patriotismo —admiración de las figuras del pasado*— y descripción de instituciones formales y cláusulas constitucionales. La percepción del niño del sistema político consistiría en imágenes de instituciones y figuras remotas y abstractas, más bien que de procesos y hechos que tengan un impacto sobre su vida diaria (por ejemplo, ver Reading, 1968)³⁶.

Las tendencias actuales en la reforma de los currículums en América Latina; se orientan hacia la eliminación de diferencias entre las áreas rurales y urbanas. El objetivo de esta unificación es el de proveer un núcleo de materiales instrumentales que capaciten al estudiante para que participe en la vida nacional y para que tenga valores y perspectivas en común con los demás. El problema con este enfoque es de ¿quién son los valores que forman el núcleo del currículum? También, ¿hasta qué punto son incluidos o excluidos los problemas y temas rurales en los currículums para las áreas rurales?

Un importante factor institucional, que influye sobre los mensajes de socialización explícitos de un currículum, es la composición social de una escuela. La mayoría de las escuelas rurales se componen exclusivamente de niños de clase baja —los ricos del campo mandan sus hijos a la ciudad o al exterior para que realicen sus estudios. El horizonte de la clase baja campesina está limitado no sólo por el aislamiento geográfico, sino además, por las pocas oportunidades disponibles para esta clase.

De acuerdo a Langton (1967)²⁵, podríamos plantear la hipótesis de que la función primordial de los grupos homogéneos de clase baja en el proceso de socialización política, es la de reforzar la forma de vida y las orientaciones políticas propias de las clases bajas, y así man-

tener las diferencias políticas y culturales que puedan existir entre las clases. Otros investigadores (por ejemplo Bailey, 1971)² han hallado que las escuelas homogéneas de clase baja tienden a desarrollar en los estudiantes sentimientos de poca eficacia política, a la vez que mantienen niveles de confianza relativamente altos en los líderes políticos. El conjunto de estas actividades políticas tiende a apoyar "el mantenimiento del sistema", y la continuación de un papel pasivo en la política por parte de las poblaciones en circunstancias menos ventajosas.

El último aspecto institucional de la enseñanza que se examina en este trabajo es la relación entre tipos y niveles particulares de enseñanza y la adquisición de status estimados en la sociedad (ver Meyer, 1970)²⁹. Por ejemplo, el estudiante que tiene la suerte de completar la educación primaria, probablemente no podrá obtener un puesto atractivo o cambiar su status social. Un certificado de escuela primaria no lleva a ninguna parte, excepto, posiblemente, a niveles más altos de educación. Tampoco un título de secundaria representa un paso para mejorar notablemente la posición socio-económica de su poseedor, puesto que el sistema educativo está conformado en tal forma que refleja la estratificación a nivel societal. Debido a este mecanismo, solamente un título universitario obtenido en las universidades más elitistas (ver Rama)³⁴, podría garantizar un ascenso social o el reforzamiento de una posición alta dentro de la escala.

La escuela secundaria, cuando existe en el sector rural, sirve más bien como peldaño para escalar una posición más alta que solamente puede lograrse si se desplaza a la ciudad, donde se espera que tenga las mejores oportunidades de lograrlo. Por estas razones la educación superior generalmente implica la pérdida de líderes potenciales para el campo.

TRANSFORMACIONES EN LA ENSEÑANZA

Bajo un conjunto de condiciones sociales diferentes y con estrategias educativas distintas, las escuelas podrían desempeñar un papel dinámico en la preparación de los individuos para que participen activamente en la sociedad. Estrategias educativas diferentes le quitarían a la escuela muchas de sus funciones de socialización y de custodia; aportarían el número de años de escuela; diversificarían las metodologías y currículums actuales, en el sentido de incluir como experiencias de aprendizaje la

* Estas afirmaciones sobre el contenido de los textos de cívica también son aplicables a los grupos en condiciones de desventaja en algunas ciudades de Estados Unidos (ver Litt, 1963)²⁸.

participación en seminarios y estudio individual; involucrarían a los miembros de la comunidad para profesionales como parte del cuerpo docente y utilizarían varias tecnologías educativas (ver Latapí, 1970²⁶, e Illich, 1970)²⁴.

Hoy en día, cuando la mayoría de los sistemas educativos nacionales no pueden proporcionar siquiera tres años de educación primaria a las poblaciones rurales, los políticos y planificadores de educación en varios países están proponiendo nueve años de educación básica —promesas que no podrían cumplir bajo las actuales condiciones sociales, políticas y económicas. Más bien, parecería más plausible y más realista por parte de los ministerios de educación, el ofrecer un currículum reducido, el cual se concentraría en el desarrollo de habilidades cognitivas básicas.

De acuerdo a Latapí (1970)²⁶, las escuelas deben reducir sus funciones, concentrándose principalmente en despertar la conciencia crítica de los estudiantes proporcionándoles los instrumentos de aprendizaje, de forma tal que se conviertan en autodidactas. Muchas de las funciones socializadoras desempeñadas por las escuelas podrían ser desarrolladas por la familia, la iglesia y las organizaciones comunitarias. La información para elevar el conocimiento del estudiante podría ser transmitida a través de los medios masivos de comunicación en combinación con grupos de estudio. El entrenamiento ocupacional específico podría efectuarse a través de organizaciones nacionales de entrenamiento industrial, las cuales existen en muchos países latinoamericanos.

Un panorama estimulante de los sistemas educativos futuros sería el de que cada niño rural tuviera garantizada una educación mínima (por ejemplo entre tres y cinco años) que podría disfrutar en forma discontinua a lo largo de un número de años (entre las edades de siete y quince años). Además, cada familia o alumno recibiría un bono que le daría derecho a obtener materiales educativos lo mismo que servicios de nutrición y de salud. También le ofrecería un número de meses o años de entrenamiento ocupacional que podría realizarse en los diferentes proyectos de reforma agraria, servicios de extensión y organización de entrenamiento industrial. Igualmente, estos derechos y programas para los niños deberían estar disponibles para los adultos. Aunque este argumento parece ser utópico, es mucho más realista y factible que la mayoría de las leyes y planes nacionales que existen en América Latina.

En una escala muy modesta, sin cambios radicales, las desventajas existentes —la escuela de un solo salón con varios cursos y un maestro sin experiencia— podrían ser utilizadas como fuerzas para desarrollar relaciones democráticas y de cooperación, autoenseñanza e iniciativa, e integrar al estudiante a su comunidad.

Con varios cursos en el mismo salón, los estudiantes mayores podrían ser estimulados para que enseñaran a los estudiantes menores. Puesto que el maestro está limitado en la cantidad de diferentes tareas que puede desempeñar con grupos grandes y heterogéneos, su papel podría transformarse en el de guía —mientras los estudiantes llevan a cabo tareas de aprendizaje individual. Donde los materiales educativos están limitados dentro de la escuela, el campo y la comunidad podrían convertirse en recursos de aprendizaje.

EDUCACION COMO SOCIALIZACION

Si la escuela es considerada principalmente como socialización, entonces la escuela es una de las muchas agencias (familia, iglesia, ocupación, etc.) que influyen sobre las habilidades, conocimientos, orientaciones y valores requeridos para ocupar y desempeñar diferentes roles sociales. En forma similar, en el área más específica de la socialización política —el proceso por medio del cual el individuo adquiere conceptos y sentimientos hacia el sistema político, y su papel en él (Coleman, 1965)¹⁰— las escuelas tienen solamente una influencia limitada sobre la mayoría de las personas*. Entre los diferentes agentes que inculcan valores políticos estarían los grupos de compañeros, vecinos, los medios masivos de comunicación, grupos secundarios y el gobierno (ver Hess y Torney 1967²² y Dennis 1968)¹². Dennis anota que el socializado probablemente seguirá al socializador

* La escuela probablemente desempeñará un papel más significativo en la socialización política cuando los individuos se encuentran en medios institucionales particulares, tales como internados aislados, con sistemas de valores explícitos, mecanismos institucionales, gratificaciones y castigos elaborados para desarrollar un liderazgo o élite futuros —caso ilustrado por los internados ingleses en Africa Occidental. Entre más sean expuestos los individuos a la educación formal y especialmente a nivel universitario donde ciertos medios institucionales y expectativas normativas exigen que los estudiantes asuman un papel político activo— más alta será la probabilidad de que habrá una fuerte asociación entre educación y comportamiento político (Ver por ejemplo, Almond y Verba, 1965).

que más frecuentemente interactúe con él, que le presente más contenido explícito, que tenga mayor prestigio, que sobresalga más y que demuestre mayor capacidad para influenciarlo. Además, la adquisición de orientaciones y valores políticos probablemente se efectuará no como el resultado de la enseñanza explícita, sino como el resultado de experiencias con diferentes formas de participación y diferentes figuras de autoridad, que son luego transferidas al terreno político (Ver Dennis, 1968¹² y Almond y Verba, 1965)¹.

Una distinción analítica útil es la de establecer qué tipos de aprendizaje político serán los que se presenten con mayor probabilidad y en qué tipo de medios e instituciones educativas se desarrollan. Hess y Torney, por ejemplo, identifica tres tipos específicos de procesos de aprendizaje: acrecentamiento de unidad, proceso mediante el cual la información es adquirida; transferencia interpersonal, mediante la cual los individuos empiezan a relacionarse con las figuras de autoridad, y orientación del desarrollo cognoscitivo, mediante la cual los individuos desarrollan actitudes hacia las instituciones más abstractas, tales como la Corte Suprema. En este caso el aprendizaje cognoscitivo se puede desarrollar mejor en el medio escolar formal, en tanto que la información política y las relaciones con las figuras de autoridad —al igual que diferentes habilidades relacionadas con los comportamientos participativos— pueden ser desarrollados en otros medios.

Conceptualmente, un interesante ejercicio para los estrategas que se ocupan de desarrollo y educación rurales, sería la construcción de una matriz. A lo largo del eje vertical habría una lista de habilidades básicas, información, actitudes y comportamientos requeridos para que los individuos participen en los diferentes roles sociales, por ejemplo, jefe de familia, miembro de la comunidad, ciudadano activo, trabajador activo y a lo largo del eje horizontal estaría un listado de las principales agencias —una de las cuales sería las escuelas— que trabajan en el área rural impartiendo conocimientos y destrezas y despertando una conciencia crítica que contribuiría a la transformación de las condiciones de atraso del campo. Esta matriz facilitaría equiparar las agencias con los resultados de aprendizaje. El propósito de este ejercicio sería el de canalizar recursos hacia las poblaciones rurales en forma tal de que éstas contaran con los medios para determinar su propio futuro. Al mismo tiempo, se recono-

ce que este tipo de esquema podría ser utilizado por la estructura de poder existente para manipular la situación de facto en el campo en ventaja suya. Por esta razón, este trabajo hace énfasis sobre la necesidad de cambios políticos fundamentales.

INSTITUCIONES ALTERNATIVAS

Entre las instituciones más importantes con potencial para llegar e influir sobre las orientaciones políticas de las poblaciones rurales están:

1. los medios masivos de comunicación;
2. organizaciones de base —sindicatos campesinos, cooperativas y grupos de acción comunal—;
3. programas del sector público —servicios de extensión, organizaciones de entrenamiento ocupacional e institutos indígenas—; y,
4. programas de educación adulta que utilicen métodos como los "círculos de cultura" de Freire.

Los Medios Masivos de Comunicación

Por razón de su fuerza y alcance, los medios de comunicación probablemente afectan la vida diaria de las poblaciones rurales en un grado mucho mayor que el sistema escolar. Estos medios, particularmente la radio, llegan a estas poblaciones en un forma mucho más sistemática y repetida, y por períodos de tiempo más largos que las escuelas. Por estas razones, es posible conceptualizar a los medios masivos de comunicación como un sistema educativo paralelo, que transmite información y conocimientos y que influye en forma significativa sobre los conceptos que tienen de sí mismos y del mundo, millones de personas. Además, los medios de comunicación presentan una agenda de lo que merece la atención de la sociedad y por omisión, de lo que no la merece.

De acuerdo con Schramm (1964)⁸⁸, la comunicación de masas, si es utilizada en forma correcta y adecuada, puede hacer una contribución substancial al desarrollo nacional económico y social, al llevar nuevas ideas y conocimientos y fomentar el espíritu de una nueva nación en un país nuevo. Los medios de comunicación son más rápidos que la educación formal y sirven a la población adulta, en tanto que el impacto de la enseñanza afecta principalmente a la juventud (ver también Frey, 1966)¹⁷.

En un estudio de modernización en aldeas campesinas colombianas, Rogers y Sverring (1969)³⁷ hallaron asociaciones substanciales entre la exposición a los medios de comunicación y la empatía —la capacidad del individuo para identificarse con otras personas y con instituciones lejanas— y un número de actitudes relacionadas con el cambio. De acuerdo con estos investigadores, el alfabetismo funcional aumenta la exposición a los medios de comunicación, y estos dos factores tomados conjuntamente aumentan la empatía, la motivación hacia el logro, el conocimiento político, etc. (Westley, 1971, p. 730)⁴¹.

Fuera de la radio, el material escrito es potencialmente una fuente muy importante de información política y de otro tipo. Brown (1968)⁸ en su estudio sobre la disseminación de información pertinente a la agricultura entre los campesinos chilenos describe el "alfabetismo familiar". La información contenida en los materiales escritos llega con frecuencia al campesino analfabeto a través de los miembros alfabetos de su familia. Los volantes, panfletos y cartillas de bajo costo, con un lenguaje básico, sobre una variedad de temas podrían ser utilizados para disseminar información útil entre los campesinos. En muchos países esta capacidad para elaborar materiales escritos existe. Lo que se necesita es la colaboración de investigadores en el ramo de la educación y de las ciencias sociales, de pedagogos, de productores de materiales educativos, y de agencias que trabajen con las poblaciones rurales para lograr lo siguiente: identificación de las necesidades de aprendizaje básicas de los diferentes grupos rurales; el universo perceptual, experimental y lingüístico de estos grupos; desarrollo de materiales adecuados para estas necesidades de aprendizaje y poblaciones específicas; y descubrimiento de cuáles son los mejores canales para la disseminación de estos materiales.

Organizaciones de Base

Los sindicatos, cooperativas y grupos de acción comunal no son solamente instrumentos indispensables con los cuales los campesinos pueden hacer exigencias a la sociedad, son también instrumentos eficaces para la educación de grupo —para desarrollar habilidades de organización y participación, para despertar una conciencia crítica sobre las injusticias existentes y la posibilidad de nuevas opciones. Por ejemplo, García (1970)¹⁹ anota que en las etapas revolucionarias de las reformas agrarias

de México y Bolivia, "los sindicatos agrarios y las cooperativas funcionaron como estructuras de integración social, de comunicación nacional, de movilización de masas campesinas marginadas y de reemplazo circunstancial de las antiguas formas de economía de empresa".

El estudio de Nash³¹ sobre la industrialización en Cantel también enfatiza el papel primordial que desempeña el sindicato en el cambio cultural. El sindicato estimuló el cambio de cuatro maneras:

1. promovió un foro para la expresión de agravios;
2. organizó una nueva base para la identidad colectiva establecida en el lugar de trabajo;
3. permitió que la socialización se efectuara dentro de nuevas pautas de acción política con expectativas y normas nuevas, y una nueva dimensión de la eficacia personal y la autoconciencia; y,
4. elaboró una plataforma para el surgimiento de un nuevo tipo de liderazgo, el cual rechazó las bases tradicionales de autoridad y basó sus demandas de lealtad en las elecciones populares y en la habilidad para entregar bienes (citado de Levine, 1971)²⁷.

Programas del Sector Público

Estos programas se consideran importantes en relación al grado en el cual desarrollan habilidades, imparten conocimientos y afectan actitudes, además de estimular la integración del individuo a su sociedad. Por ejemplo, las instituciones indigenistas pueden hacer que el individuo se sienta orgulloso de su grupo e historia étnica y alfabetizando en su lengua materna, proveer las bases para que él aprenda el lenguaje nacional. Los programas del sector público pueden establecer instituciones y canalizar recursos hacia las áreas rurales en donde podrían ser utilizados por las poblaciones menos favorecidas para realizar sus propios objetivos. Havens (1971)²¹, cita el ejemplo de una asociación de usuarios campesinos en un país latinoamericano, la cual fue establecida, entre otros propósitos, como instrumento para conseguir votos para elecciones presidenciales. Estas asociaciones están siendo utilizadas ahora para hacer exigencias al sistema y en ciertos casos, han ayudado a organizar invasiones de tierras donde los campesinos estaban desesperados por encontrar medios de supervivencia. Una reforma agraria parcial que incluya innovaciones agrícolas, junto

con crédito y aportes de capital, además de proporcionar recursos a los campesinos podría despertar en ellos una nueva visión sobre la posibilidad de cambio y la necesidad de ser activos en el advenimiento de los cambios deseados.

Programas No Tradicionales de Educación de Adultos

Los programas de educación de adultos, tales como los "círculos de cultura" de Freire son revolucionarios en su filosofía y pedagogía, y potencialmente subversivos en sus resultados. Los círculos se basan en el diálogo entre maestro y estudiantes. Asumen que los adultos analfabetos no son seres "depravados" o "vacíos" sino por el contrario, tienen una amplia base experimental y formas elaboradas de expresión. El proceso de concientización de Freire busca despertar la conciencia del adulto explotado, al igual que el entendimiento de su situación histórica suministrándole los instrumentos para que participe en la creación de cultura y en la transformación de su sociedad.

Situación Socio-política

La actitud del individuo hacia el sistema político depende en gran parte de la estructura de oportunidades de la sociedad, de los recursos y servicios disponibles de los mecanismos existentes que le permitan presentar sus denuncias o peticiones a la sociedad. El gobierno mismo es un importante socializador. La orientación política del individuo depende también de las actividades y rendimientos del gobierno, de lo que logre un régimen político a favor del pueblo y de la forma como responda a sus intereses y necesidades. Por lo tanto, la situación socio-política de un país es el mayor determinante de la integración o alienación política.

En América Latina han sido generalmente los grupos de élites privilegiadas los que han marcado la orientación y ritmo del cambio social. Si son dirigidos desde abajo, el cambio y la presión para lograrlo se consideran subversivos, y terminan controlados o suprimidos por las estructuras de poder y el régimen político existentes.

Toda las agencias educativas no-formales que se han mencionado anteriormente —los medios de comunicación, organizaciones de base, proyectos de extensión y de reforma agraria y campañas de alfabetización para adultos— dependen del contexto socio-político existente. Pueden servir como instrumentos efectivos para el cam-

bio revolucionario solamente hasta donde el medio permita este tipo de cambio. Por otra parte, estas agencias pueden utilizarse como instrumentos educativos para mantener el status quo. En muchos casos, éste ha sido su papel en gran parte del Tercer Mundo. Como ha dicho Havens (1971)²¹, "una de las técnicas más frecuentemente empleadas para mantener el control ideológico y más insidiosas para evadir la recodificación de normas y valores, es la manipulación de símbolos. Los sistemas de comunicación de masas, el sistema educativo, los programas de extensión de la iglesia, todos los cuales podrían ser fuente de nuevos valores, son estrechamente controlados".

Comunicación de Masas

Los medios de comunicación representan una herramienta poderosa para cualquier régimen político, ya que se pueden fácilmente someter a control y manipulación centrales, mientras penetran los más recónditos lugares del país. Los medios de comunicación pueden influenciar las percepciones del individuo ya sea por exhortación directa, o mediante valores implícitos en los mensajes que transmiten.

Los medios de comunicación pueden causar un efecto perjudicial sobre la autodeterminación e integración de los grupos marginados si proyectan imágenes que presenten los estilos de vida y los valores de las élites como los únicos deseables, o si presentan tan sólo aquellos patrones de movilidad y de participación cívica que corresponden a los intereses de las esferas dominantes. Al mismo tiempo pueden ejercer una influencia negativa al ignorar o excluir temas y problemas de interés para los grupos marginados, que podrían servir como estimulante para que éstos pongan en tela de juicio el orden social existente.

Beltrán (1971)⁵ resume esta situación así: "La contribución de los medios de comunicación al desarrollo latinoamericano es sumamente limitada. Esto parece deberse a que la mayoría de tales medios sigue una orientación contraria al cambio social y proclive a la defensa de intereses puramente mercantiles, que es característica de la minoría dominante que posee estos medios... En suma, así como las tierras, el ingreso y la participación política están concentradas en una minoría urbana, así lo está el acceso a la comunicación que los deprimidos de las ciudades y los oprimidos del campo necesitan para poder ser coprotagonistas del afán

nacional de desarrollo... Se puede afirmar, sin riesgo de error, que la mayoría de los mensajes transmitidos por los medios de comunicación para las masas carecen en forma casi total de ajuste a la mayoría de la población rural".

La efectividad de los mensajes transmitidos por los medios de comunicación está mediada por las condiciones sociales, económicas y políticas del público receptor. Por ejemplo, los programas radiales que intentan llegar hasta las masas rurales para estimular en ellas la acción social, están sometidos a la disponibilidad de oportunidades y recursos para realizar el cambio. Un estudio del impacto causado por Radio Sutatenza sobre las tendencias de modernización y el comportamiento innovativo del campesino colombiano reveló que uno de los factores más importantes reside en el nivel de desarrollo de la región y no en el índice de sintonía de los programas (ver Musto, 1971)³⁰.

Programas para el Sector Público

La mayoría de los programas dirigidos a las áreas rurales no han ayudado efectivamente a las grandes masas, porque han concentrado sus esfuerzos en aumentar la productividad de un sector reducido y en fomentar el crecimiento de la clase media. Estos programas no se han interesado por propiciar un cambio básico de estructuras conducente a la redistribución radical del ingreso y de la riqueza que permita a la población rural determinar su propio futuro. El Banco Interamericano de Desarrollo, en su informe de 1969 sobre "Progreso Económico en América Latina" afirma que los programas de extensión y crédito han ayudado principalmente a los agricultores de ingreso mediano. Con todo, el grueso de las familias rurales carece todavía de tierras o son de la clase minifundista, con un acceso insuficiente a las posibilidades de explotación económica.

En cuanto a los programas encaminados hacia la integración de los grupos indígenas, se podrá decir que éstos han tenido éxito solo en el caso de que hayan logrado la expansión de oportunidades para estos grupos. Poco significa en términos de desarrollo, enseñar castellano a los indígenas, o proporcionarles un barniz de instrucción sobre las formas de vida de la cultura dominante, o impulsar "un cambio progresivo de comunidades indígenas hacia comunidades campesinas", mientras el campesinado siga siendo una clase explotada.

Organizaciones de Base

Uno de los más recientes e importantes testimonios de las dificultades que enfrentan estas organizaciones campesinas se encuentra en el informe del Comité Especial para el Estudio de la Reforma Agraria, de FAO, presidido por Lleras Restrepo. El informe dice: "Por otra parte, a la fuerza conservadora de estructuras inequitativas que son un obstáculo para el desarrollo no corresponde todavía una vigorosa organización de la masa campesina y ésta ni siquiera ha adquirido, en algunos casos, clara conciencia de lo que necesita demandar y obtener ni de la participación que tiene que tomar en el proceso de desarrollo. Esta última circunstancia no puede causar sorpresa cuando se considera la atmósfera hostil en que frecuentemente tienen que actuar organizaciones campesinas apenas incipientes y que se encuentran presionadas por los propietarios de tierras o ciertas autoridades o dentro del juego de los partidos políticos, para materias extrañas a sus finalidades propias". (Ver también García, 1970)¹⁹.

Programas de Concientización

El destino de los movimientos de concientización en medios hostiles es evidente al repasar la historia de su fundador, especialmente la resistencia política que él personalmente y su pedagogía han sufrido. Por ejemplo, en un país un gobierno supuestamente revolucionario comenzó a entrenar a sus maestros-líderes en este método. Cuando los profesores, durante un seminario nacional, demostraron el despertar de la concientización y exigieron mejores salarios y condiciones de trabajo, el gobierno suprimió la reunión. Algunos de los otros países que han empleado este método han adoptado una actitud paternalista para con los educandos adultos. Siendo este un método de implicaciones verdaderamente revolucionarias—basado en una filosofía que predica la necesidad de que los individuos oprimidos de una sociedad se liberen de la explotación y determinen el tipo de sistema que sea más adecuado y justo a su realidad social— es poco probable que tenga éxito en un sistema no revolucionario. Y aún en ese tipo de sociedad es posible que el movimiento de base sea "captado" por la élite revolucionaria.

REGIMENES REVOLUCIONARIOS

Entre las alternativas políticas más dramáticas que se ofrecen a América Latina en la década del 60 se encuentran los regímenes de

movilización de Cuba y Perú*. Aunque difieren ampliamente en sus bases ideológicas, son similares en su esfuerzo para lograr autonomía nacional y superar los esquemas sociales del sistema capitalista, con los cuales no se ha logrado integrar a la masa marginada.

A pesar de los extraordinarios esfuerzos del régimen militar peruano para lograr el desarrollo desde 1968, una de sus mayores fallas ha sido su incapacidad de lograr la movilización política. Gall (1971)¹⁸ dice que el camino elegido por los militares cada día aparece más distante de las aspiraciones del pueblo, si éstas fueran tomadas en cuenta. El relata una entrevista con un destacado general del nuevo gobierno: "Uno de nuestros mayores defectos es el hábito militar de formular una orden y esperar que ésta sea ciegamente obedecida. Esto simplemente no sucede en la sociedad. Nuestro mejor deseo es transferir el poder al pueblo, pero no hemos podido encontrar una forma de lograrlo... Admitimos que un grave problema político que se presenta es el de dar al pueblo un papel apropiado en el proceso que estamos dirigiendo".

Según observadores recientes (tales como Fagen¹⁴, Bowles⁷, Bernardo⁶), Cuba representa el experimento más dramático en materia de cambio social y transformación rural en América Latina. También ofrece un caso de estudio interesante sobre la utilidad de la educación para lograr y consolidar una revolución profunda en todas las esferas sociales.

"En cualquier sistema social las instituciones de educación tienen dos funciones principales: mantener y facilitar el orden social existente y, más raramente, promover y asegurar la reestructuración de determinada sociedad, mediante la introducción deliberada de un tipo de educación sustancialmente diferente al ofrecido a la generación anterior". (Comitas, 1967)¹¹. Desde 1959, Cuba ha elegido la segunda alternativa. Las escuelas y una variedad de instituciones educativas no-formales han sido utilizadas por el régimen cubano como instrumentos cruciales para el desarrollo de una nueva conciencia socialista y la creación de una cultura política basada en

los principios de "igualitarismo", desarrollo, dignidad de trabajo y respeto a los demás.

Bajo el régimen de Castro, no solamente se ha ampliado considerablemente el sistema educativo, sino también se han desarrollado nuevas formas de educación las cuales combinan experiencias dentro y fuera de la escuela para inculcar nuevos valores y normas de comportamiento de acuerdo con las metas de la revolución. Los movimientos educativos y las nuevas formas de escolaridad que se han establecido con el fin de ampliar oportunidades para el área rural y disminuir las brechas geográficas y sociales entre el campo y la ciudad incluyen lo siguiente:

1. La Campaña de Alfabetización;

2. "Batalla del Sexto Grado" (programa de educación básica intensiva para adultos que hayan participado en la Campaña de Alfabetización);

3. La Escuela al Campo (donde alumnos de la ciudad adquieren la experiencia del trabajo productivo en el campo al tiempo que adelantan estudios formales);

4. La Facultad Preparatoria Obrero-Campesina (programa que abre la oportunidad de estudios superiores al campesino y obrero rural a través de varias etapas ajustadas a las necesidades de éstos);

5. Escuela en el Campo, construcción de escuelas secundarias residenciales en áreas rurales donde los estudiantes desempeñan trabajo productivo y estudian al mismo tiempo. Una descripción más detallada de estos programas se encuentra en la obra de Paulston, 1971³²; Fagen, 1969¹⁴; Bowles, 1971⁷ y Gillette, 1972.

Quizás el socializador más poderoso es la revolución misma. Como ha dicho Castro "Cuba hoy en día es una gran escuela". El régimen ha intentado desarrollar una nueva cultura política mediante la movilización masiva hacia la transformación social, comprometiendo individuos en situaciones que le exijan actuar de la misma forma que si su actitud hubiese cambiado.

Fagen (1969)¹⁴ anota: "... en aquellas instituciones revolucionarias en que se estimula la participación en una amplia gama de actividades, la conducta frecuentemente se modifica aun cuando no haya un cambio de actitud. Dichos cambios de conducta pueden conducir a nuevas formas de percibir y evaluar el mundo, estableciendo así un nexo permanente para relacionar

* Ciertamente uno de los movimientos políticos más interesantes en el hemisferio es el gobierno socialista de Allende en Chile. Este trabajo no se refiere al experimento chileno porque la población rural de Chile es bastante más pequeña que la del Perú y Cuba. Se estima que en Chile tan solo el 25% de la población vive en concentraciones de menos de 2,000 habitantes.

los dos tipos de cambio. En resumen, la actividad participatoria —en sí misma no dependiente de la internalización de nuevas formas— puede resultar eventualmente en cambios básicos en los sistemas de valores y creencias de aquellos que se ven envueltos en la participación”.

Los peligros de un régimen como el de Cuba residen en que la movilización paramilitar del país en pos del desarrollo sofocará la iniciativa y la originalidad de aquellos que son fieles a la revolución (Paulston, 1971)³² y suprimirá violentamente a los que se le opongan. Además, el impulso hacia el desarrollo puede resultar en la debilitación o eliminación de organizaciones a nivel del pueblo, tales como cooperativas y sindicatos campesinos, cuyas actividades difieran de los planes fijados por el poder central para la industrialización o el aumento de la productividad agrícola. García (1970)¹⁹, comenta sobre el problema de sustituir las Granjas Estatales por organizaciones campesinas locales. Anota que: “la ideología de las élites comunistas de Cuba está más inclinada a los modelos tecnocráticos de empresas industriales en gran escala (con un proletariado fácilmente movilizable por medio de una estructura sindical y del sistema de partido único) que a los modelos cooperativos de autogestión democrática, empresarial independiente, pluralidad de estructuras y descentralización social”. También comenta que el problema esencial consiste en definir “cuál es el sentido finalista o la función práctica de esas nuevas estructuras, esto es, si sirven

para que obreros y campesinos participen democráticamente en la conducción del Poder Revolucionario o para que el Poder Revolucionario imponga sus decisiones desde arriba”.

CONCLUSIONES

Sin cambios políticos fundamentales, el sistema educativo poco podrá contribuir a una mayor participación política individual o a una mayor capacidad nacional para superar los problemas de dependencia y atraso. Paralelamente, un régimen de movilización, sin el apoyo de fuertes organizaciones de base y de grandes masas “concientizadas” mediante programas efectivos de educación, solamente perpetuará una situación donde la orientación y el ritmo del cambio se dictarán o se impondrán desde arriba. La situación ideal sería aquella en la cual un régimen político revolucionario ofrezca oportunidades para la participación y donde existan organizaciones de base que presenten sus exigencias y reclamos a la sociedad, para tratar de determinar el proceso de desarrollo. Al existir esta situación se podrá concebir un sistema escolar transformado que, en conjunto con una variedad de instituciones no formales, contribuirá significativamente al desarrollo individual y colectivo. Cualquier alternativa que no sea un cambio estructural planificado en todos los niveles constituiría una reforma parcial, un movimiento desmembrado y errático y la continuación de la violencia institucionalizada por parte de los grupos dominantes hacia los marginados.

RESUMEN

El autor afirma que sin cambios políticos profundos la educación no podrá contribuir a una mayor participación política individual o a una mayor capacidad nacional para superar los múltiples problemas de dependencia y atraso.

Agrega que un régimen de movilización, sin el respaldo de fuertes organizaciones de base y de grandes masas “concientizadas” mediante programas efectivos de educación, perpetuará una situación donde la orientación y el ritmo del cambio se impondrán desde arriba.

Luego expresa Arnove que la situación ideal sería aquella en la cual un régimen político re-

volucionario proporcionara oportunidades para la participación campesina y donde existieran organizaciones de base que presentaran sus exigencias y reclamos a la sociedad, para determinar el proceso de desarrollo.

Luego indica el autor que al existir esta situación se podrá concebir un sistema escolar transformado que, en conjunto con una variedad de instituciones no formales, contribuirá significativamente al desarrollo individual y colectivo.

Cualquier alternativa que no sea un cambio estructural planificado en todos los niveles constituiría una reforma parcial, un movimien-

to desmembrado y errático y la continuación de la violencia institucionalizada por parte de los grupos dominantes hacia los marginados.

Finalmente señala —el autor— que el desarrollo político depende principalmente de la

ideología de un régimen y no del sistema educativo, y añade que solo cuando haya ocurrido un cambio político profundo se podrá concebir un sistema educativo que sirva para superar la injusticia social y promover la participación de las masas en su sociedad.

S U M M A R Y

The author asserts that without profound political changes the system of education will be unable to contribute to a major individual political participation or to a major national capacity to overcome the multiple problems of dependency and backwardness.

The author adds that a system of mobilization, unless it is backed by strong base, ground organizations and by class conscious, awakened masses through effective scholastic programs, will perpetuate a situation wherein the rhythm of change and orientation will be imposed from above.

Further on Arrove asserts that the ideal situation will be the one in which the revolutionary political system will provide opportunities for the rural people to participate in and where there would exist base, ground organizations for them to be able to present their demands and claims to society in order to determine the process of development.

Arrove goes on to assert that once such a situation is created it is going to be possible to conceive a transformed scholastic system, which in conjunction with a variety of unconventional institutions will significantly contribute to the individual and collective development.

He further maintains that any alternative that does not represent a planted structural change on all levels, will constitute a partial reform, an erratic, disjointed movement and thus institutionalized violence will continue to operate from the part of the dominating groups against those in the fringes.

Finally, the author points out that the political development depends mainly on the ideology of a system and not on the educative system. He also adds, that only then when a profound political change has taken place will it be possible to conceive of a system of education that could serve to improve social justice and to promote the participation of the masses in society.

B I B L I O G R A F I A

1. ALMOND, G. A. y VERBA, S. *The civic culture*. Boston, Little-Brown, 1965.
2. BAILEY, S. M. *Political socialization among children in Bogotá, Colombia*. Tesis. Ann Arbor, Michigan University, 1971.
3. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Progreso socio-económico en América Latina; octavo informe anual, 1968*. Washington, BID, 1969.
4. BARKIN, D. *Educación; ¿una barrera al desarrollo? México, D. F., Centro de Estudios Económicos y Demográficos. Colegio de México, 1971.*
5. BELTRAN S., L. R. *Apuntes para un diagnóstico de la incomunicación social en América Latina; la persuasión en favor del status quo*. Razón y Fábula (Colombia) no. 23: 74-93. 1971.
6. BERNARDO, R. M. *Moral stimulations as a non-market mode of labor allocation in Cuba*. s.n.t.
7. BOWLES, S. *Cuban education and the revolutionary ideology*. Harvard Educational Review (Estados Unidos) 41: 1971.
8. BROWN, M. R. *Diffusion of technical agricultural information in Chile*. Tesis. Madison, University of Wisconsin, 1968.
9. CATANO, G. y CARO, E. *La educación rural en*

- Boyacá; inventario de problemas. Tunja, Instituto Tecnológico y Pedagógico de Colombia, 1971.
10. COLEMAN, J. Introduction; education and political development. In _____, Education and political development. Princeton, University, 1965.
 11. COMITAS, L. Education and social stratification in contemporary Bolivia. Transactions of the New York Academy of Sciences (2a Serie) (Estados Unidos) 29 (7): 935-948. 1967.
 12. DENNIS, J. Mayor problems of political socialization research. Midwest Journal of Political Science (Estados Unidos) 1968: 85-114.
 13. ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA. Development problems in Latin America. Austin, University of Texas-Institute of Latin American Studies, 1970.
 14. FAGEN, R. R. The transformation of political culture in Cuba. Stanford, California, Stanford University, 1969.
 15. FEDDER, E. Social opposition to peasant movements and its effects in Latin America. Studies in Comparative International Development (Estados Unidos) 4 (8): 1970-1971.
 16. FREIRE, P. The adult literacy process as cultural action for freedom. Harvard Educational Review 40: 205-225. 1970. p. 223.
 17. FREY, F. W. Communication with the peasant audience. East Lansing, Michigan, 1966. Trabajo preparado para la Conferencia ADI-MSU sobre comunicación y cambio, abril 4-7, 1966.
 18. GALL, N. Perú; the master is dead. Dissent 1971: 281-320.
 19. GARCIA, A. Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. 3ª ed. Bogotá, La Oveja Negra, 1970, pp. 117, 140-142.
 20. GUTIERREZ PINTO, A. Marginalidad rural y desarrollo en Colombia. Bogotá, Acción Cultural Popular-Departamento de Sociología. Documento de Trabajo N° 5. 1971.
 21. HAVENS, A. E. Cambio estructural y conflicto de roles en la administración pública del sector agrario. Bogotá, OEA, 1971. p. 16.
 22. HESS, R. D. Models of political socialization. Medford Lincoln Filene Center for Citizenship and Public Affairs, Tufts University, 1965. Trabajo preparado para "The theory and research working Committee on political socialization of the Council on Civic Education".
 23. HUNTINGTON, S. P. The change to change; modernization, development and politics. Comparative Politics 3: 283-322. 1971.
 24. ILLIGH, I. Deschooling society. New York, Harpear and Row, 1970.
 25. LANGTON, K. P. Peer groups and school and the political socialization process. American Political Science Review 61: 751-758. 1967.
 26. LATAPI, P. Education and school systems in Latin America; problems and tendencies toward solution. Traducción por Jeffrey Puryear. Buenos Aires, 1970. pp. 11-12. Trabajo preparado para la Conferencia de Olivetti sobre Educación Internacional en Buenos Aires, agosto 3-8, 1970.
 27. LEVINE, D. Issues in the study of Latin American culture. Ann Arbor, Michigan, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Michigan, 1971.
 28. LITT, E. Civic education, community norms and political indoctrination. American Sociological Review (Estados Unidos) 28: 69-75. 1963.
 29. MEYER, J. W. The charter; conditions of diffuse socialization in schools. Stanford, U.S. Office of Education Project, Stanford Center for Research and Development in Teaching, 1968.
 30. MUSTO, S. A. Los medios de comunicación social al servicio del desarrollo rural. Bogotá, Andes, 1971.
 31. NASH, M. Machine - age maya; the industrialization of a guatemalan community. Chicago, Ill., 1958.
 32. PAULSTON, R. G. Cambios en la educación cubana. Aportes (Francia) no. 21: 61-82. 1971.
 33. PYE, L. W. Aspects of political development. Boston, Little-Brown, 1966.
 34. RAMA, G. El sistema universitario colombiano. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1970.
 35. RATINOFF, L. Problems in the formation and use of human capital in recent Latin American Development. Rutgers University. Studies in Comparative International Development 4 (9): 1968-1969.
 36. READING, R. Political socialization in Colombia and the United States; an exploratory study. Midwest Journal of Political Science 12: 352-381. 1968.
 37. ROGERS, E. y SVENNING, L. Modernization among peasants; the impact of communication. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969.
 38. SCHRAMM, W. Mass media in national development. Stanford, California, Stanford University, 1964. p. 252.
 39. UNITED NATIONS. Education, human resources and development in Latin America. New York, 1968.
 40. VEKEMANS, R. S. J. y GIUSTI, J. Marginality and ideology in Latin American Development. Studies in Comparative International Development (Estados Unidos) 5 (11): 1969-1970.
 41. WESTLEY, B. H. Communication in social change. American Behavioral Scientist (Estados Unidos) 14: 718-743. 1971.
 42. WEILER, H. Education and the formation of social and civic attitudes; summary of research. Stanford, California, SIDEC. School of Education, 1971.
 43. WORLD BANK. Education and training. Country report for Colombia, s.l., 1970.

Desde 1970, el IICA-CIRA ha asignado especial importancia a los nuevos modelos asociativos de producción campesina que se derivan de los procesos de reforma agraria, como son las empresas comunitarias a las que ha dedicado una de sus líneas centrales de acción, durante los tres últimos años.

En cumplimiento de lo anterior, en 1970 el IICA-CIRA dictó un Curso Regional Andino sobre las formas asociativas de tenencia en Colombia; en 1972, las empresas comunitarias constituyeron el tema central de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. En ese mismo año se completaron siete estudios preliminares sobre las empresas comunitarias en Colombia, Chile, Panamá y Venezuela. En 1973, el IICA realizó una Reunión Interamericana de Expertos, y, a través del CIRA dictó un Curso Interamericano, ambas actividades sobre la materia. Asimismo, proporcionó asesoramiento a organismos de cinco países para la realización de investigaciones sobre empresas comunitarias, como parte de un estudio regional, que abarca 10 países y es realizado conjuntamente por la FAO y el IICA.

El presente trabajo fue ejecutado por encargo de las autoridades superiores del IICA, para ser presentado como documento básico de discusión en la Reunión Interamericana de Expertos en Empresas Comunitarias, que se realizó en Santiago de Chile a fines de abril de 1973.

Para la elaboración de este trabajo se estimó que los diversos estudios realizados por el IICA, han estado generalmente influenciados por la técnica del estudio de caso, pero que era necesario elaborar un documento que analizara en forma global el proceso de reforma agraria y empresas comunitarias campesinas. El presente trabajo se basa en las con-

*Jorge Orchard Pinto**

*Jaime Ortiz Egas***

* Especialista en Derecho Agrario. IICA-CIRA. Bogotá, Colombia.

** Microeconomista. IICA-CIRA. Bogotá, Colombia.

clusiones de diversos documentos aprobados por los países americanos en reuniones internacionales, donde se señala que la reforma agraria es ejecutada como respuesta a las presiones que desencadena un país sobre la estructura agraria y a la presión de los campesinos sobre diversos aspectos de la estructura existente.

De esa afirmación se deriva una de las tesis centrales de este estudio que establece lo siguiente: las empresas comunitarias representan uno de los modelos de empresa, que las reformas agrarias están implantando en la etapa de construcción de la nueva estructura, y que por tanto, para determinar la eficacia del modelo resulta indispensable conocer, si las empresas comunitarias constituyen una respuesta efectiva a la presión nacional sobre la estructura agraria y a la presión campesina.

Este trabajo pretende iniciar una nueva línea de análisis de las formas de producción, demostrando que la forma en que las empresas comunitarias darán respuesta a los tipos de presiones antes anotados, dependerá del tipo de reforma agraria que se esté desarrollando en cada país y que por tanto, este modelo empresarial sólo podrá ser analizado y juzgado dentro del contexto de las relaciones en que se desarrolla.

El estudio ha llevado a la conclusión de que no es posible realizar estudios comparativos de modelos de empresas comunitarias aplicados en diversos países, ya que la forma en que se desarrollan las empresas comunitarias en cada país, depende, igualmente, del tipo de reforma agraria en ejecución.

Estudios de esta naturaleza sólo se podrán realizar en forma descriptiva, para presentar las semejanzas y diferencias de los distintos modelos aplicados, pero nunca podrán obtener conclusiones y recomendaciones generalizables que resulten válidas para los modelos vigentes, e incluso semejantes, que se utilizan en diversos países.

Finalmente, cabe señalar que el presente trabajo sólo presenta la opinión de los autores y no refleja, necesariamente, la opinión oficial del IICA sobre el tema.

BREVE ESQUEMA DE UNA ESTRUCTURA TRADICIONAL

Simplificando el régimen de relaciones existente en todo sistema social, económico y político tradicional, se puede decir que existe un

grupo dominante que ejerce control sobre los recursos naturales y económicos y sobre la tecnología necesaria para desarrollarlos. También existe un **grupo dominado** que con su trabajo transforma dichos recursos para generar producción destinada a su propio consumo o a abastecer tanto el mercado interno como el externo. Las exportaciones generan divisas que sirven para crear una capacidad de importación e indirectamente influir en el financiamiento externo. Por otra parte, esa misma producción genera impuestos y otros ingresos que son transferidos al Estado, así como una corriente de ingresos que contribuye a reforzar la posición del grupo dominante que es dueño de las utilidades. Este último grupo remunera el factor trabajo que proporciona el grupo dominado a través de los salarios, recibe del gobierno parte del financiamiento que requiere y, a su vez, refuerza su posición de poder al reinvertir los remanentes de su ingreso, bien sea aumentando su capacidad de control sobre los recursos o sobre los sectores secundario y terciario de la economía. También exporta capital impidiendo el desarrollo de la economía del país y contribuyendo a reforzar la dependencia externa.

Bajo estas circunstancias, el gobierno ejerce un **poder regulador** en todo el sistema. Los dominados pueden ejercer presión contra los dominantes para que estos les otorguen mejores condiciones de vida y contra la estructura de **poder** para reclamar una cuota de **participación**.

Se debe entender como presión toda manifestación de inconformidad que surge por la falta de correspondencia entre los elementos integrantes del sistema o bien por las contradicciones que el mismo sistema genera.

Las **presiones** pueden generarse en cualquier parte de la estructura del sistema, pudiendo ser latentes o activas. Se llama "**presión latente**" a aquella que es intrínseca a las contradicciones que presenta la estructura, pero no se manifiesta por cuanto los grupos dominados no son conscientes de ellas, o por cuanto se realizan algunos ajustes internos que convienen al sistema porque le permiten su restablecimiento. Por otra parte, se denomina "**presión activa**" a aquella que se manifiesta en distintos grados, obligando a los grupos dominantes a acceder a las demandas del grupo dominado o a reprimirla para transformarla en latente.

Otras de las **presiones** que pueden surgir sobre las estructuras que integran el sistema mencionado, serían las siguientes:

1. Presiones sobre la **estructura de gobierno**, que tiene origen en el grupo dominado, cuando el grupo dominante es el que ejerce el poder regulador asignado al gobierno o, en otras palabras, cuando el gobierno está integrado por el grupo dominante o se identifica con él.

2. Presiones sobre la **estructura del control de los recursos**.

3. Presiones sobre la **estructura de trabajo o empleo**, ejercida por los dominados para obtener mejores condiciones de trabajo o de vida en general.

4. Presiones sobre la **estructura del mercado**.

Por otro lado, el gobierno, dados sus crecientes gastos, ejerce presión sobre la **estructura impositiva** del sistema e indirectamente sobre la **estructura del ingreso** y sobre la **estructura del financiamiento**, tanto interno como externo, con el objeto de aumentar su participación en el sistema.

Por último, los países con los cuales existen vínculos ejercen **presiones sobre las exportaciones e importaciones** y sobre el **financiamiento**, con el objeto de imponer precios y condiciones y dirigir la tecnología.

Existen también ciertas relaciones intersectoriales que se deben brevemente mencionar. El producto de las importaciones generalmente va al sector terciario, como intermediario del sector primario y secundario. A su vez, y como ya se dijo, la estructura del ingreso permite al sector dominante reinvertir sus excedentes buscando un mayor control de los recursos naturales, así como de los sectores secundario y terciario de la economía, lo que unido al control de la tecnología propia o importada, le permite mantener el control del país.

Dado que este proceso es cibernético, o sea que se refuerza a sí mismo en una acción circular permanente, tiende a perpetuar el sistema aumentando cada vez la distancia entre el grupo dominante y el dominado, a menos que surjan fuerzas que aprovechando las coyunturas que ofrecen las presiones la contrarresten y, en definitiva, rompan el círculo de poder. Dichas fuerzas pueden provenir del propio gobierno, de los partidos políticos, de los intelectuales, de los campesinos o de otros sectores.

Este encuentro entre el grupo dominante y el dominado, puede ser violento en el sentido que las fuerzas se enfrentan libremente y, por tanto, en definitiva triunfa el más fuerte. Por

el contrario, este enfrentamiento puede ser planificado y, por lo tanto, canalizado por el gobierno para impedir hechos de violencia, garantizando al mismo tiempo un adecuado desarrollo del país y desde luego el rompimiento en definitiva de la estructura de poder, siempre y cuando exista suficiente respaldo popular (Ver cuadro anexo 1).

Concepto de Desarrollo

Es dentro de este contexto que adquiere su verdadero sentido el "**Marco Conceptual IICA-FAO**"¹, p. 186 que, coincidiendo con diversos reconocimientos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, establece que "Desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción", sino que "es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. Por ello el desarrollo en América Latina debe ser abordado como un proceso de cambio estructural que implica modificaciones tanto en la producción como en las instituciones y requiere la participación creadora de todo el pueblo". La misma declaración agrega que las estrategias de desarrollo que sólo se preocupan de la modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a una sola de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto al cambio tecnológico, llevando a una situación de estancamiento y por ende de conservación de la sociedad tradicional.

Concepto de Reforma Agraria

Dentro de lo que se denomina sector agrícola, se observa una situación similar a la descrita en los párrafos iniciales de este documento, en el sentido de que existe un grupo dominante o latifundista, dueño de la tierra y del agua, así como del capital, que tiene capacidad para asimilar o adquirir la nueva tecnología y que, por lo tanto, es un grupo que "monopoliza el prestigio y el poder político y asegura su dominación sobre el campesino" IICA-FAO¹, p. 187.

Es por esto que la Reforma Agraria aparece como "parte integrante del concepto y de la estrategia del desarrollo" y "surge como un proceso de reorientación de elementos básicos de la convivencia del campesino con los otros sectores de la vida social" IICA-FAO¹, p. 186.

Tipos de Presión

"Como proceso que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, la Reforma Agraria surge **como resultado de una presión nacional sobre la estructura agraria**" IICA-FAO¹, p. 187.

Por otra parte, los campesinos, entendiéndose por tales "a las personas de escasos recursos que derivan su subsistencia del sector rural" (Declaración de la IV Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria², p. 22,) también ejerce presión tratando de salir de su situación de marginalidad, a la que se denomina **presión campesina**.

Existen otras fuerzas de **origen externo**, que colaboran en mantener las estructuras del país y obstaculizan y frenan el desarrollo. Tales fuerzas han sido las causas determinantes de que el proceso de reforma de las estructuras agrarias no haya alcanzado niveles suficientes de profundidad en la mayoría de los países de la región. Entre ellas podemos citar "(a) La dependencia estructural de las economías nacionales respecto de los centros hegemónicos internacionales del capital. (b) El progresivo deterioro de los términos de intercambio, es decir, la continua descapitalización generada por relaciones comerciales desfavorables a los países exportadores de productos agrícolas o mineros". (Declaración de la IV Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria², p. 19.

1. Las **presiones nacionales** sobre la estructura agraria se manifiestan en:

- a. Requerimientos para aumentar la oferta de alimentos con el objeto de satisfacer la demanda de una población creciente. Esta mayor demanda presiona constantemente sobre la estructura agraria, la cual no está en condiciones de satisfacerla. Es necesario tener presente que esta mayor demanda casi siempre es cuantitativa, pero también en ciertos casos es cualitativa.
- b. Necesidad de aumentar la producción de materias primas para satisfacer y apoyar el desarrollo industrial.
- c. Para financiar la expansión de su economía, nuestros países necesitan cada vez mayor cantidad de divisas extranjeras, las cuales pueden obtenerse mediante el incremento de la producción exportable y la diversificación de la misma, así como a través de la sustitución de importaciones. La presión se

origina dada la incapacidad estructural de nuestra agricultura para aumentar la producción exportable y sustituir los productos competitivos de origen externo, de manera que simultáneamente se satisfaga esa mayor demanda de divisas.

- d. Necesidad de incorporar al campesinado a la economía nacional, para que con mayores ingresos pueda adquirir los productos manufacturados que la industria nacional produce. Si no se amplían los mercados internos proporcionando a los campesinos ingresos suficientes para adquirir los productos industriales no se puede pretender lograr el desarrollo.

2. La **presión campesina** se manifiesta en los siguientes términos:

- a. Creciente presión de los campesinos marginados para tener acceso a la propiedad o uso de la tierra que monopoliza el latifundio y así romper su situación de dominación. Esta presión proviene tanto de los trabajadores del mismo latifundio, así como de los minifundistas sobre la tierra del latifundio. Esta presión no sólo se manifiesta sobre la tierra, sino también sobre el agua y otros medios de producción.
- b. Creciente presión del campesinado para alcanzar mejores niveles de vida, consistente fundamentalmente en garantías de acceso y seguridad al trabajo, mayores ingresos, nuevas condiciones de trabajo, participación receptiva en los servicios como salud y educación. En general, esta presión tiende a crear niveles de vida más humanos para la familia campesina.
- c. Acceso al poder decisorio al nivel de empresa, de organismos públicos y, en general, del sistema político social.

En ciertos casos, a la **presión campesina** se la denomina "presión laboral", por cuanto los trabajadores de la tierra por diferentes razones no luchan directamente por tener acceso a su propiedad o uso, así como a la de otros medios de producción, sino más bien por mejorar sus niveles de vida y tener acceso a los poderes decisorios a todo nivel.

Comportamiento de las Presiones

Un análisis exploratorio de cómo se comporta la **presión nacional** sobre la estructura agraria y la **presión campesina** teniendo en cuenta

el grado de avance de los procesos de reforma agraria, así como el desarrollo en general de algunos países de América Latina, permite formular algunas hipótesis que podrán servir más adelante de base para estudios comprobatorios. Estas hipótesis son las siguientes:

1. No basta una alta **presión campesina** para que se ejecuten procesos de reforma agraria; ella debe ir acompañada de una alta presión nacional sobre la estructura agraria.

2. Cuando existe alta **presión nacional** sobre la estructura agraria, es indispensable planificar la reforma agraria como parte de una estrategia global de desarrollo en muy estrecha relación con la planificación nacional.

3. En los países donde se está ejecutando una reforma agraria profunda y planificada se observa que la **presión nacional** sobre la estructura agraria tiende a mantenerse alta y que la **presión campesina** tiende a disminuir y en definitiva a desaparecer al ver satisfechos sus objetivos, como sucede con la participación campesina al abrirse canales que le permite participar realmente a todo nivel.

4. Cuando se ejecuta un proceso profundo de afectación de tierras sin una planificación adecuada, tanto del mismo proceso de adquisición como de las otras acciones que comprenden un proceso de reforma agraria integral, se observa que la **presión nacional** sobre la estructura agraria y la **presión campesina** tienden a incrementarse. La causa reside en que, sin una planificación adecuada, la producción se desarticula y tiende a disminuir. El acceso de la tierra, si bien se produce, no se traduce en un aumento de los niveles de vida de la masa campesina y en su acceso a los poderes decisorios.

5. La **presión campesina**, para tener mayor acceso a los poderes decisorios, tanto a nivel de empresa como de organismos públicos y del sistema político en general, guarda relación directa con el desarrollo político general del país. Este tipo de presión también tiene relación con el desarrollo cultural del sector campesino y con el poder económico que van adquiriendo los campesinos a medida que avanza el proceso de reforma agraria.

6. La **presión nacional** sobre la estructura agraria guarda estrecha relación con el grado de desarrollo industrial. En aquellos países que están desarrollando industrias basadas en la agricultura, se tiende a presionar fuertemente a ésta para que produzca las materias primas

que aquella necesita. En aquellos países de mayor desarrollo industrial relativo no basado en la agricultura, se presiona la estructura agraria para que genere nuevas divisas y sustituya importaciones, así como para que mejore los niveles de vida de la población campesina y, como consecuencia, se amplíen los mercados internos para colocar los productos industriales.

7. En los países donde se manifiesta un desarrollo importante de los sectores no agrícolas de la economía no hay **presión nacional** sobre la estructura agraria y, siendo la **presión campesina** baja, el proceso de reforma agraria no aparece como prioritario. Solo se inician acciones de reforma agraria de tipo paternalista y se tiende a dar énfasis a la modernización de la agricultura empresarial.

8. En los países donde no hay **presión nacional** sobre la estructura agraria ni tampoco alta **presión campesina**, tengan o no desarrollo industrial, tienden a ejecutarse acciones de reforma agraria de tipo demagógico con el objeto de buscar apoyo político de los campesinos pero que, en definitiva, no resuelven los problemas del ingreso campesino ni de la producción agrícola nacional.

TIPOS OPERACIONALES DE REFORMA AGRARIA

En base a la forma en que se está aplicando la reforma agraria en varios países, así como en relación al comportamiento de la presión nacional sobre la estructura agraria y de la presión campesina, se pueden detectar los siguientes tipos operacionales de reforma agraria:

1. REFORMA AGRARIA PLANIFICADA

Por Reforma Agraria Planificada se entiende aquella que en respuesta a la fuerte presión que ejerce el país sobre la estructura agraria, se ejecuta en la etapa de remoción de la antigua estructura y/o en la construcción de la sustitutiva, sujeta a un plan nacional de desarrollo.

Este tipo operacional de reforma agraria presenta, a su vez, dos subtipos denominados integrada e integral.

a. Reforma Agraria Integrada

Las características operacionales de este subtipo de reforma agraria planificada serían las siguientes:

1) Forma parte de un Plan Nacional de Des-

arrollo del país, en el cual las medidas tomadas y los resultados obtenidos en cada sector de la economía son complementarios de los demás sectores.

Algunos de los lineamientos de este Plan Nacional de Desarrollo, serían los siguientes:

- a) Racionalización de la inversión en los sectores agrícola, industrial y de servicio.
- b) Alta preocupación por la productividad de todos los sectores de la economía.
- c) Reformulación de los sistemas productivos para aprovechar las economías de escala.
- d) Preocupación prioritaria por la creación y desarrollo de las fuentes de energía.
- e) Máximo aprovechamiento de la capacidad industrial instalada.
- f) Máximo aprovechamiento de las tierras agrícolas, alta preocupación en la habilitación de nuevas tierras; mejoramiento de las existentes y conservación de los recursos naturales.
- g) Alta preocupación por el incremento de la producción de alimentos y materias primas, así como en la diversificación de cultivos para sustituir importaciones.
- h) Apertura de nuevos mercados externos.
- i) Creación de canales de participación a distintos niveles decisorios.
- j) Como consecuencia de la racionalización de la inversión tienden a desaparecer las desigualdades regionales internas, el desempleo y la migración.
- k) Dentro del Plan las medidas y resultados de carácter económico son interdependientes con las medidas y resultados de carácter social.

En los países de economías centralmente planificadas a las características anteriores, se suelen agregar en mayor o menor grado las siguientes:

- Implantación de políticas de salarios e ingresos igualitarios.
- Socialización del consumo de bienes y servicios.
- Estatización de los excedentes.

2) Otra de las características de este tipo de

reforma agraria es la alta presión que ejerce el país sobre la estructura agraria, como consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de que la agricultura produzca mayor cantidad de alimentos para la población y materias primas para la industria, diversifique su producción para disminuir las importaciones y aumente la producción de aquellos productos que tienen colocación en los mercados externos a fin de conseguir mayores divisas para el país. Por otra parte, existe una preocupación esencial por ampliar los mercados internos como una consecuencia de la necesidad de elevar la tasa de ahorro interno y canalizar dicho ahorro hacia la producción de bienes de capital o reposición de los medios de producción consumidos, mas no porque exista capacidad instalada ociosa en el sector industrial.

3) Con relación al comportamiento de la presión campesina respecto a su participación a distintos niveles decisorios y para lograr tener acceso a la tierra y otros bienes de producción, se estima que en general ella tiende a disminuir al haber sido satisfechas tanto por la creación de canales participativos como por la entrega de la tierra a los campesinos, pero sigue subsistiendo la presión por mejores niveles de vida. La presión campesina sufre así una mutación debido a los canales participativos que permiten a su vez la aparición de nuevas fuerzas sociales que pasan a liderizar el proceso. Esto se ve facilitado por cuanto se ha producido una alteración simultánea del sistema tradicional del poder y de las normas institucionales que lo preservan.

4) Con respecto a la etapa de remoción de la antigua estructura, en este tipo de reforma, se hace en forma planificada y dinámica y en correspondencia a una estrategia global de cambio, afectando tanto el latifundio como el minifundio. Como consecuencia de dicha estrategia global prácticamente no hay oposición sino una completa adaptación de los aparatos administrativos y judiciales al cumplimiento de las metas trazadas.

5) En relación con la etapa de construcción de la nueva estructura se observa que existe una identidad entre el sector reformado y el sector agrícola y, por lo tanto, toda la organización administrativa para crédito, asistencia técnica, comercialización e investigación, están al servicio del sector reformado.

Para que el sector pueda cumplir su misión eminentemente productiva, está dotado de me-

canismos de planificación claramente operativos y metas a nivel de regiones, por líneas de producción y por empresas, debiendo estas últimas tomar las decisiones necesarias para cumplir con dichas metas. Se crea así una nueva imagen racional y orgánica del Estado; como estructura básica de la transformación, la integración y el desarrollo.

En el cumplimiento de las metas preestablecidas se observa una alta preocupación para aprovechar al máximo las tierras productivas y por la conservación de los recursos naturales, haciéndose fuertes inversiones tanto en incorporar nuevas tierras a la producción, como para mejorar las existentes.

El propósito de establecer claramente metas por regiones, áreas y a nivel predial, es lograr la mayor disminución de la cesantía.

En las economías centralmente planificadas los niveles de ingreso y de consumo por persona, están claramente predeterminados. El Estado se encarga de la educación de los hijos y la mujer pasa a tener un papel eminentemente productivo.

En este contexto la capacitación pasa a tener una dimensión diferente y, por lo tanto, no sólo se usa como elemento de educación del individuo, sino que al mismo tiempo lo prepara para que cumpla su misión productiva y sirva de elemento activo de capacitación política, creando las bases para que el sistema se consolide y se defienda por sí mismo.

Dentro de esta etapa de construcción de la nueva estructura las unidades productivas que se crean superan totalmente la antigua división predial, ya que ellas se dimensionan con el objeto de garantizar el cumplimiento de las metas de desarrollo regional y nacional. Estas empresas tienden, además, a cumplir los siguientes objetivos:

- a) Eficiente utilización de los recursos productivos, procurando obtener la mayor producción en términos cuantitativos y cualitativos y altos índices de productividad, mediante la incorporación de nueva tecnología y el otorgamiento expedito de servicios por parte del Estado.
- b) Efectiva participación de los miembros de la empresa.
- c) Aumentar los niveles de vida de sus miembros. En las economías centralmente planificadas, los ingresos de los miembros de

la empresa están predeterminados y, por lo tanto, la utilidad no tiene importancia para estos efectos.

- d) En los planes de producción de la empresa se hacen las previsiones necesarias para dar pleno empleo a la mano de obra a su cargo.
- e) Existen mecanismos para la integración horizontal de las empresas, con el objeto de utilizar economías de escala y reducir los costos de producción, así como para su integración vertical mediante la cual se pretende cumplir las metas del desarrollo agroindustrial.

b. Reforma Agraria Integral

1) Dentro de las Reformas Agrarias Planificadas, la Reforma Agraria Integral se caracteriza esencialmente por ser un proceso de cambio estructural orientado a romper las relaciones de dependencia y dominación que operan **internamente dentro del sector rural** y las que se establecen entre la ciudad y el campo. En otras palabras, supone transformaciones revolucionarias en el conjunto de las actividades económicas, políticas y sociales del sector agrario y en sus relaciones con otros sectores.

Las acciones de Reforma Agraria Integral descansan fundamentalmente en una amplia articulación con el Plan Agrícola Sectorial y, por lo tanto, las metas que dicho plan determina no son necesariamente complementarias de las fijadas para los otros sectores de la economía, aun cuando estén articuladas dentro de un mismo plan nacional de desarrollo.

De lo anterior se puede deducir que la reforma agraria integral está destinada básicamente a cambiar en forma profunda las bases de la estructura tradicional pero no es un proceso que esté necesariamente integrado a las transformaciones revolucionarias que se pudieran estar efectuando en los otros sectores de la vida nacional. En otras palabras constituye en sí misma una política, mas no es parte de una política global de cambio.

Algunas de las características del Plan Agrícola Sectorial serían las siguientes:

- a) Fortalecer la acción del Estado como agente principal del desarrollo nacional, utilizando la planificación como instrumento de Gobierno.
- b) Terminar el período de remoción de la antigua estructura.

- c) Lograr mayor articulación sectorial y regional.
- d) Captar ahorro interno, tanto público como privado, para financiar el desarrollo.
- e) Garantizar el control nacional de los recursos internos.
- f) Mejorar los servicios sociales rurales.
- g) Reducir el desequilibrio en la distribución de la población en el territorio nacional.
- h) Explotar intensiva y racionalmente los recursos naturales, con participación directa del Estado.
- i) Incrementar la producción y la productividad.
- j) Dar participación efectiva a la población rural en las decisiones básicas, mediante su organización en instituciones intermedias tales como gremios, cooperativas y otros.

2) En este subtipo de reforma agraria también se observa una alta presión del país sobre la estructura agraria destinada fundamentalmente a la producción racional de los alimentos que la población requiere y en menor grado para que la agricultura produzca materias primas para la industria, genere divisas para financiar el desarrollo industrial o para aumentar el nivel de vida de la población rural para ampliar los mercados internos.

Las acciones de cambio estructural que el Estado ejecuta adquieren mayor profundidad en el sector agrícola que en los otros sectores de la economía. La reforma agraria se orienta fundamentalmente a la eliminación de las condiciones de dependencia y explotación del campesinado, que las formas antisociales de propiedad, gestión y uso de los recursos habían conformado en la estructura agraria tradicional. Esta eliminación de las condiciones de dependencia y explotación supone una transformación profunda y total de la estructura rural, o sea de las distintas formas de tenencia de la tierra, de explotación económica, de la vida rural y la integración del campesinado a la vida política y económica nacional.

En conclusión, la reforma agraria integral se orienta básicamente al logro de tres objetivos:

- a) Poner la estructura agraria al servicio de los intereses del campesinado y de la socie-

dad en general y darle un alto grado de racionalidad económica y eficiencia social.

- b) Alcanzar la plena y consciente participación del campesinado en el quehacer político y social.
- c) Constituir en el campo una nueva estructura de poder popular en sustitución de las formas tradicionales de dominación.

Dado los objetivos anteriores, los propósitos de aumentar la producción y la productividad pueden considerarse como fines intermedios, puesto que el énfasis central radica en la conformación de sistemas productivos integrados que canalicen sus excedentes hacia obras de infraestructura y servicios sociales para la población rural, que eliminen las condiciones de marginalidad. Sin embargo, a medida que se va consolidando este tipo de reforma agraria se van canalizando los excedentes, cada vez con más fuerza, a la inversión en agroindustrias que se establecen con criterio de compensación social y económica.

3) En relación con la presión campesina, parece que ella tiende a disminuir. Esto puede deberse a que la preocupación fundamental es de tipo social, o sea romper las relaciones de dependencia y marginación y al grado acelerado de avance del proceso que afecta casi completamente a la masa campesina. Cuando el campesino pasa a tener condiciones de vida que nunca tuvo antes, deja de presionar por tierra porque ya está en su poder. De la misma manera disminuye su presión por elevar su status porque ya consiguió uno superior al que tenía antes de iniciarse el proceso.

Esta tendencia es peligrosa ya que la disminución de la presión campesina puede provocar que el proceso se paralice antes que se hayan cumplido todos sus objetivos, es decir, sin lograr que el campesino participe plena y conscientemente en la vida social y política del país y adquiera poder económico y, como consecuencia, no se logre constituir la nueva estructura de poder popular en el campo.

Debido a lo anterior, el Estado asume la preocupación de crear condiciones que faciliten o provoquen la movilización social, para que pueda mantenerse este tipo de presión como condición indispensable para que el proceso continúe avanzando.

- 4) La etapa de remoción de la antigua estructura se hace en forma planificada, dinámica y

rápida, pero de acuerdo a planes de área, que tienen relación con planes regionales. Al efectuarse la adquisición de la tierra en forma planificada permite afectar tanto el latifundio como el minifundio. La tierra se adquiere normalmente por la vía de la expropiación, empezando a aparecer en forma limitada la figura de la reversión. También se afectan al proceso de reforma agraria todas las tierras del Estado que pasan a poder de los campesinos.

Las causales de expropiación son muy amplias y en el hecho permiten afectar prácticamente todo el territorio nacional. Comprenden no sólo el predio, sus plantaciones y construcciones, sino además su ganado, vehículos, maquinaria, etc. Se reconoce el derecho de reserva al antiguo propietario, pero en forma condicionada a las necesidades de tierras para el campesino que se detectan en los planes de área, lo que en el hecho significa que en la práctica se desconozca este derecho.

El precio de la tierra, se determina por su bajo valor comercial y se paga en una pequeña parte al contado y el saldo en bonos del Estado a largo plazo.

En forma condicionada los bonos pueden destinarse a la inversión en otros sectores de la economía que al Estado le interesa desarrollar.

Aparece el Fuero Agrario, cuyos tribunales conocen no sólo de aquellas materias relacionadas con el valor de la expropiación y el derecho de reserva, sino de todas aquellas materias relacionadas con la agricultura, privando, por tanto, de su conocimiento a los Tribunales Ordinarios. Los Tribunales Agrarios fallan conforme a derecho, pero para la aplicación e interpretación de la ley deben tener en cuenta los principios que motivan la ley de Reforma Agraria, lo que les permite fallar incluso contra su texto expreso. Los procedimientos ante los tribunales agrarios son muy rápidos y expeditos.

5) En relación con la etapa de construcción de la nueva estructura se observa que a medida que avanza la aplicación del modelo, tiende a haber cada vez mayor identidad entre el sector agrícola y el sector reformado. A medida que esta identidad avanza se van tomando las medidas para modificar toda la estructura administrativa del sector agrícola para que se ponga al servicio del sector reformado, responda al modelo de planificación regional y ponga en

funcionamiento los mecanismos de coordinación y control.

En relación con la planificación se puede decir que si bien en la iniciación del proceso se da mucha importancia a las unidades espaciales o áreas delimitadas con criterio de unidad socioeconómica, éstos se van integrando cada vez con más fuerza, pasando a conformar un sistema de planificación regional.

Los modelos de empresa, de distintos grados, se encuentran perfectamente definidos. El Estado no tiene participación en las empresas, salvo en aquellas de grado superior y sin perjuicio de sus facultades fiscalizadoras. Por su parte, los campesinos se hacen cargo de las empresas y de todos sus mecanismos desde su iniciación. Los dirigentes son designados en forma democrática y renovados periódicamente.

En otras palabras, y atendiendo a un orden de importancia, podríamos decir que los objetivos de las empresas en este tipo de reforma son:

- a) Participación efectiva del campesinado en las decisiones básicas.
- b) Incremento de la producción y la productividad.
- c) Aumento sustancial de las oportunidades de empleo.
- d) La distribución de los ingresos de las empresas está claramente determinada, destinándose parte importante de ellos a la construcción de la infraestructura tanto física como social, del área circunvecina a la empresa. En esta forma el Estado logra transferir su responsabilidad de invertir a nivel local a las propias empresas. Otra parte importante se destina a la reinversión en la propia empresa y sólo el remanente se distribuye en proporción al trabajo aportado por los socios. Durante el ejercicio los socios van recibiendo como remuneración una suma similar a la que percibían antes de ingresar a la empresa y que guarda relación con el salario mínimo de la región. En todo caso los niveles de consumo no están limitados previamente.

La educación básica del campesino y su familia, así como su posterior capacitación y perfeccionamiento es una responsabilidad compartida entre el Estado y las empresas.

Otra característica de esta etapa es que los instrumentos jurídicos para realizar la construc-

ción de la nueva estructura agraria se encuentran claramente establecidos y se van modificando a medida que las circunstancias lo aconsejen.

Con respecto a servicios, toda la población del área tiene derecho a recurrir tanto a aquellos que presta la propia empresa, como a aquellos de origen estatal.

2. REFORMA AGRARIA NO PLANIFICADA

Por Reformas Agrarias no Planificadas se entienden aquellas que no tienen clara o completamente definidos sus objetivos ni se ejecutan de acuerdo a un plan preestablecido. Se encuentran en distintos grados de avance tanto de la etapa de remoción de la antigua estructura como de la de construcción de la sustituta.

Este tipo operacional de reforma agraria se puede dividir en tres subtipos, de acuerdo al grado de avance y de definición de sus objetivos: afectatoria, aparente y condicionada.

a. Reforma Agraria Afectatoria

- 1) Las características de este subtipo de reforma agraria son las siguientes:
 - a) Afectación rápida y masiva del latifundio.
 - b) Respeto a ciertos tipos de propiedad, por ejemplo, mediana propiedad, reservas, terrenos inexpropiables, y otros.
 - c) No afectación de la estructura de la propiedad minifundista.
 - d) El proceso de afectación de la propiedad latifundista se realiza en ausencia de un plan compatibilizado con un plan sectorial o nacional.
 - e) Ausencia de un plan sectorial que incluya el sector reformado y no reformado.
 - f) Sus objetivos son más reducidos que los de una reforma agraria integral. Se hace énfasis principalmente en la eliminación del latifundio y en la organización y participación de los campesinos. En menor grado se preocupa del aumento de la producción.

Como resultado de la ausencia de un Plan y de la velocidad del proceso afectatorio, sus posibilidades de armonizar las políticas sociales con las de índole económica resultan precarias, dando normalmente más énfasis a las primeras.

Si a ésto se agrega la masividad del proceso de afectación, sus efectos son pocos halagadores en el racional empleo de los recursos, en el aumento de la producción y en el mejoramiento de la productividad en general.

Dadas su características, si en la Reforma Agraria afectatoria no se logra aplicar un plan de desarrollo, aparecen a mediano y largo plazo claras evidencias de recesividad en el proceso de cambio.

En general, las reformas agrarias afectatorias carecen de visión perspectiva, sus objetivos son más políticos y circunstanciales y les falta previsión para accionar en los instantes siguientes, lo cual conduce a la pérdida del control del proceso y, por tanto, a la improvisación.

2) Este tipo de reforma se presenta cuando se ha producido una alta presión nacional sobre la estructura agraria, tanto por tierra, como por elevar la producción de alimentos, ampliar mercados internos y obtener mayor disponibilidad de divisas, la cual unida a la presión campesina desencadena un proceso de reforma agraria.

A medida que avanza el proceso de remoción del latifundio, la presión nacional sobre la estructura agraria aumenta y debido a la carencia de planes regionales o sectoriales que normen las acciones de este proceso, tienden a producirse desórdenes en la producción y, por lo tanto, en el abastecimiento de alimentos y materias primas que deben ser sustituidas por importaciones.

3) Con respecto a la presión campesina, en una primera etapa tiende a manifestarse fuertemente tanto en lo que se refiere a presión por tierra como por mejores niveles de vida, principalmente mejores salarios. A medida que avanza el proceso de remoción del latifundio, se hace más evidente la presión por tierras, revelándose en ocupaciones de predios y tiende a no manifestarse tan nítidamente la presión por mejores salarios. Mas adelante esta presión campesina se caracteriza por exigir del Estado la creación y ampliación de los servicios necesarios para mantener los niveles de vida logrados. Por otra parte, cabe anotar que si no se han creado canales reales de participación campesina a todo nivel, ésta tiende a disminuir y pueden presentarse síntomas recesivos en el proceso. Así mismo y ante la no respuesta a sus inquietudes reales, la masa campesina empieza a distanciarse de sus líderes, poniendo en peligro las propias organizaciones campesinas y los avances logrados.

4) Respecto a la etapa de remoción de la antigua estructura, como ya se dijo, se hace en forma rápida y no planificada, orientada fundamentalmente a afectar el latifundio y no tocando el minifundio. Se respetan ciertos tipos de propiedad como las fincas medianas, reservas, predios inexpropiables y otros.

A medida que avanza el proceso afectatorio tiende a haber mayor identidad entre el sector agrícola y el sector reformado. Se toman las medidas para modificar la estructura administrativa del sector agrícola y ponerla al servicio del sector reformado.

Sin embargo, por las características de este tipo de reforma no se alcanza una completa identidad entre el sector reformado y el sector agrícola y, por tanto, la acción estatal no adquiere o pierde su papel rector de la agricultura en el sector no reformado.

Normalmente, la tierra se adquiere por vía de la expropiación y por el traspaso de tierras del Estado. Las causales de expropiación son limitadas y afectan únicamente el predio, sus plantaciones y construcciones y no el equipo y ganado. Se reconoce en algunos casos el derecho de reserva al antiguo propietario.

El precio de la tierra se determina por debajo de su valor comercial y se paga con una pequeña parte al contado y el saldo en bonos del Estado a largo plazo.

Aparecen los Tribunales Agrarios que conocen fundamentalmente de materias relacionadas con las expropiaciones, su indemnización y el derecho de reserva, materias sobre las cuales deben fallar conforme a derecho. Los Tribunales Ordinarios continúan conservando competencia sobre una serie de materias propias del Derecho Agrario.

Las leyes establecen procedimientos rápidos y expeditos para tomar posesión material de los predios expropiados y poder avanzar masivamente en el proceso.

5) Con respecto a la etapa de sustitución de la nueva estructura se caracteriza por la indefinición de la nueva estructura y como consecuencia una imprecisa definición de los modelos de empresas, que estén en armonía con los objetivos de un plan regional o sectorial de desarrollo.

La indefinición indicada anteriormente tiende a reducir la acción reformadora a un proceso de entrega de los predios expropiados a los cam-

pesinos. El hecho de entregar los predios a los campesinos sin haber tomado las definiciones mencionadas, va creando situaciones adquiridas, las cuales pueden resultar en contraposición con los modelos de empresa que puedan crearse en el futuro, como resultado de planes regionales o sectoriales. En conclusión, la rapidez y la masividad del proceso de afectación supera las posibilidades de organizar racionalmente la nueva estructura.

La tierra se trabaja bajo organizaciones provisionales de autogestión que tienden a solucionar problemas inmediatos, como son el desempleo alrededor del predio, ingresos que permitan su subsistencia y que en lo posible aumenten su nivel de vida, pero son soluciones que carecen de una más larga perspectiva.

Dado el énfasis de la acción afectatoria se produce desorden en los servicios del Estado que deben recibir los campesinos. Este adquiere como preocupación esencial tanto la de capacitar a los campesinos, como la de financiar los planes de explotación de los predios reformados. La capacitación pasa a adquirir dimensiones esencialmente políticas para reforzar la vigencia del proceso, pero a medida que éste avanza se va dando más importancia a la capacitación de tipo empresarial. Respecto a los planes de explotación, estos son formulados predio por predio y no tienden a cumplir metas de tipo regional o nacional.

Como una consecuencia de lo anterior, los instrumentos jurídicos y administrativos para construir la nueva estructura no se encuentran establecidos o claramente definidos.

b. Reforma Agraria Aparente

1) Las características de este subtipo de reforma serían las siguientes:

a) A diferencia de los tres subtipos anteriormente descritos, en este caso no existe decisión nacional ni política de llevar a cabo un proceso de reforma agraria. Se observa una defensa casi absoluta del régimen de propiedad privada y dada la influencia que aún tienen las clases dominantes, existen grandes trabas constitucionales y legales para llevar adelante cualquier acción de reforma agraria.

b) La idea de la reforma agraria se mantiene gracias al apoyo de pequeños grupos, ya sean políticos o intelectuales y a la existen-

- cia de organismos de reforma agraria, donde los grupos técnicos se mantienen en medio de un ataque permanente de las clases dominantes que ven amagados sus privilegios y también de la clase campesina que hace responsables a los organismos de reforma agraria, personificados por sus técnicos, por el estancamiento del proceso.
- c) Existe una gran masa de población campesina desprovista de tierra, o que no la posee en cantidad suficiente y que se ve obligada a vender su trabajo. Estos trabajadores agrícolas viven en condiciones precarias y son explotados por los latifundistas, ya que carecen absolutamente de garantías en su trabajo. Como una consecuencia de sus bajas condiciones de ingreso y de esa falta de garantías, se producen agudos problemas de migración del campo a las principales ciudades.
- d) Hay carencia de planes sectoriales de desarrollo. Con respecto al sector agrícola, en algunas oportunidades se establecen programas, los cuales están dirigidos a resolver problemas de producción, productividad, precios, y a conseguir ayuda estatal en beneficio del sector privado, relegando a un segundo plano los problemas de orden social. Lo anterior normalmente va unido al desarrollo de planes nacionales de crecimiento que se apoyan en la concentración de la inversión en sectores urbanos o polos de desarrollo, que contribuyen a agravar los problemas de campo y a aumentar la migración rural-urbana.
- e) Dadas las condiciones establecidas por los grupos dominantes, la reforma agraria sólo puede ejecutar ciertas acciones aisladas de compra de predios a buen precio, frecuentemente para resolver situaciones de hecho y que sirven para demostrar el progresismo de las clases dominantes. Los organismos de reforma agraria soportan grandes presiones para desviar sus acciones hacia la abolición de formas precarias de tenencia, legalización de la posesión de tierras baldías o del Estado y a la colonización, con el objeto de que no afecten las formas tradicionales del latifundio.
- f) Adicionalmente, el Estado lleva adelante algunos programas de asistencia hacia el campesino minifundista de marcado tono paternalista, que en vez de liberarlo aumentan su estado de dependencia, ya que no tocan el problema real que es la falta de tierra.
- g) En algunos casos existen organizaciones campesinas que han sido fomentadas por el propio Estado y que son toleradas mientras están de acuerdo con los programas de gobierno. Cuando se manifiestan como fuerzas de presión para obligar al gobierno a llevar adelante nuevos programas en beneficio del campesino, como la reforma agraria, o por conseguir mejores salarios, son reprimidas.
- h) También los grupos dominantes toleran que campesinos de confianza tengan representación en las juntas directivas de los organismos públicos del sector.
- En países de mayor desarrollo relativo no agrícola, no resultan enteramente aplicables las características enunciadas precedentemente y en algunos casos presentan variaciones importantes como son las siguientes:
- Debido al mayor desarrollo relativo del sector no agrícola y a la necesidad de mejorar la situación del sector rural, se produce una decisión nacional de ejecutar un proceso de reforma agraria. Como el Estado puede pagar buenos precios por la tierra adquirida, no hay oposición de los terratenientes, más aún si se toma en consideración que las inversiones en el sector no agrícola resultan más rentables.
 - La masa campesina siente fuerte atracción por emigrar hacia los polos de desarrollo industrial y tiene poco interés por permanecer en labores de tipo agrícola.
 - Para evitar la migración y, sobre todo, garantizar la producción de alimentos y materias primas que el país necesita, el Estado desarrolla acciones de reforma agraria de cierta intensidad y por esta vía realiza inversiones con el objeto de modernizar el campo, pero al mismo tiempo propicia la instalación de latifundios modernos que emplean una avanzada tecnología.
 - Dada la contradicción anterior, las acciones estatales en beneficio del campesinado tienen un carácter marcadamente paternalista.
 - La tendencia a largo plazo parece ser la de preferir el latifundio moderno.
- 2) Este tipo de reforma agraria se presenta en los países donde existe alta presión nacional sobre la estructura agraria, fundamentalmente

por generar nuevas divisas, producir materias primas para la industria y alimentos para la población, pero no por ampliar los mercados internos aumentando los niveles de vida de la población campesina. Para solucionar este tipo de presiones no se desarrollan políticas de tipo estructural, sino más bien programas de fomento que buscan aumentar la producción otorgando diversos incentivos al agricultor tradicional, como créditos privilegiados, precios superiores incluso a los del mercado internacional, bajos impuestos, etc. Este tipo de programas normalmente aumenta la brecha existente entre el latifundista y el campesino y se desarrolla en aquellos rubros de la producción donde son más fuertes los grupos de poder.

Este tipo de presión se presenta en forma diferente en aquellos países de mayor desarrollo relativo no agrícola, ya que en estos casos la presión nacional sobre la estructura agraria se presenta fundamentalmente para producir los alimentos que la población necesita y materias primas para la industria, mas no por generar nuevas divisas, puesto que las proporcionan otros sectores, ni por ampliar mercados porque disponen de una alta demanda en los sectores urbanos. Como una consecuencia del desarrollo industrial, el sector privado tiende a ejecutar en el campo inversiones con el objeto de instalar grandes explotaciones de tipo moderno con avanzada tecnología.

3) En relación con la presión campesina, tiende a presentarse alta en aquellos países de economías primordialmente agrícolas. Esta presión se manifiesta tanto por tierras como por mejores niveles de vida y se traduce en algunos casos en ocupaciones de tierras numéricamente importantes y en huelgas por mejores salarios.

La alta presión campesina se debe sin duda a la organización campesina, pero no obtiene los resultados apetecidos debido a la unión existente entre los grupos terratenientes y el gobierno para imponer sus programas de fomento, utilizando todo el poder del Estado para negar la implantación de políticas de cambio estructural.

En aquellos países de mayor desarrollo relativo no agrícola la presión campesina pone más énfasis en lograr mejores niveles de vida que en conseguir tierras para el campesinado, lo cual permite que aquellas acciones de reforma agraria que se realicen tengan marcado tono paternalista.

En ambos casos la presión campesina por

tener participación a distintos niveles de decisión no se manifiesta muy claramente.

Uno de los grandes problemas de la organización campesina es el de tener líderes que se mantengan fieles a los objetivos de la propia organización.

4) Respecto de la etapa de remoción de la antigua estructura, se podría decir que no toca a los grupos de poder independientemente del menor o mayor grado de avance del proceso.

El proceso afectatorio es lento y recae normalmente en tierras marginales, no pretendiendo solucionar problemas de los campesinos sino de los propietarios de la tierra. En estas circunstancias es normal adquirir aquellos predios donde se presentan conflictos que por su gravedad sólo pueden ser solucionados traspasando la tierra a los campesinos, pero no existe una política decidida de ir atacando el latifundio.

En algunos casos el organismo de reforma agraria aparece como un ente aislado frente al resto de los organismos del sector, ya que es el único que desarrolla políticas con sentido social para favorecer a los campesinos.

Los predios se adquieren usualmente por la vía de la compraventa directa al propietario y sólo por excepción por la vía de la expropiación, mediante procedimientos largos y engorrosos. Normalmente se paga un alto precio por la tierra para satisfacer las aspiraciones del propietario debido a la carencia de mecanismos coercitivos. El precio se paga íntegramente o con un porcentaje relativamente alto al contado y el saldo en cuotas a corto plazo, que el Estado permite liquidar por otras vías.

Los procedimientos de adquisición se llevan normalmente ante los Tribunales Ordinarios de Justicia y están sujetos a toda clase de recursos dilatorios bajo el pretexto de garantizar el derecho de propiedad.

El proceso de toma de posesión de los predios expropiados es lento y sólo se puede llevar a cabo después de largo tiempo, lo que permite que el propietario retire del predio todos aquellos bienes susceptibles de liquidarse en dinero y entregue a los campesinos un predio en muy malas condiciones, que requiere grandes inversiones para colocarlo en condiciones normales de explotación.

5) Con respecto a la etapa de construcción de la nueva estructura nada podemos decir ya

que ésta no se ha iniciado. Sólo se ha efectuado en menor o mayor grado una transferencia de tierras de los antiguos propietarios al Estado y de éste, también en mayor o menor grado y en diferentes formas, a los campesinos.

Es necesario destacar que en este subtipo e independientemente del mayor o menor número de familias beneficiadas, no aparecen claras las finalidades de esta etapa del proceso de reforma agraria.

Sólo cabría mencionar que las tierras adquiridas por la reforma agraria se entregan a los campesinos en propiedad privada individual, aunque en los últimos años se tiende a dar énfasis a las empresas comunitarias que facilitan la acción de los organismos de reforma agraria y que dentro de este contexto significan también algunos beneficios para los campesinos. Conjuntamente con la propiedad privada individual se tienden a establecer diversos tipos de organización que tienen por objeto dar servicios a los campesinos y que los representan ante los organismos del Estado.

c. Reforma Agraria Condicionada

1) Las características de este subtipo de reforma agraria no planificada son las siguientes:

- a) Las acciones de reforma agraria son escasas, sin un plan y se realizan fundamentalmente para buscar el apoyo político de los campesinos, más que con el objeto de realizar realmente una política de cambio. Es decir, están destinadas a mantener la situación existente, desviando la atención de los campesinos de sus problemas reales.
- b) Es notablemente personalista, ya que las acciones de reforma agraria se ejecutan en tanto y en cuanto lo desee el líder político.
- c) Los organismos de reforma agraria dan mucho más énfasis a las acciones colaterales de la reforma agraria, como son la colonización, la titulación de tierras baldías, etc. Todo esto dentro de una política que no tiene claridad frente a los problemas de tipo económico de los campesinos y mucho menos a los de tipo social.

2) La presión nacional sobre la estructura agrícola es baja, lo cual puede deberse tanto al escaso desarrollo industrial, a la alta dependencia externa, y en algunos casos, a la existencia de un sistema de latifundio moderno de alta tecnificación en poder de empresas extran-

teras. También podría obedecer a la falta de conciencia, a nivel nacional, de la existencia del problema agrario.

3) La presión campesina también es baja, lo cual puede ser fruto del incipiente desarrollo político y cultural de la población campesina, que la habitúa a una total dependencia del patrón. En algunos casos aislados relacionados con formas de latifundio moderno puede observarse cierta presión campesina destinada a conseguir mejores niveles de vida.

4) La etapa de remoción de la antigua estructura prácticamente no se ha iniciado. Además, es necesario señalar que normalmente carecen de los instrumentos constitucionales y legales para iniciar acciones de reforma agraria. Es por esto que la adquisición de predios se hace por la vía de la compraventa, tentando al propietario tradicional con precios y condiciones de pago favorables.

5) Con mayor razón la etapa de sustitución de la antigua estructura no se ha iniciado. Sólo cabría agregar que en las tierras que se adquieren se tiende a dar alto énfasis a la propiedad privada individual y sólo por excepción se permite la empresa comunitaria, pero sujeta a ciertas condiciones como la entrega en propiedad individual de las tierras y la explotación colectiva de las mismas.

Otra característica es que las empresas, tanto individuales como comunitarias, son normalmente deficitarias; el Estado ejerce fuerte control sobre ellas y en el hecho las administra; sus acciones son de tipo paternalista y demuestran muy poca confianza en la iniciativa campesina. En otras palabras, el Estado tiende a remplazar al antiguo patrón. Por su parte, los campesinos beneficiarios obtienen bajos niveles de ingreso.

EL DEBER SER DE LA NUEVA ESTRUCTURA DE REFORMA AGRARIA

Ya se ha señalado que dentro de la reforma agraria se presentan dos etapas, la de remoción de la antigua estructura y la de construcción de la estructura sustitutiva, que en la práctica suceden casi simultáneamente, y así conviene que lo sea, ya que conjuntamente con ir removiéndose la antigua deben tomarse las decisiones básicas para ir implantando la nueva estructura.

El establecer cómo deben ser las empresas de reforma agraria, forma parte principal de

la etapa de construcción de la nueva estructura y, al mismo tiempo, debe constituir una respuesta clara a la pregunta de por qué se ejecuta un proceso de reforma agraria en un determinado país.

La respuesta a esa pregunta es un resumen de lo expuesto al inicio de este trabajo. Es la comprobación de la existencia de un estado de subdesarrollo, que tiene su base en la situación de dominación vigente en la agricultura. Tal situación, a su vez, proviene de la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, lo cual proporciona poder económico y político a quienes la detentan y, la existencia de una gran masa dominada que no tiene tierra o no la posee en cantidad suficiente. La estructura agraria existente ha agotado sus posibilidades de desarrollarse, ocasionando presiones nacionales por su incapacidad de dar respuesta a las necesidades por alimentos, materias primas, divisas para ampliar la industria o por ampliar mercados mediante el aumento de las condiciones de vida del campesino para colocar la producción industrial. Como consecuencia de esa estructura está la marginalidad del campesino que provoca las presiones ya sea por tierra, por mejores niveles de vida o por participar en los diferentes niveles decisorios de la nación.

La reforma agraria como un estrategia del desarrollo debe alterar la estructura de poder y de esta manera reorientar los elementos básicos de convivencia del campesinado con los otros sectores. Por tanto, la nueva estructura que se crea tiene por objeto dar respuesta tanto a esa presión nacional sobre la estructura agraria como a la presión campesina. Solucionando simultáneamente el problema del latifundio y el minifundio, que constituyen un sistema injusto e indeseable.

Si bien la presión nacional sobre la estructura agraria y la presión campesina, se comportan de modo diferente en cada país, también es cierto que tienen distinta intensidad dentro del mismo país, puesto que pueden ser diferentes de zona en zona. En estas circunstancias, la respuesta a dichas presiones para construir la nueva estructura sustitutiva, sólo puede darse después de un profundo estudio de la realidad nacional y de sus posibilidades. Las decisiones que se tomen al respecto tienen un alto contenido político, no sólo por ir destinadas a romper la estructura de poder en el campo y a crear una nueva, sino porque exigen una definición respecto del esquema político sobre el cual el país quiere desarrollarse.

Para alterar la estructura de poder y reorientar los elementos básicos de la convivencia del campesinado con los otros sectores, se debe reorganizar el régimen de relaciones existentes en el agro de modo que favorezca a la mayoría campesina.

Además de lo político, este cambio estructural supone modificaciones en lo económico, en lo social y en lo ideológico, como una manera de dar respuesta a esas presiones y por lo tanto, la nueva estructura que se propone construir deberá formar parte de un cambio global en el agro que tenga los siguientes objetivos.

En lo **económico**:

1. Modificar el régimen de propiedad de la tierra y el control de los medios de producción.
2. Democratizar los estímulos productivos.
3. Mejorar la distribución del producto con criterio de justicia social.

En lo **social**:

1. Participación campesina en las decisiones a todo nivel.
2. Utilización democrática de los medios de comunicación.
3. Amplio acceso del campesinado a la educación y demás servicios.

En lo **ideológico**:

Sustituir los valores y normas actuales con valores que expresen las aspiraciones de la mayoría.

También deben producirse cambios a nivel institucional con el objeto de facilitar el cambio estructural y, por lo tanto, la construcción de la nueva estructura.

Dadas las limitaciones de este trabajo, no se puede entrar a analizar cada uno de los factores que incluirá el cambio global en el agro y sólo se debe dejarlos por ahora enunciados y limitarse a plantear algunas ideas de cómo deben ser las empresas en la nueva estructura y dentro de ellas la empresa comunitaria, como una de las formas utilizadas, puesto que en cierta manera ella será reflejo de esa nueva estructura.

Finalmente, cabe agregar que dada la realidad política de nuestros países, en la mayor parte

de ellos este cambio global sólo se producirá después de una evolución y que, por lo tanto, las acciones que actualmente se realizan son preparatorias de dicho cambio y suponen esfuerzos sinceros de ir modificando dicho régimen de relaciones, hasta donde las circunstancias de cada país lo permitan.

MODELOS BASICOS DE EMPRESA EN LA NUEVA ESTRUCTURA

Para establecer los nuevos modelos básicos de empresa que se deben configurar en la reforma agraria, se debe analizar cómo juegan en la etapa de construcción de la nueva estructura la presión campesina y la presión nacional sobre la estructura agraria.

De dicho análisis se puede establecer que existen ciertos aspectos esenciales y otros aspectos sustanciales, cuya unidad armónica configuran o definen los tipos operacionales de empresa.

Aspectos fundamentales

Son aquellos sin los cuales no hay nuevos modelos de empresas, constituyen una respuesta a la presión campesina y tienden fundamentalmente a determinar el rol que juegan en las nuevas empresas tanto los campesinos como el Estado. La definición sobre las distintas alternativas que presentan estos aspectos configura un problema fundamentalmente político, y, por lo tanto, las soluciones que se adopten dependen de la ideología política que rija en el país. Estos son:

1. Régimen de propiedad y uso de los medios productivos.
2. Los niveles de vida que se expresan en:
 - empleo de la fuerza de trabajo
 - distribución de los ingresos
3. Participación campesina en la gestión de la empresa.
4. Rol del Estado.

Aspectos básicos

Tienen por objeto establecer criterios para el diseño de nuevas unidades productivas más racionales que puedan responder a los requerimientos de la presión nacional sobre la estructura agraria. Estos son:

1. Producir suficientes alimentos y materias primas, para satisfacer las necesidades del mercado interno y externo.
2. Combinar eficientemente los recursos productivos.
3. Conservar los recursos naturales y mantener el equilibrio ecológico.

Estos aspectos básicos no configuran por sí mismos nuevos modelos operacionales de empresa, sino que atacan directamente el problema de la producción y de la conservación de los recursos naturales.

Estos aspectos básicos enumerados son comunes a cualquier estructura económica. **Lo que en definitiva caracteriza los diferentes tipos de empresa es la forma como el país determina responder a la presión campesina.**

Para poder dar respuesta a la presión campesina, se exigirá un distinto comportamiento de los aspectos fundamentales que dependerá del papel que pase a jugar el Estado dentro de los nuevos modelos de empresa, lo que supone una gama de posiciones que van desde el modelo de empresa de propiedad del Estado, hasta el de autogestión campesina, sin participación de éste.

Lo anterior lleva a concluir que la raíz del problema de la reforma agraria, cual es romper la estructura de poder, se ataca a través de los denominados aspectos fundamentales, pero sólo puede adquirir vigencia o sustentarse en la medida que se cumplan los aspectos básicos.

Si se analizan los aspectos fundamentales y básicos, se deduce que pueden ser contradictorios entre sí por responder a distintos intereses, por ejemplo, el mayor empleo del factor trabajo puede estar en contradicción con la eficiencia económica y técnica de una empresa; una mayor mecanización puede ser contradictoria al mayor empleo de mano de obra.

En el momento en que se logren armonizar estos dos aspectos, queda definido el modelo operativo de empresa. Si dicha armonía no existe, no hay definición en el modelo operativo de empresa.

Para alcanzar esta armonía se debe disponer de los siguientes instrumentos:

- a. Conocimiento de la disponibilidad de recursos económicos, humanos, físicos y su potencial.

- b. Disponibilidad de una tecnología adecuada y accesible.
- c. Mecanismos de planificación ágiles, operativos y articulados, a nivel nacional, sectorial y regional.
- d. Leyes y Reglamentos que normen las características fundamentales de los modelos de empresas y sus relaciones entre sí y con el Estado. Dichas normas deben tener la flexibilidad necesaria para ir adaptando los modelos a las distintas circunstancias que se presentan al nivel de cada región.
- e. Una organización pública adaptada a las necesidades del sector.
- f. Una infraestructura mínima, tanto física como social, que facilite el flujo de bienes y servicios.
- g. Una organización campesina cohesionada, que sirva tanto de apoyo para que el proceso pueda avanzar, como asimismo de soporte a la nueva estructura que se está construyendo.

Estos instrumentos no siempre están presentes en todo el proceso de reforma agraria, pero sería deseable que a medida que el proceso avanza cada uno de ellos vaya siendo construido o corregido en tanto se anoten deficiencias. Estos instrumentos deben funcionar coordinadamente para permitir definir políticas y estrategias.

Si tomamos en cuenta los aspectos fundamentales y nos atenemos al rol que juegan los campesinos y el Estado en las nuevas empresas, se puede constatar la existencia de **tres modelos**:

Modelo Estatal

En el cual el Estado asume la propiedad de control de la tierra y otros medios productivos, y, por tanto, la participación campesina en la gestión de la empresa se limita a las decisiones concernientes al cumplimiento del plan determinado por el Estado, a quien le pertenecen los ingresos netos que obtenga la empresa. El campesino por su parte obtiene seguridad en el trabajo y un salario predeterminado. Este modelo permite al Estado lograr un mayor empleo del factor trabajo en base a una política compensatoria intersectorial.

El mismo esquema se reproduce en las empresas de segundo grado resultantes de la in-

tegración horizontal o vertical de las de primer grado.

Este modelo tiene mayor aplicación en el tipo de reforma agraria llamada integrada y en aquellas economías donde el Estado pasa a jugar el rol de ser la estructura básica de la transformación, la integración y el desarrollo.

Modelo de Autogestión Campesina

En el cual los campesinos asumen la propiedad y/o el control de los recursos, la gestión de la empresa y en consecuencia le pertenecen los ingresos netos que ésta obtenga. En este caso, el Estado proporciona servicios, supervisa la marcha de la empresa y determina las políticas nacionales y regionales que garanticen su desarrollo. En ciertos casos pasa a adquirir un papel más activo, tanto para exigir una alta productividad, como al mismo tiempo determinar una utilización racional del factor trabajo. El Estado juega el mismo rol, tanto en las empresas de primer grado, como también en aquellas de segundo grado que se constituyen por la integración vertical u horizontal de las empresas campesinas de autogestión.

En este modelo la participación campesina se manifiesta tanto en la autogestión de sus propias empresas de primero y segundo grado, así como en el papel que juegan las organizaciones campesinas en la vida nacional y ante los organismos públicos de todo nivel.

Modelo de Cogestión

Que depende del rol que pase a jugar el Estado y del papel que pasen a desempeñar los campesinos. Presenta una variada gama de soluciones o posibilidades, pero como su nombre lo indica se asemeja más al modelo de autogestión que al modelo estatal, ya que nunca el Estado pasa a jugar el rol de ser la estructura básica de la economía, sino que representa un modelo de responsabilidad compartida.

En este modelo el Estado puede participar en las empresas campesinas como un miembro más en la gestión de la empresa y en la distribución de los excedentes. El Estado puede reservarse la propiedad de ciertos recursos, pero su control pertenecer a los campesinos. Puede participar en la distribución de los excedentes pasando a tener una cuota de ellos o bien pueden ser reinvertidos en la propia empresa o en el área, ya sea por su propia decisión o de común acuerdo con los campesinos. En ciertos

casos asume el carácter de socio privilegiado. También puede participar en distinta forma en las organizaciones de segundo grado, que resultan de la integración vertical u horizontal de las empresas.

En los tres modelos descritos el Estado continúa actuando como autoridad en el sentido de proporcionar servicios a las empresas, supervisarlas y sobre todo en determinar las políticas nacionales y regionales.

Respecto de la aplicabilidad de estos modelos básicos, y como ya se mencionó antes, el denominado modelo estatal tiene mayor aplicabilidad en el subtipo de reforma agraria llamada integrada.

Por su parte, el modelo de cogestión en sus distintas variantes, tiene mayor aplicación en la reforma agraria integral, aun cuando también ésta utiliza el modelo de autogestión campesina. La utilización de uno y otro modelo depende del tipo de unidad productiva que se establezca, como una consecuencia del diagnóstico que se realiza para determinar cuál se ajusta en mejor forma a las características de la región, teniendo en cuenta el potencial de trabajo de la familia tipo, los cultivos de la región y sus posibilidades de ingreso.

En la reforma agraria **afectatoria**, como una consecuencia de la indefinición de los modelos y de la no planificación a nivel de áreas, se utilizan cualquiera de ellos, pero no creando nuevas unidades productivas que garanticen un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y físicos, sino que en el hecho continúan respetando la antigua división predial. La decisión sobre uno u otro modelos se toma por razones circunstanciales, más que como una consecuencia del estudio previo de las posibilidades del área.

En la reforma agraria **aparente**, se utiliza normalmente el modelo de autogestión, pero en este caso la empresa, salvo en su organización interna, tiene todas las características de una empresa inserta en el medio de otras empresas latifundistas.

En la reforma agraria **condicionada** uno de los puntos que más se discuten es si las empresas que constituyen son realmente de autogestión.

MODELOS OPERACIONALES DE EMPRESA DE REFORMA AGRARIA

Una vez establecidos los modelos básicos de empresa y que tienen por objeto dar respuesta

a la presión campesina en los distintos subtipos de reforma agraria, es necesario agregar que para que esos modelos puedan concretarse, será necesario darles dimensión espacial, ubicación y función.

En este momento será posible cumplir uno de los objetivos de la reforma agraria, cual es efectuar un nuevo diseño de la propiedad territorial que tienda a corregir los vicios de la antigua estructura territorial, principalmente en lo referente a su excesiva fragmentación, con el objeto de que pueda producir en forma más racional, garantizando un mejor uso de los recursos y, al mismo tiempo, un ingreso mínimo determinado a los campesinos del área que se trate, para poder dar una respuesta a la presión nacional sobre la estructura agraria.

Como se comprenderá, un nuevo diseño de la propiedad territorial no es posible realizarlo en aquellas reformas agrarias que afectan predios aislados, sino sólo en aquellos casos que es posible operar por áreas, de manera que todas las propiedades puedan ser afectadas de una u otra forma, para aprovechar mejor el patrimonio ya construido y las aptitudes potenciales de los suelos en su función productiva.

De esta manera al reordenamiento territorial posibilita no solamente el aprovechamiento óptimo de los espacios, sino mayores oportunidades de empleo y la utilización e instalación de plantas de beneficio, almacenamiento e industrialización de productos primarios, etc. y constituye una posibilidad real de aprovechar las economías de escala.

Este proceso no es sencillo y requiere de políticas claras, proyecciones rigurosas basadas en estudio de diagnóstico y de una visión perspectiva tanto audaz como realista. Por tanto, el diseño de las nuevas unidades productivas deberá utilizar los instrumentos de planificación en sus tres niveles: nacional, regional y local, de manera que conociendo los lineamientos que el país ha determinado para su desarrollo agrícola y las metas señaladas para este sector y para la región de que se trate, se pueden elaborar proyectos específicos por áreas.

Los estudios de diagnóstico que se efectúen en el área y los proyectos específicos contribuirán a determinar las nuevas unidades productivas que resulten viables a la realidad local.

La combinación entre las nuevas unidades productivas, que se generan en función de presión nacional sobre la estructura agraria con

los modelos básicos de empresa, que a su vez se fundamentan en la presión campesina, da como resultado los modelos operacionales de empresas.

LA EMPRESA COMUNITARIA COMO MODELO DE EMPRESA DE REFORMA AGRARIA

En los procesos de Reforma Agraria que se vienen desarrollando en América Latina, se utilizan diferentes y variadas formas empresariales campesinas. La mayor parte de ellas representan formas asociativas de producción, habiéndose abandonado en los últimos años casi completamente el modelo de la empresa agrícola familiar. Las razones por las cuales se ha ido abandonando la asignación de la tierra en Empresas Agrícolas Familiares se desprenden a lo largo del presente trabajo. Las principales son las siguientes:

1. Por la vía señalada es imposible ejecutar una reforma agraria que alcance ciertas proporciones y que pueda romper la estructura de poder. Por el contrario, hay evidencias que el estado de dependencia del campesino tiende a aumentar.

2. Si bien se entrega tierra al campesino no constituye una respuesta real a la presión campesina y en ningún caso a la presión nacional sobre la estructura agraria.

3. Al aumentar la fragmentación de la propiedad se contraponen al reordenamiento de la propiedad territorial que constituye uno de los objetivos de la nueva estructura.

4. Impide el racional aprovechamiento de la tierra y otros recursos productivos, así como del patrimonio construido.

5. Debido al tamaño y al volumen de sus operaciones no permite la utilización de economías de escala.

6. Tiende a conservar los valores de la sociedad tradicional.

Para hablar de Empresas Comunitarias es necesario saber qué se entiende por ese tipo de empresas. En esta parte del trabajo se tratará de cumplir con este objetivo y además se dará una respuesta tentativa a la interrogante sobre si las Empresas Comunitarias son una respuesta a la Presión Nacional sobre la Estructura Agraria y a la Presión Campesina.

Características de las Empresas Comunitarias

Dada la variedad de formas asociativas utilizadas, resulta difícil definir lo que se entiende por Empresas Comunitarias. Sin embargo, de su estudio se puede establecer que sus características más comunes son las siguientes:

1. En cuanto a los modelos básicos de empresa descritos en el presente trabajo, corresponden a los que se ha denominado de autogestión y de cogestión.
2. Se derivan de los procesos de reforma agraria y como consecuencia están formadas exclusivamente por campesinos.
3. Los campesinos tienen la propiedad o uso común de la tierra y de los otros medios productivos.
4. Hacen especial énfasis en que los campesinos participen en la gestión y planificación de la empresa y en distintos grados en su control.
5. Dada su dimensión territorial y el volumen de sus operaciones pueden utilizar economías de escala y racionalizar algunos servicios de comercialización.
6. Facilitan y disminuyen los costos de los servicios del estado como asistencia técnica, financiera, capacitación y otros.
7. Los excedentes que generan las empresas pertenecen a sus miembros y se distribuyen entre sí conforme al trabajo aportado.
8. En algunos casos parte de los excedentes tiene un destino forzoso, parte debe ser reinvertido en las propias empresas para garantizar su capitalización, parte debe ser destinado a la formación de un fondo que ejecuta obras en beneficio de las comunidades campesinas adyacentes a las propias empresas y sólo el remanente puede ser distribuido entre los socios.
9. El trabajo en las empresas debe ser ejecutado por sus propios miembros. En algunos casos se admite la contratación de mano de obra extraña a las empresas pero en forma limitada.
10. Normalmente son miembros de las empresas los campesinos trabajadores de las unidades productivas que se trata. Sin embargo, en este punto no es posible una característica definida, ya que en algunos casos son miembros de ellas exclusivamente el campesino, jefe de familia, en otras, aquel

más su familia y parientes que vivan en lugares vecinos y en otras comunidades campesinas vecinas.

11. La estructura interna es bastante similar en el sentido que la máxima autoridad en cada empresa, es una Asamblea General formada por todos los miembros, que en ciertos casos ante el número demasiado grande de socios se transforma en una Asamblea de Delegados. Además tienen un Consejo o Comité de Administración encargado de la parte ejecutiva de la Empresa, una Junta de Vigilancia que controla sus operaciones y algunos Comités Especializados encargados de labores específicas.
12. Las autoridades de las empresas se designan en forma democrática.
13. El rol del Estado es variable, dependiendo del modelo básico de Empresa, ya que en algunos casos se limita a proporcionarle servicios y a supervigilarla. En otros casos participa como miembro de ella, ya sea como un socio más o con ciertos privilegios. Lo anterior es sin perjuicio de que el Estado mantiene su rol de autoridad.
14. El Estado y las organizaciones campesinas juegan un papel activo en la capacitación de los miembros de las empresas.
15. En la mayor parte de los casos tienden a ser formas definitivas de asignación de la tierra.
16. Tienen una función eminentemente productiva, debiendo responder por una mayor y más eficiente producción y por la conservación de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio ecológico.
17. En algunos casos por iniciativa propia o del Estado, han tendido a la integración vertical u horizontal de las empresas de primer grado, formando empresas comunitarias de segundo grado, cuyas características son similares a las descritas en los puntos precedentes.

Respecto a cómo responden las empresas comunitarias a la **presión campesina**, ya fue analizado cuando se trataron los modelos básicos denominados de autogestión y de cogestión.

Cabe agregar que dentro de los subtipos de reforma agraria que hemos señalado la empresa comunitaria, siendo de autogestión o cogestión se opone al modelo que hemos denominado empresa estatal.

En relación con el empleo de las fuerzas de trabajo la respuesta de la empresa comunitaria

varía según el tipo de reforma agraria que se trate. En efecto una de las críticas a este tipo de empresa es que tiende a limitar el empleo y no constituye una respuesta al problema de la cesantía en el campo. Sin embargo, si analizamos el comportamiento de la empresa en relación con este problema veremos que depende del subtipo de reforma agraria en que se desenvuelva.

Como constituye un modelo operacional, uno de sus requisitos será el de accionar con eficiencia y por lo tanto tiene ciertos límites al respecto. En efecto si la empresa comunitaria se desarrolla inserta entre un conjunto de empresas tradicionales, es decir ha nacido como una consecuencia del proceso de adquisición de tierras y no por un nuevo diseño de la propiedad territorial, para juzgar el problema del empleo se le deberán aplicar las normas relativas a las propiedades tradicionales y no aquellas provenientes de una sana política de reforma agraria. Esto se debe a que la reforma agraria sólo puede solucionar el problema del empleo siempre que lo trate como un problema de área y del diseño de nuevas unidades productivas más racionales, como consecuencia del reordenamiento de la propiedad territorial. Aceptar la norma contraria sería obligar a la empresa comunitaria a asumir una carga mayor a lo que una sana política de desarrollo aconseja y se corre el grave riesgo de transformarla en una empresa ineficiente desde el punto de vista productivo y como consecuencia ineficiente desde el punto de vista social. Lo anterior significa que no es posible tolerar que las empresas contraten más mano de obra que la estrictamente indispensable.

El mismo criterio cabe aplicarlo respecto de la distribución de los ingresos. Hemos señalado que dentro del subtipo de reforma agraria llamada integral, las empresas comunitarias destinan parte de sus excedentes a inversiones de tipo social que benefician a la comunidad campesina toda, ésta es una norma lógica y aceptable dentro de ese subtipo de reforma, pero si se trata de aplicar el mismo criterio a las empresas comunitarias que funcionan dentro del subtipo de reforma agraria que se ha llamado aparente, aparece como una política contradictoria, ya que coloca a la empresa en situación de desventaja frente a las empresas tradicionales y por lo tanto perjudica su desarrollo futuro.

Los ejemplos anteriores se señalan con el objeto de establecer que el **funcionamiento de**

una empresa comunitaria sólo puede ser juzgado dentro del contexto que ella se desarrolla y no es posible aplicar criterios que parecen lógicos en otro subtipo de reforma agraria.

Lo anterior conduce a señalar que el problema del pleno empleo de la mano de obra campesina y de la distribución de parte de los excedentes de las empresas en beneficio del resto de los campesinos, sólo tienen vigencia en la reforma agraria integral, puesto que es una reforma agraria planificada y actúa con criterio de área. Pasando las empresas comunitarias a formar parte de los organismos de compensación intrasectorial.

Respecto de la participación campesina cabe señalar que la empresa comunitaria ha probado ser un vehículo expedito y los campesinos han demostrado que con la capacitación adecuada pueden administrar sus propias empresas. Sin embargo, en algunos casos esta participación campesina pasa a ser más aparente que real, no por un problema de los campesinos, sino más bien por cuanto los funcionarios de los organismos de reforma agraria no entienden bien su papel respecto de las empresas comunitarias. Muchas veces olvidan que la empresa comunitaria es de los campesinos, realizan una acción de tipo paternalista que en el hecho impide que los campesinos aún a riesgo de cometer errores tomen sus propias decisiones, y mediatizan todas las relaciones externas de la empresa. En otros casos se convierten en una especie de servidores de los campesinos, impidiendo que éstos desarrollen sus propias facultades.

En relación con la **Presión Nacional sobre la Estructura Agraria**, que en otras palabras significa conocer si las empresas comunitarias son capaces de producir más que la empresa tradicional, se debe señalar que no existen muchos estudios evaluativos al respecto, pero que sin embargo, los que se conocen permiten afirmar que la respuesta es positiva. Sin embargo cabe decir que los especialistas en reforma agraria muchas veces olvidan que la empresa comunitaria tiene un fin netamente productivo y que los logros en materia social que ella demuestra sólo adquieren significado y representan una buena perspectiva para el futuro, únicamente cuando pueden producir más y eficientemente y se consolidan desde el punto de vista económico. En caso contrario la situación de dependencia del campesino tiende a perpetuarse.

Por lo tanto las empresas comunitarias en su conjunto, sólo podrán ser una respuesta a la

Presión Nacional sobre la Estructura Agraria, es decir satisfacer las mayores necesidades de alimentos, materias primas, etc., a nivel nacional, en la medida que sean realmente eficientes y se aplique una reforma agraria debidamente planificada. Sin duda que en la reforma agraria afectatoria no podrá haber una respuesta efectiva a esta presión, mientras no se transforme en una reforma agraria planificada. En la reforma agraria aparente no se puede esperar una respuesta significativa a la Presión Nacional, puesto que ésta no es lo suficientemente alta y sólo le podemos exigir a la empresa comunitaria eficiencia en términos comparativos a los de otras empresas bien sean tradicionales o modernas y un efecto demostrativo para los campesinos no beneficiados con el proceso de reforma agraria. Igual tipo de exigencia es necesario establecer en las empresas comunitarias que se desarrollan en las reformas agrarias condicionadas.

Como conclusión se puede señalar que sin duda las empresas comunitarias representan un futuro promisorio para el cumplimiento de los objetivos de la reforma agraria, desde el punto de vista social, como del económico y político, ya que en su conjunto pueden contribuir decisivamente en la ruptura de la estructura de poder, por cuanto constituyen la mejor alternativa al régimen de la propiedad tradicional.

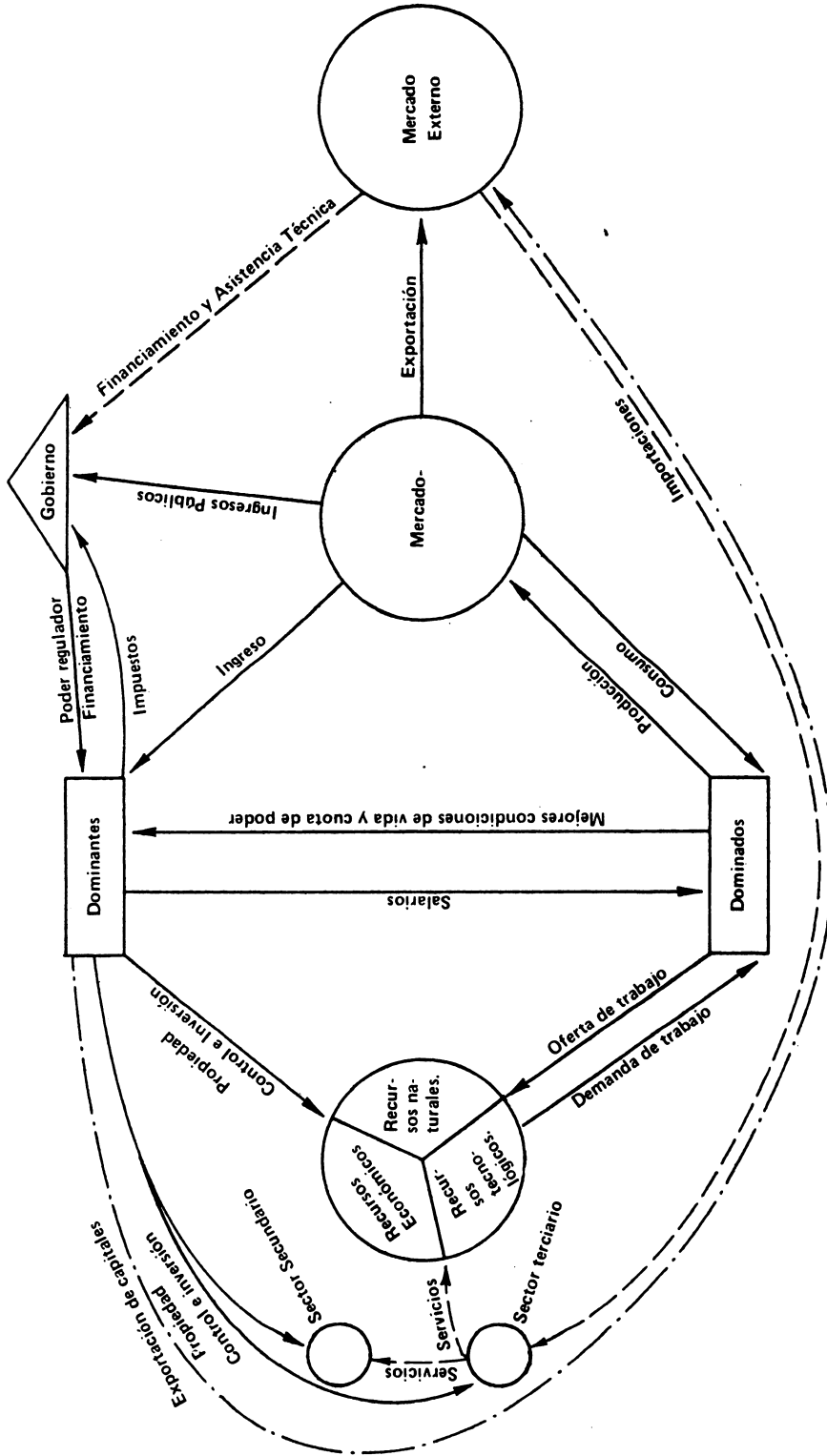
A medida que aumenta en número y dimensión, tanto por la creación de nuevas empresas, como por su integración vertical y horizontal, los campesinos irán adquiriendo más poder, lo que les permitirá sustituir al Estado en la prestación de los servicios, modificar la estructura del mercado y en definitiva participar activamente en el establecimiento de las políticas de desarrollo del sector y del país, siendo una respuesta efectiva tanto a la presión campesina como a la presión nacional sobre la estructura agraria.

No obstante, se debe reiterar el criterio que las exigencias que se pueden hacer a las empresas comunitarias varían según el tipo de reforma agraria que se trate, y de que siendo un modelo promisorio pero en desarrollo, debe adaptarse a la realidad de cada país.

Los países debieran tener una alta preocupación por ir realizando investigaciones periódicas que detecten los efectos que sus políticas van produciendo en la marcha y desarrollo de las empresas comunitarias con el objeto de efectuar las correcciones del caso.

ANEXO 1

MODELO CIBERNETICO DE RELACIONES APLICABLE A LA ESTRUCTURA AGRARIA TRADICIONAL



RESUMEN

Los autores hacen una descripción sucinta del régimen de relaciones que caracteriza a la sociedad rural tradicional, destacando la presencia de dos grupos sociales antagónicos: una minoría dominante y una mayoría dominada. El grupo dominado —expresan Orchard y Ortiz— es el generador de la riqueza, explotando, a base de su trabajo los recursos que posee el grupo dominante, que aprovecha las utilidades.

Esta estructura tradicional de Latinoamérica ha originado dos presiones: la presión campesina y la presión nacional. La primera de ellas —anotan los autores— busca la ejecución de procesos radicales de reforma agraria; los que no podrán realizarse si no interviene decididamente la presión nacional que es la ejecutora del proceso.

Los autores señalan que la presión campesina, para que tenga acceso a los poderes de decisión, tanto a nivel de la empresa agrícola como a nivel de los organismos públicos y del sistema político en general, debe guardar relación directa con el desarrollo político, cultural y con el poder económico que van adquiriendo los campesinos a través de la reforma agraria.

La presión nacional, por su parte, guarda estrecha relación con la estructura agraria. En los países de economía agrícola, hace que haya mayor producción y mayor ingreso

de divisas a base de las exportaciones. En los países industriales, también existe la presión nacional para aumentar la producción, con el fin de sustituir importaciones de productos agrícolas, aumentar el nivel de vida de la población rural y, en consecuencia, incrementar el mercado interno de productos industriales.

Relacionando las presiones descritas, los autores analizan los procesos de reforma agraria en Latinoamérica, clasificándolos en dos tipos: planificadas y no planificadas. Estas, a su vez, las subdividen así: las primeras en integradas e integrales y las segundas, en afectatorias, aparentes y condicionadas.

Más adelante Orchard y Ortiz hablan de los modelos básicos de empresas comunitarias; los clasifican en estatal, de autogestión campesina y de cogestión. El estatal se caracteriza por ser el Estado propietario y contralor de la tierra; el de autogestión, por ser el campesino el propietario y el empresario; y el de cogestión porque entre el Estado y el campesino forman un rol en torno a la empresa.

Finalmente los autores analizan los modelos operativos de empresa campesina desembocando en la empresa comunitaria campesina como nuevo modelo empresarial. De ella analizan las diversas modalidades que se presentan, razón por la cual, para fines de estudio, las agrupan bajo el denominativo genérico de "Empresas Comunitarias de Reforma Agraria".

SUMMARY

The authors are here preparing a concise description of the system of relations which characterizes the traditional rural society, emphasizing the pressure of two opposing social groups: a dominated majority group and dominating minority group. The dominated group, as observed by Orchard and Ortiz, is the generator of wealth, because by means of its labor it exploits the resources owned by the dominating group, this group enjoying the profits.

This is the traditional structure of Latin America and this situation has created two distinct kinds of pressures: the rural pressure and the

national pressure. The rural pressure, as noticed by the authors tries to carry out the traditional processes of the agrarian reform, that is those features of the reform that could not be carried out without the intervention of the national pressure which is the executor of the process.

The authors also point out that the rural pressure, in order to gain access to the powers of command and decision on the agricultural enterprise level and on the level of the public organizations of the political system in general, should maintain direct relations with the political, cultural development and with the power

of economy which the rural population acquire through the agrarian reform.

The national, pressure itself, keeps close relations with the agrarian structure. In countries with an agricultural economy, the national pressure sees to it that production is high and that the entry of foreign currency from exports is also large. In industrial countries also exists in order to increase production which in turn reduces the imports of agricultural products and raises the standard of living of the rural population and in turn increases the internal market of industrial products.

The authors analyze the processes of agrarian reform in Latin America by relating the described pressures, which they classify into two kinds: planned and unplanned. The first group is at the same time subdivided into integrated

and integrals and the second group into lands not affected by the agrarian reform: apparent and conditioned.

Orchard and Ortiz later speak basic models of communal enterprises. These they classify 1) as farms owned and administered by the state 2) farms owned and administered by the farmers and 3) those labeled as co-management, meaning enterprises administered by state and farmers jointly.

Finally the authors analyze the operative models of rural management leading into rural enterprises which are labeled as new models of management. From these they analyze the different ways which come up and which for reason of research and study are grouped under the generic name of Agrarian Reform Communal Enterprise.

B I B L I O G R A F I A

1. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS Y ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. El marco teórico de la reforma agraria latinoamericana. *Desarrollo Rural en las Américas* (Colombia) 2 (3): 185-192. 1970.
2. REUNION INTERAMERICANA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA, 4a., PANAMA, MAYO 14-20 de 1972. Informe, Panamá, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, 1972. p. irr.

obstáculos legales

normas agrarias

América Latina

El presente artículo estudia las normas legales que influyen en este proceso

*Rodrigo Santa Cruz***

La reforma agraria es reconocida como un proceso de transformación socio-económica que afecta las relaciones entre personas y grupos de personas en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de los beneficios y ventajas que aporta¹. Este tipo de relaciones están por lo general institucionalizadas en normas legales o en costumbres. Por lo tanto, la transformación socio-económica necesariamente habrá de afectar las normas legales y crear un nuevo orden jurídico que representa las nuevas relaciones de orden social y económico que cada país se haya fijado como objetivo. En este orden de cosas el sistema jurídico vigente constituirá en mayor o menor grado, según la intensidad del cambio buscado, un obstáculo a la transformación socio-económica.

Por otra parte, la reforma agraria es parte de la estrategia general del desarrollo y un proceso complejo que se aplica por etapas y como tal los diferentes tipos de acciones necesarias para llevarla a cabo pueden ser obstaculizados de diferente forma y con diferente intensidad por el sistema jurídico vigente. Es conocida la experiencia de varios países de la América Latina que al tomar la decisión política de iniciar un proceso de reforma agraria se han encontrado incluso con problemas de orden constitucional para realizar expropiaciones de predios en forma rápida y en condiciones compatibles con sus disponibilidades financieras.

En este documento no entraremos a analizar la problemática jurídica relacionada con los

obstáculos de orden constitucional a las reformas agrarias, que inciden por lo general en la posibilidad de tomar posesión material de los predios en forma rápida y en la posibilidad de que la indemnización por la expropiación sea pagada a plazo. Esta problemática es conocida y muchos países de la región han debido modificar sus textos constitucionales sobre esta materia. Basta con señalar que el diagnóstico que sirve de base para tomar la decisión política de realizar una reforma agraria, así como la decisión misma sobre las características que habrá de tener esa reforma, no solo dependen de factores de orden político, económico, social y técnico sino también de orden jurídico. Ello hace indispensable que los especialistas en derecho participen en grupos interdisciplinarios encargados del diagnóstico e identificación de los problemas, así como en la elaboración y formulación de las soluciones necesarias.

Una vez tomada la decisión política para iniciar un proceso de reforma agraria, vencidos los obstáculos de orden constitucional y ya en la etapa de ejecución del programa, son innumerables los obstáculos legales que se interponen a su realización. La problemática que se suscita es en parte conocida, pero en la primera parte de este trabajo pasaremos revista a algunos de estos aspectos en relación tanto a la afectación como a la asignación de tierras.

Por último, tal como ya se adelantó, al realizar una reforma agraria debe tenerse en cuenta cuáles habrán de ser las nuevas relaciones socio-económicas imperantes en la agricultura, lo que implica una etapa de consolidación del sector reformado y su integración y coordinación con el no reformado y el resto de la eco-

* Trabajo presentado al Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, FAO, realizado en Chiclayo, Perú.

** Experto en Legislación Agraria del Proyecto Regional FAO/PNUD, Santiago, Chile.

nomía. En algunos de los países de la región se está sintiendo ya la necesidad de abordar este tipo de problemas y ello requerirá la adecuación de las normas jurídicas vigentes. Nos referiremos también en este documento a algunas cuestiones que nos parecen importantes al respecto.

Por último, la reforma agraria es un proceso socio-económico con dimensión en el espacio y en el tiempo, que si bien tiene por objeto producir un cambio profundo, los resultados estarán inevitablemente influidos y condicionados por la realidad que se pretende afectar, por las realidades nuevas que se van creando y muchas veces consolidando más rápido de lo previsto, y por el ritmo de ejecución del programa.

La legislación de reforma agraria debe tener en cuenta estos aspectos por cuanto ellos condicionan la forma de ejecución de los programas de reforma agraria. Por lo tanto en el presente trabajo procuraremos tener presente cómo la legislación de reforma agraria puede entorpecer o, al contrario, ser un instrumento eficaz para la consecución de las últimas finalidades del proceso de reforma.

OBSTACULOS JURIDICOS A LA EJECUCION DE LA REFORMA AGRARIA

Lo esencial de una reforma agraria es el cambio en la estructura de distribución de la propiedad de la tierra y en las relaciones de tenencia, lo que se logra fundamentalmente mediante la adquisición de tierras por el Estado y su posterior transferencia a campesinos considerados bien sea individualmente o en asociación.

1. Adquisición de tierras por el Estado

La problemática relativa a esta materia es en parte suficientemente conocida. Este es el caso, por ejemplo, de la expropiación de tierras abandonadas y mal explotadas; del monto y forma de pago de la indemnización por la expropiación; y los requerimientos de un procedimiento de expropiación con agilidad suficiente para evitar o disminuir los problemas sociales y económicos que se derivan de situaciones prolongadas de incertidumbre en las relaciones agrarias cuando el procedimiento de expropiación no es expedito.

En esta oportunidad quisiera abordar algunos aspectos del problema de la afectación que, a mi juicio, inciden en forma importante en la ejecución y desarrollo posterior de la reforma.

La aceleración de los procesos de reforma agraria en algunos países de América Latina con la finalidad de beneficiar a sectores cada vez más vastos del campesinado está favoreciendo el establecimiento en ellos de formas asociativas de propiedad y de explotación agropecuaria y la creación de nuevas unidades empresariales con diferentes tipos de participación².

Las posibilidades del establecimiento de formas asociativas de propiedad y producción, así como de unidades empresariales con diferentes tipos de participación (que implica empresas multifamiliares) están íntimamente ligadas con los criterios y modalidades de afectabilidad permitidos en la legislación de reforma agraria.

La generalidad de las leyes de reforma agraria las hace más rígidas y reglamentarias en materia de expropiación que en materia de asignación de tierras, y muchas veces contemplan la posibilidad, por ejemplo, de asignación de tierras a cooperativas; asentamientos o sociedades agrícolas de reforma agraria (Chile); asentamientos (Panamá); o sociedades agrícolas de interés social (Perú). No obstante lo anterior la generalidad de las leyes de reforma agraria contempla también la asignación individual a campesinos.

El tipo de estructura de distribución de la propiedad y las formas de tenencia y producción que pueden desarrollarse, dependerá en gran medida de la cantidad y calidad de recursos disponibles en cada caso determinado.

Tratándose de la reforma agraria la distribución geográfica de las expropiaciones es muy importante. Si las expropiaciones incluyen toda la tierra de los predios de un área extensa, la gama de posibilidades para crear distintas clases de unidades productivas será más amplia. Es posible formar, por ejemplo, una gran cooperativa o varias de tamaño mediano o relativamente pequeño.

Si las expropiaciones no comprenden toda la tierra de un área porque no todos los predios son expropiables, o los dueños tienen derecho a reservarse una parte de su predio, coexistirán en esa área geográfica formas diferentes de propiedad y tenencia de la tierra. Si en la región no hay un predominio de tierras expropiadas, las disponibles para los campesinos no serán siempre contiguas, lo que no permitirá formar unidades productivas extensas como

una gran cooperativa, o imprimirles una gran descentralización con fuerte autonomía a cada una de las unidades productivas.

A su vez, cualquiera sea el tipo de tenencia de la tierra que surja de la reforma agraria debe tener una base de sustentación física suficiente. Ningún tipo de tenencia sobrevive y prospera en forma aislada, salvo cuando la unidad de producción sea extremadamente grande como para permitir su autosuficiencia.

Al realizar una reforma agraria no puede ignorarse que en las relaciones del sector reformado de la agricultura con el no reformado, el poder económico relativo de los grupos es primordial. La pequeña propiedad debe apoyarse en otras pequeñas propiedades para no ser presa del latifundio, de los medianos propietarios o de los comerciantes. Incluso las cooperativas de producción deben actuar conjuntamente con otras y apoyarse mutuamente para no ser presa de los grandes consorcios comerciales.

En cuanto a la afectabilidad, y en relación a estas consideraciones previas, es importante señalar que las Constituciones han dejado plena libertad al legislador para establecer qué será expropiable para los fines de la reforma agraria. La ley puede, por tanto, señalar qué comprenderá la expropiación, cómo debe ser la tierra, los bienes inmuebles, los bienes muebles, la empresa agrícola, el activo y el pasivo; así como qué tipos de explotaciones serán afectadas.

Respecto al primer punto, esto es qué comprende la expropiación, hay que considerar que, salvo tierras abandonadas o inexploradas, la reforma agraria afecta a empresas agrícolas que con diferentes grados de eficiencia están explotando predios rústicos. Por lo tanto la posibilidad de establecer nuevas formas asociativas de producción será acrecentada si elementos de la empresa afectada pueden ser mantenidos. El ejemplo más significativo es el de la legislación peruana, que en ciertos casos permite afectar íntegramente el activo y el pasivo de una empresa agrícola, los cuales son adquiridos por las sociedades agrícolas de interés social. En este caso la empresa subsiste con todos sus elementos: tierra, bienes de capital (muebles o inmuebles), dinero de caja, derechos y obligaciones contractuales pero cambiando de propietarios y de naturaleza.

Ejemplos de lo contrario abundan. Lo más usual en la legislación de América Latina es

permitir la expropiación de solo la tierra y la infraestructura de las empresas afectadas y por lo general solo parte del predio, conservando el propietario una superficie más o menos importante. En estos casos la posibilidad de establecer formas asociativas de producción es inferior que en el caso anterior. Si así fuere, el tamaño de la parte expropiada de un predio puede no ser suficiente para formar una cooperativa con un número adecuado de miembros o, especialmente en explotaciones pecuarias, la falta de capital de explotación en forma de masa ganadera generará la tendencia, por parte de los campesinos, a cambiar el giro de la explotación, cuando sea posible, a productos que han venido cultivando tradicionalmente en forma individual en tipos de tenencia también tradicional.

La expropiación parcial de la tierra y la infraestructura únicamente, conservando el antiguo propietario parte del predio, no constituirá por lo general un obstáculo a formas de asignación individual, para lo cual no se requiere de grandes extensiones de tierra, sino de superficies susceptibles de dividirse en "unidades económicas" o "unidades familiares", como se denominan en varias leyes de reforma agraria. Tampoco será un obstáculo para la promoción de explotaciones dedicadas a cultivos no caracterizados por grandes beneficios de explotación en gran escala.

Los obstáculos a las formas asociativas de producción que presenta la expropiación parcial, hasta cierto punto pueden ser sobrepasados, si las porciones expropiadas de dos o más predios, que por sí mismas no sean suficientemente extensas para esta forma de tenencia, pueden formar una misma empresa. Esta fusión de predios está condicionada al grado de proximidad o contigüedad de los predios afectados, así como al grado de simultaneidad de la afectación de esos predios.

Estos elementos de espacio y tiempo pueden depender en gran medida de las normas sobre afectabilidad de la legislación de reforma agraria y también de la política de expropiación y de la eficiencia administrativa para aplicar la ley y ejecutar las políticas.

En todo caso, estas consideraciones ponen de relieve la importancia de la planificación en una reforma agraria, y cómo la legislación debe no solo dejar de ser un obstáculo para la consecución de los fines propuestos, sino que cons-

tituye un instrumento que regula el proceso hacia el cumplimiento de los fines propuestos.

La legislación de reforma agraria puede contener normas que tengan por objeto aumentar las posibilidades de que los predios expropiados sean contiguos o cercanos e incluso puede contener normas que sean un obstáculo a esa posibilidad.

Una forma de asegurar la referida posibilidad es establecer que la reforma agraria afecte íntegramente zonas o áreas.

En Perú se establece que la reforma agraria se realizará por zonas delimitadas pero, por regla general, los predios en ella incluidos son expropiados en la superficie que excede al mínimo inafectable. En todo caso una norma de esta naturaleza aumenta sobremanera la posibilidad de que haya contigüedad o, al menos, proximidad entre los predios expropiados.

En Chile se puede establecer una zona de reforma agraria determinada por decreto en áreas beneficiadas por obras de riego, construidas por el Estado, pero también por regla general los propietarios conservan una reserva.

En Colombia se establecen los distritos de riego en que se incluyen las tierras beneficiadas por obras de riego del Estado, pero en este caso los afectados tienen derecho a que se les vendan terrenos regados.

El expropiar zonas o áreas delimitadas como en los casos citados de Perú y Chile, implica establecer procedimientos de expropiación extremadamente ágiles para la toma de posesión en un corto período de tiempo de todos los predios expropiados en el área, con el objeto de evitar los trastornos de orden económico y social que derivarían de una prolongada incertidumbre en las relaciones de tenencia de toda una zona.

La ley de Perú es bastante ágil al respecto, pero la de Chile establece un procedimiento en extremo dilatado que viene a terminar cuando las obras de riego están terminadas. Esta es una de las razones por las cuales el área de riego no ha sido utilizada aún en Chile.

Hemos visto como, aun en aquellos casos en que las leyes establecen zonas de reforma agraria, por regla general no se expropian todos los predios en ella incluidos o éstos se expropian solo parcialmente.

Lo anterior se deriva entre otras razones del hecho de que la teoría de la función social de

la propiedad, en la cual se basan por lo general las reformas agrarias de los países de la región, ha sido interpretada la mayoría de las veces de tal modo que, aun en zonas de reforma agraria, no correspondería afectar predios que aisladamente son explotados en conformidad al interés social, o a lo más afectarlos solo parcialmente, cuando por su extensión son un obstáculo a la mayor difusión de la propiedad.

El hecho de que los predios sean catalogados en función del grado en que cumplen con el interés social lleva a que sus dueños tengan diferente tratamiento, que se puede manifestar de varias maneras.

Una de ellas es establecer un orden de prioridad en las expropiaciones. Tal es el caso de la ley colombiana, que indica un orden de prelación para la adquisición de tierras de propiedad privada: primero, las incultas; segundo, las inadecuadamente explotadas; tercero, las explotadas por arrendatarios o aparceros y cuarto, las adecuadamente explotadas, en casos de excepción. En este caso la posibilidad de planificar la concentración de las expropiaciones se hace en extremo difícil, constituyendo un obstáculo a la formación de empresas cooperativas.

Otra forma de trato diferenciado es permitir una reserva para el propietario en casos de tierras adecuadamente explotadas, como sucede por regla general en las leyes de Chile y Perú.

La expropiación parcial exige, primero, determinar cuál será la superficie que el propietario conservará en su dominio y, en segundo término, su ubicación.

Respecto a la superficie excluida de la expropiación y en caso de que se establezca en la ley como causa de afectabilidad el exceso de superficie, la reserva no debería ser superior a la superficie límite inafectable.

En cuanto a la ubicación de la reserva surge una serie de problemas que la ley debe prever, ya que tienen directa relación con la posibilidad de establecer empresas cooperativas y la viabilidad económica de ellas o de cualquier tipo de explotación. Esto es crucial en procesos de reforma agraria, ya que su éxito o fracaso en gran parte dependen de la calidad de las tierras expropiadas para los campesinos.

Tanto la parte expropiada como la reserva deben ser unidades económicamente viables; el

procedimiento de ubicación no debe entorpecer o dilatar el procedimiento de toma de posesión de la parte del predio que en definitiva será expropiada y debe contemplarse que la ubicación de la reserva no entorpezca la posibilidad de que las partes expropiadas de dos o más predios en definitiva sean contiguas.

También el procedimiento de expropiación está relacionado con las formas futuras de tenencia que han de surgir de la reforma agraria. Hemos visto que las posibilidades de crear formas asociativas de producción están vinculadas a que el mayor número de elementos posible de la empresa afectada puedan ser aprovechados por la empresa campesina. Esto no solo depende de qué es objeto de expropiación en la ley sino también depende de qué y en qué estado pasará a formar parte del patrimonio de la empresa campesina.

Si el procedimiento de expropiación no es lo suficientemente ágil para poder planificar con relativa certeza la fecha en que el Estado entrará en posesión del predio o parte del predio expropiado, los dueños de los predios afectados pueden eludir total o parcialmente el objeto de la expropiación mediante la transferencia real o ficticia de la totalidad o parte de su predio, o celebrar otros tipo de actos o contratos con fines similares. Las leyes deben contemplar normas sobre esta materia. A modo de ejemplo se puede señalar que la ley de reforma agraria de Chile establece que una vez en estudio la expropiación de un predio, y cumpliendo ciertos requisitos de publicidad, el propietario no puede celebrar ciertos contratos o dañar bienes del predio. La ley del Perú establece que tratándose de "negociaciones" una vez declarada la zona de reforma agraria, el Estado puede intervenir el predio, pasando el interventor a asumir las funciones de los órganos de dirección y administración de la empresa.

La incertidumbre de la administración respecto a la fecha en que el Estado entrará en posesión de los predios expropiados, debido a procedimientos de expropiación poco ágiles, puede afectar seriamente la posibilidad de establecer formas asociativas de tenencia, porque la posibilidad de formar empresas campesinas con uno o más predios expropiados requiere, en el hecho y por parte de los campesinos de esos predios, la aceptación de reunirse en una misma asociación. Si no hay una relativa simultaneidad en el momento en que el Estado entra en posesión de los predios se puede desarrollar entre los campesinos de cada uno de ellos un

sentido excluyente de comunidad contrario a formar una asociación con los campesinos del otro predio. Esta experiencia ha sucedido en Chile.

Para el establecimiento de formas de tenencia derivadas de la asignación individual, este defecto en los procedimientos de expropiación no tiene la misma relevancia.

El no tomar en consideración este tipo de problemas relativos a la afectabilidad en la legislación, puede constituir un serio obstáculo para la ejecución de la reforma agraria.

2. Asignación de tierras

Sabido es que hay gran variedad de alternativas de formas de tenencia a que puede dar lugar la reforma. Las ventajas comparativas de unas y otras en el orden técnico, económico, social y político exceden el objetivo de este trabajo, y ellas deben ser ponderadas por las autoridades políticas de los países, que son las que en definitiva decidirán sobre la materia.

Estas decisiones deben quedar plasmadas en la legislación de reforma agraria. La experiencia muestra que la tendencia actual es dejar cierto grado de flexibilidad en las leyes para permitir más de una forma de tenencia.

Al igual que en el caso de la afectación de tierras, hay ciertas cuestiones relacionadas con la asignación de ellas que dependiendo de la forma cómo son resueltas en la legislación facilitan la implantación de un cierto tipo de tenencia y son un obstáculo para otros.

En esta ocasión no me referiré a todas las materias relativas a la asignación de tierras sino más bien a algunas que, a mi parecer, en forma más clara son relevantes como un coadyuvante o un obstáculo para cierto tipo de asignación, como es el caso del sistema de selección de asignatarios; o que pueden provocar que se distorsionen los objetivos de la reforma, como es el caso de la superficie de las unidades asignadas en relación a los beneficiarios reales y potenciales del proceso; o que pueden comprometer su éxito, como sería el caso de las formas de establecer el precio y modalidades de pago de las asignaciones.

a. La selección de beneficiarios de la reforma agraria

No cabe duda que uno de los rasgos que caracterizan a una determinada reforma agraria

es a qué grupos sociales se dirigen sus beneficios. Siendo la legislación no solo una herramienta de cambio sino también el marco que regula el proceso de reforma hacia una dirección determinada, es desde todo punto de vista deseable que en la legislación se especifique con precisión el grupo o grupos a quienes se persigue beneficiar con la reforma. Así, hay legislaciones que en forma expresa señalan que los beneficiarios serán campesinos, indígenas, minifundistas, feudatarios y otros.

En este sentido la generalidad de las leyes de reforma agraria de la región establece requisitos para ser asignatario de tierras y la mayor parte de ellas, un sistema de preferencias.

Los requisitos más usuales son los de nacionalidad, edad mínima o ser jefe de familia, no ser dueño de una superficie de tierras que le permita obtener un ingreso suficiente y aptitud física para el trabajo agrícola.

Las causales de preferencia más usuales son el estar ocupando o trabajando las tierras que van a ser objeto de asignación, ya sea como asalariado, colono, mediero o arrendatario. Dentro de esta categoría se otorga generalmente una preferencia a aquellos que han estado mayor tiempo en alguna de estas condiciones; el tener familia más numerosa a su cargo; el poseer tierras agrícolas en cantidad insuficiente constituye a veces una preferencia para ser asignatario de las tierras colindantes; a los desplazados con motivo de la ejecución de la reforma se les da una preferencia en otros predios; y tener conocimientos especiales sobre agricultura o veterinaria.

El sistema de requisitos y preferencias para ser beneficiario de la reforma agraria debe estar acorde con el ritmo que se desea imprimir al proceso y con el tipo de tenencia que el país estime debe ser el objetivo de la reforma.

Un conjunto de requisitos y preferencias extremadamente selectivo constituirá un obstáculo legal a la marcha acelerada de la reforma y, por el contrario, uno que dé fácil y seguro acceso a un determinado grupo de campesinos es un requisito legal indispensable para una reforma que se desee llevar a cabo en una forma masiva y rápida.

Por otra parte, un sistema muy selectivo que ponga énfasis en ciertos factores tales como el grado de experiencia empresarial y conocimientos de orden técnico de los asignatarios, puede propender al éxito de una reforma agraria

que persiga la formación de unidades de propiedad y explotación con acento en el éxito económico individual del agricultor beneficiado, pero puede constituir un serio obstáculo legal a una reforma que tenga por objeto beneficiar a un crecido número de campesinos y a la formación de empresas campesinas de tipo cooperativo.

En cuanto al éxito o el fracaso de formas asociativas de propiedad y explotación muchas veces depende del grado de homogeneidad de los miembros del grupo. En estos casos los beneficiarios de la reforma agraria no solo tienen una comunidad de trabajo y de producción, sino que en el hecho ellos y sus familiares deberán convivir en armonía, lo que implica compartir una serie de valores. Las posibilidades de que esto ocurra serán mayores si los componentes del grupo provienen de una misma localidad y tienen en común características que cuando son diferentes suelen ser un impedimento a la unión y armonía social, como entre otras: la raza, el origen social y los niveles de educación e ingreso económico. Esto podrá lograrse en gran medida si a raíz de la reforma agraria no se dispersan los grupos sociales preexistentes en las tierras objeto de la asignación, sino que se aprovechan para establecer con ellos estructuras cooperativas. El sistema de selección de asignatarios debe tener en consideración estas cuestiones de orden social para no ser un obstáculo en la consecución de los fines perseguidos por la reforma agraria.

b. Superficie de las unidades y número de beneficiarios de la reforma

Al tratar el tema de la adquisición de tierras y referirnos a la importancia del padrón de expropiaciones, originado en las normas legales correspondientes y del cual resulta la cantidad y contigüedad o cercanía de las tierras asignadas, vimos cuán relevante es esto para la posibilidad de establecer formas asociativas de propiedad y explotación.

Pasaremos a analizar a continuación la importancia de la superficie objeto de la asignación en relación al número de beneficiarios. La reforma agraria tiene entre sus objetivos el beneficiar al mayor número posible de campesinos dada la tierra disponible. Este problema, íntimamente relacionado con el problema del desempleo campesino, se manifiesta cualquiera sea el sistema de tenencia que se pretenda establecer.

En el caso de formas de propiedad y explotación individual, este es un problema íntimamente relacionado con la superficie de la "unidad económica" o "unidad agrícola familiar" y en el caso de formas asociativas está más ligado al número de miembros de la empresa campesina, llámese esta "cooperativa", "sociedad agrícola" u otra forma asociativa.

La regla general en la legislación latinoamericana de reforma agraria es la formación de unidades de propiedad o explotación individual.

En algunas leyes de reforma agraria la superficie de estas unidades está fijada en un número de hectáreas máximo o mínimo, y en otras la superficie es determinada en cada caso por el Estado atendiendo a ciertos criterios de orden técnico y económico.

En el primer caso es posible que los límites de superficie fijados por la ley eventualmente puedan constituir un obstáculo legal al desarrollo socio-económico de los beneficiarios de la reforma agraria o un obstáculo a la adopción de nuevas técnicas. En el segundo caso esto es menos probable, aunque una aplicación errónea de la ley pueda también tener efectos dañinos.

Por ejemplo, la ley de Chile establece que la unidad agrícola familiar tendrá una superficie que permita a la familia campesina tener un cierto ingreso de orden económico y poder ser trabajada por el grupo familiar sin necesidad de mano de obra extraña, salvo en casos excepcionales.

El objeto de estas pautas legales en la fijación de la superficie de la unidad productiva es a la vez lograr un adecuado nivel de vida para los campesinos, permitir la capitalización y terminar con el régimen de asalariados en el campo, evitando que se suscite entre los asignatarios y otros campesinos el mismo tipo de relación tradicional que existe entre patronos y obreros.

El establecimiento, en la práctica, de unidades con una superficie superior a la que puedan laborar los miembros del grupo familiar beneficiado por la reforma (atendido el nivel tecnológico imperante) puede coadyuvar al cumplimiento de los primeros dos objetivos, pero en el hecho puede producir la contratación de mano de obra extraña.

La dificultad de conjugar simultáneamente estos legítimos objetivos de la reforma agraria debería ser considerada en las legislaciones me-

diantes normas realistas que tengan por objetivo compatibilizarlos de modo que no se desvirtuen los objetivos de la reforma. Como tales se pueden señalar, por una parte, aquellas normas que aumentan el ingreso disponible de los campesinos para consumo e inversión mediante la disminución de las deudas originadas por el pago de la asignación y por la otra, mecanismos de protección y participación para los asalariados que laboren, aunque sea temporalmente, en las tierras asignadas.

En el caso de formas asociativas de producción este problema también se presenta, pero ligado esta vez no a la superficie de la unidad productiva sino al número de miembros que tendrá la empresa campesina previa consideración de la capacidad productiva del predio y su capacidad de absorción de mano de obra. En este caso el elemento variable es el número de campesinos miembros de la empresa y no la superficie de tierras de la misma, como en el caso de formas individuales de propiedad.

En la legislación de reforma agraria esta materia debe abordarse al reglamentar la forma de ingreso y salida de los miembros de la empresa campesina. En las leyes es difícil establecer normas adecuadas sobre la materia, por cuanto si el ingreso y salida de los miembros es poco rígido, ello atenta contra la seguridad en la tenencia de los campesinos que ya son miembros de la empresa, y si las normas son muy rígidas, puede provocarse el mismo problema que ya analizamos en el caso de las formas individuales de tenencia. Esto es, ante la necesidad de incorporar más mano de obra al proceso productivo, la empresa campesina podría tender a contratar asalariados en vez de incorporar nuevos miembros.

En caso que no se logre reglamentar adecuadamente este problema en las legislaciones, los objetivos buscados con la reforma y específicamente con las formas asociativas de producción, pueden desvirtuarse.

c. Precio y forma de pago de la asignación

Esta materia está por lo general reglamentada en las leyes de reforma agraria y su tratamiento debe, obviamente, corresponder a las finalidades de la reforma, una de las cuales, como ya se adelantó, es que los campesinos obtengan un ingreso que les permita simultáneamente tener un nivel de vida aceptable, una elevada tasa de ahorro e inversión y pagar el precio de la asignación. A su vez, esta materia

está ligada al costo de la reforma, que por lo general es bastante alto.

Pero en la ley, a la vez que tomar en consideración el costo de la reforma y los objetivos buscados, se debe tomar en cuenta la situación previa de los beneficiarios de la reforma agraria. Prácticamente corresponderá al Estado absorber parte del costo de la reforma ya que, salvo excepción, los campesinos al recibir la asignación no cuentan con otros medios que su trabajo y deben comenzar su nueva vida con un elevado endeudamiento, principalmente frente al Estado.

Si en la ley no se establece una forma de determinar el precio de la asignación y su forma de pago que realmente refleje la capacidad de pago de los campesinos, esto puede transformarse en un obstáculo para el desarrollo del proceso de reforma agraria y comprometer su éxito.

Por ejemplo, en el caso de Chile, la ley de reforma agraria de 1967 estableció que el precio de la asignación se pagaría en un plazo de hasta treinta cuotas anuales "iguales". Al comenzar a asignarse la tierra a los campesinos se constató que estos, durante los primeros años como asignatarios, tenían además de la deuda por la tierra, otras por créditos de mediano plazo. Por otro lado, la capacidad de pago de los campesinos aumentaría con el correr del tiempo, siendo muy baja en el primer período. Esto provocó el tener que fijar cuotas anuales "iguales" compatibles con la capacidad de pago de los campesinos durante los primeros años, pero que resultaban innecesariamente exiguas a partir del sexto año aproximadamente.

Para obviar este obstáculo en 1970 hubo que llegar a modificar la ley de reforma agraria.

PROBLEMAS DE ORDEN JURIDICO EN LA CONSOLIDACION DE LAS REFORMAS AGRARIAS

Junto con las etapas de expropiación y asignación de las tierras y en caso de reformas masivas y rápidas, deben establecerse las normas de orden permanente que regirán las relaciones agrarias. Estas dicen relación con las más variadas materias y será necesario adecuar las normas de orden general a la nueva realidad agraria surgida de la reforma. Esta tarea será aún más difícil en aquellos casos en que con anterioridad a la reforma no existía todavía una

legislación adaptada a las necesidades de la agricultura.

La reforma agraria, al incorporar a un grueso número de campesinos a la vida política, económica y social de un país, creará necesariamente una presión adicional sobre un sistema institucional con capacidad restringida para atender las necesidades de un número inferior de ciudadanos "activos". Esto se manifestará en el campo de la administración pública, del sistema crediticio, de la comercialización, en el educacional y de otros, todos los cuales deberán adaptarse a los nuevos requerimientos surgidos de la reforma.

A modo de ejemplo esbozaremos a continuación la incidencia de la reforma agraria en el sistema judicial agrario, el régimen de sucesión por causa de muerte de los asignatarios y la legislación sobre formas de asociación.

De especial importancia es el desafío que tendrá que afrontar el sistema judicial agrario a raíz de una reforma. Una reforma agraria de vastos alcances difícilmente dejará de estar acompañada relativamente de un extenso grado de descentralización y de una correspondiente participación del campesinado en el proceso. Esto implica, de hecho, que previsiblemente surgirán diferencias entre los campesinos, entre éstos y sus organizaciones, de estas entre sí y de todas ellas con terceros o con el Estado. Debe, por lo tanto, crearse un sistema judicial apto para resolver el cúmulo creciente de litigios para proteger los derechos de las partes. A este respecto es interesante la reciente creación del "Fuero Agrario" en la legislación peruana.

Tratándose de la sucesión por causa de muerte, la problemática jurídica es relativamente conocida en el caso de pequeñas propiedades, sean éstas pre-existentes a la reforma agraria o producto de ella y son varias las legislaciones que establecen normas tendientes a evitar la división excesiva de las propiedades a raíz de la herencia. El establecimiento de formas asociativas de propiedad hace aún más compleja la problemática jurídica sobre la materia.

A simple vista pareciera que el problema es inferior por cuanto la relación del hombre con la tierra, en estos casos, es jurídicamente un vínculo más tenue que en el caso de la propiedad individual. Pero si a esto se agrega que las comunidades campesinas son por lo general bastante estables y que el vínculo afectivo del hombre con la tierra seguirá siendo muy fuerte, se corre el serio peligro de que

la legislación esté desvinculada con la realidad. Si esto ocurriera, la ley podría dejar de regular la situación creada por la muerte de un beneficiario de la reforma agraria y el problema tendería a tener una solución extra-jurídica, o sea una solución de hecho no prevista por quienes tienen la responsabilidad de conducir el proceso.

También, a raíz de la reforma agraria, y frecuentemente previo a ella, surge en el ámbito rural una variada gama de formas de asociación que pasan a tener un papel relevante en la agricultura.

El cúmulo de sindicatos, cooperativas, asociaciones, federaciones y confederaciones de campesinos son una realidad política, social y económica que frecuentemente sólo tiene una existencia de hecho debido a que la legislación vigente no permite regularizar su situación en forma expedita, o también se adaptan a formas de asociación prevista por el legislador para otra realidad socio-económica. En estos casos la legislación debe ser modificada para permitir que estas asociaciones se desarrollen de forma que constituyan un elemento cada vez más útil en el desarrollo del campesinado.

Los ejemplos anteriores demuestran cuán importante es que se realice un gran esfuerzo para que la legislación interprete la realidad social de cada país y no sea un obstáculo al desarrollo.

Antes que nada es de toda urgencia dictar cuerpos legales especializados que sean un eficaz instrumento de regulación de la vida socio-económica rural y obviar de este modo la aplicación de textos generales que no sólo no están adaptados a la realidad rural, sino también la mayor parte de las veces fueron dictados para una realidad vigente en el pasado.

RESUMEN

El autor presenta una síntesis esquemática, de los obstáculos que, generalmente, encuentran los procesos de reforma agraria en Latinoamérica.

Refiriéndose a los obstáculos de carácter jurídico expresa que las leyes que norman la afectación, expropiación y asignación de los predios ya sean para explotación comunitaria o individual, no siempre permiten ejecutar una reforma agraria radical. Estos obstáculos se

CONCLUSION

La reforma agraria es un proceso que persigue el cumplimiento de ciertos fines políticos, económicos y sociales. La legislación es un instrumento para lograr esos fines y debe, por lo tanto, ser funcional. Esto determina el tener que dictar normas especiales adecuadas a los objetivos de la reforma.

La legislación de reforma agraria puede no ser adecuada en el sentido antes anotado y constituir un obstáculo para la ejecución misma de la reforma, o que ésta se desvirtúe en sus fines. Tuvimos la oportunidad de analizar algunos ejemplos de esto en relación con la expropiación y la asignación de tierras y también tratándose de la consolidación de una estructura agraria.

De primordial importancia para que no surjan este tipo de problemas a raíz de la legislación es que ésta tome en consideración la realidad social y económica que está destinada a transformar, así como los otros medios o instrumentos para la aplicación de la reforma agraria como son los recursos financieros y administrativos que tienen también gran importancia como condicionantes en la ejecución del proceso.

Por lo tanto, hay una tarea de carácter interdisciplinario en que al jurista, sociólogo, economista, antropólogo, etc. le corresponderá actuar de acuerdo con el diagnóstico de los problemas agrarios, la elaboración de los programas y normas tendientes a solucionarlos y en la ejecución misma de ellos. De este modo la legislación dejará de ser un obstáculo a la reforma agraria y pasará a ser un instrumento eficaz para su realización.

presentan en mayor o menor escala en cada país, según su propia legislación agraria.

Santa Cruz expresa que también existen ciertas restricciones jurídicas referentes a la inafectabilidad de la infraestructura y equipos de las empresas patronales, cuando estas pasan a manos de los campesinos, lo que perjudica sustancialmente la organización de la nueva explotación.

El autor analiza también en forma independiente, los obstáculos que presenta la asignación de tierras. Al respecto expresa que las leyes de reforma agraria facilitan la implantación de ciertos tipos de tenencia que, por su naturaleza, pueden convertirse en problemas para la estructura social rural.

La elección de los beneficiarios, por ejemplo, generalmente, se convierte en un sistema de preferencias, puesto que en una región objeto de reforma agraria, para ser beneficiario de esa reforma, el campesino necesita llenar ciertos requisitos como: nacionalidad, ser jefe de familia, no poseer ningún predio en propiedad, estar trabajando en el predio objeto de la reforma, que es una de las causas más usuales, etc. Entonces todos estos requisitos y preferencias no permiten a la reforma agraria cumplir cabalmente su cometido.

Anota que existen, igualmente, problemas de orden jurídico, económico y social relacionados con la consolidación de las reformas agrarias. En consecuencia expresa que si el proceso se realiza en forma masiva y rápida, surgen requerimientos esenciales por parte de los beneficiarios, que si no están previstos y planificados debidamente, pueden afectar la nueva estructura y bajar sustancialmente la producción.

Finalmente, el autor expresa que a raíz de la reforma agraria nace en el ámbito rural una extensa gama de asociaciones y organizaciones campesinas que cumplen papel relevante en favor del proceso, ya que a través de ellas, los campesinos se incorporan a la vida social, cultural y política de los países, que contribuyen a la consolidación de la clase campesina en los poderes de mando y decisión.

S U M M A R Y

The author further on presents a schematic synthesis of the obstacles which the process of agrarian reform in Latin America is confronted with.

Referring to the obstacles of juridicial nature, is expressed that the laws governing the lands subject to agrarian reform, expropriation and assignment of the losses, be they for the purpose of individual or communitarian exploitation, they do not always permit the execution of a radical agrarian reform. These obstacles present themselves on a major scale or a minor scale in each country, according to its own agrarian legislation.

Santa Cruz also expresses that there also exist certain juridicial restrictions concerning the infrastructure and the privately owned equipment which are not affected by the laws of the agrarian reform, saying that when these pass into the hands of the farmers, they substantially damage the organization of the new exploitation.

In a independent manner the authors analyze the obstacles which emerge when land allotments are made. Regarding this, the agrarian

reform laws, which permit the introduction of certain types of techniques and which in turn, by virtue of their nature, they create problems for the social rural structure.

The election system of beneficiaries, for example, creates a system of preferences, because in regions affected by the agrarian reform, in order to become eligible for to be a beneficiary of this reform, the farmneeds to fill certain requirements such as, nationality, to be head of family, not to posses a farm, to be working on the farm affected by the reform plan. All these requirements, therefore, do not allow the agrarian reform to thoroughly complete its mission.

The author also comments that juridicial, social, economic problems exist which are related with the consolidation of the agrarian reform. Consequently, it is beleived, that if the process is performed in a rapid and massive manner, certain requirements would result for the beneficiaries to meet, which if they are not duly foreseen and planned, could affect the new structure and thus substantially reduce production.

Finally the author expresses that because of the agrarian reform, there may result in the rural circles an extensive range of rural associations and organizations, which perform a relevant roll in favor of the process, because

through these the farmers could incorporate themselves into the political, social, cultural life of the countries that contribute to the consolidation of the farmer class into a position of power and command.

B I B L I O G R A F I A

1. CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA 11a., CARACAS, VENEZUELA, 5 AL 20 DE OCTUBRE DE 1970. Informe. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1970.
2. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION.

COMITE TECNICO DE REFORMA AGRARIA. La reforma agraria en América Latina. Caracas, FAO, 1970. 23 p. (LARC/70/6. Junio 1970).

Tema 9 del Programa Provisional de la Conferencia Regional de la FAO para América Latina, 11a., Caracas, Venezuela, 5 al 20 de octubre de 1970.

En este trabajo se intenta caracterizar al proceso de extensión, para diferenciarlo de los servicios de extensión, de establecer cuál es su papel dentro de los procesos económicos, sociales y culturales que inciden en el desarrollo y de determinar cuál es su importancia dentro del mismo.

Antes de iniciar la presentación de nuestros puntos de vista en relación con el tema, es necesario presentar, a manera de marco conceptual, algunas ideas sobre las relaciones de la extensión con la investigación y la educación.

RELACIONES CON INVESTIGACION Y EDUCACION

La **adquisición de conocimientos** es sólo una parte del proceso de cambio, puesto que resulta necesario que el conocimiento adquirido **sea transmitido** para que no muera, y porque el conocimiento nuevo y el conocimiento transmitido **deben ser usados** para que no se transformen en fenómenos o hechos inertes y estériles.

La historia nos demuestra que, separadamente, ninguno de esos aspectos tuvo una amplia repercusión; pero cuando fueron combinados para operar simultáneamente, la reacción resultante contribuyó a la explosión de conocimientos nuevos y a sus aplicaciones que caracterizan al mundo moderno.

Esos tres aspectos del conocimiento encontraron sus **contrapartes** institucionales en tres funciones integradas o no en un solo sistema: adquirir nuevos conocimientos por medio de la

*Humberto Rosado E.**

* Director Regional para la Zona Norte del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA-OEA. Guatemala.

investigación; transmitir el conocimiento por medio de la **enseñanza**; y **estimular la aplicación** del conocimiento por medio de la **extensión**.

A reserva de definir posteriormente con más detalle la extensión, podemos considerarla por ahora como educación **en acción** y **para** la acción. Es la educación que persigue el desarrollo integral del hombre a través de la **motivación, estimulación y aceleración del progreso social y económico**.

QUE ES EXTENSION

1. Concepciones tradicional y dinámica de extensión

Ya señalábamos en la introducción que extensión es educación **en acción** y **para** la acción; pero la mayoría de las personas se refiere a la "extensión agrícola" como "educación extra-escolar": esta es una definición demasiado simplista y como tal no puede servir a nuestros propósitos.

2. Concepción dinámica

Para completar una definición más aceptable de extensión debemos tomar en consideración algunas ideas básicas que complementen un poco más el concepto de lo que en realidad es extensión agrícola. Para definirla de una manera más objetiva y menos general debe incluir por lo menos dos ideas básicas, cuyo significado conforma un concepto funcional de extensión agrícola. Estas dos ideas son:

- la noción de extra-escolaridad, implícita y explícita en las definiciones tradicionales, debe concebirse no como un proceso que se realiza aislado en el vacío, sino que se efectúa dentro de un contexto que incluye:
 - un binomio biológico: educador-educando. un binomio cultural: método y contenido; un objetivo; un ambiente físico, social y cultural, dentro del cual se llevan a cabo todas las actividades del proceso; y
- que existe entre todas ellas una interdependencia y una interrelación que regulan su acción e interacción mutuas.

Además es necesario tener en cuenta que el objetivo fundamental de la extensión agrícola es promover un proceso de cambio en las actitudes de la población rural, de la familia campesina y en particular de los individuos que componen esa familia y esa población rural; de tal manera, que en ese cambio integren a su personalidad la motivación de ayudarse a sí

mismo como personas y como entes de una colectividad y miembros de una sociedad.

Esta auto-ayuda toma dos formas:

- Social (familia y comunidad) y
- Económica (mayores ingresos)

Ambas formas de mejoramiento deben estar de acuerdo con sus propios intereses y necesidades é íntimamente relacionadas con los medios normales de ganarse la vida.

La extensión agrícola también ayuda a la población campesina a incrementar y mejorar sus habilidades para:

- identificar y diagnosticar adecuadamente sus necesidades y problemas (incluyendo los determinados por la posición estructural y los condicionantes históricos);
- analizar y encontrar la solución a dichos problemas;
- aplicar adecuadamente las soluciones encontradas; y
- encontrar o desarrollar los medios que les permitan participar activa y masivamente en los procesos de toma de decisiones.

En función de las ideas presentadas, se hace evidente que la extensión agrícola debe tomar al individuo, a la familia y a la comunidad como eje fundamental alrededor del cual se estructuran los otros objetivos económicos de incremento en la productividad, de mejoramiento tecnológico, de comercialización, de posibles procesos agro-industriales, de creación de infraestructura en las unidades de explotación y en la comunidad, etc. La extensión agrícola se debe definir, en términos humanísticos y dinámicamente pragmáticos como un proceso de educación extra-escolar en el cual se utilizan diversas técnicas que contribuyen de una manera eficiente a lograr que la población rural sea capaz de desarrollar autonomía de raciocinio y poder de decisión para diagnosticar adecuadamente su problemática y comprender y aplicar las soluciones más acertadas, hasta alcanzar el desarrollo integral de los individuos y familias que componen esa población rural.

Esta definición deja claramente establecido que la extensión no habrá logrado su objetivo fundamental, en tanto no se hayan producido cambios deseables en la conducta de las personas hacia las cuales orienta su acción, ya que su meta es el desarrollo del hombre y todo

lo demás son medios que le permiten establecer el ambiente necesario para promover su pensamiento y su acción.

El crecimiento económico no determina por sí mismo los cambios sociales. La idea original de elevar la productividad debe enriquecerse con otro concepto más amplio: el de auto-desarrollo. En este caso, más que aumentar la potencia de los estímulos externos lo que se procura es lograr la internalización de nuevos estímulos para que: la necesidad sea descubierta, haya responsabilización y no obediencia, exista la aceptación plena de la realidad y frente a ella un espíritu de superación.

Los servicios de extensión que se orientan dentro del concepto dinámico que hemos señalado deben cumplir, dentro de sus programas, con tres objetivos específicos:

- a. **Objetivo Técnico.** La capacitación de los hombres, mujeres y jóvenes campesinos, mediante su propio trabajo, orientada a alcanzar la mejor forma de utilización de sus recursos y acopio de los que de otra manera pudieran estar a su alcance.
- b. **Objetivo Pedagógico.** Orientado a crear dentro de las condiciones de la familia y la comunidad, un ambiente que le permita a la población rural desarrollar nuevas actitudes de superación personal y comunitaria.
- c. **Objetivo Cultural.** Tendiente a iniciar de inmediato y en su propio medio las manifestaciones de la actitud de cambio y el dominio de las nuevas formas de conducta, mediante la práctica cotidiana de los nuevos conocimientos adquiridos.

3. Diferencias Entre Proceso y Servicios de Extensión

Un gran número de personas emplean, con cierta frecuencia, los términos "proceso" y "servicios" de extensión como si fueran intercambiables, lo que da origen a una serie de confusiones que deben evitarse a toda costa, sobre todo si se tiene en cuenta lo relativamente fácil que es diferenciar ambos términos en función de su contenido y significado.

a. Proceso de Extensión

Llámase así, tanto a la fase de acción, como a la aplicación práctica de los principios de extensión. Es la serie de actividades mediante las cuales un profesional adiestrado especialmente

para realizar esas funciones, ayuda, estimula y motiva a una persona o a un grupo de personas para que en alguna forma modifiquen su conducta a efecto de que individualmente mejoren su productividad y colectivamente mejoren la sociedad. Estos cambios de conducta tienen lugar en los tres planos en los que actúa la persona: cognoscitivo, afectivo y psicomotor. Durante el desarrollo del proceso de extensión, los extensionistas ofrecen información técnica a las familias rurales, proveen situaciones de aprendizaje que proporcionan la motivación necesaria para provocar los cambios de conducta deseables, y facilitan el desarrollo de habilidades y destrezas, mediante métodos de enseñanza adecuados, tales como demostraciones, tanto de técnicas como de resultados.

b. Servicio de Extensión

El Servicio de Extensión es el organismo formal que canaliza hacia las familias rurales y sus integrantes la nueva tecnología, ayudándoles a capacitarse para aplicar los nuevos conocimientos en su situación particular, de tal forma que dicha población rural mejore su agricultura como medio para disfrutar niveles de vida más altos. Este organismo utiliza el proceso de extensión para lograr las metas que se propone. Por lo general, es una agencia u otra organización dependiente del gobierno, nacional o de alguna subdivisión política en el país (Estado, Provincia, Departamento). Puede, o no, estar integrado administrativamente con los organismos encargados de la investigación agrícola y la enseñanza formal. Recibe varios nombres, entre los cuales el más difundido es el de "Servicio de Extensión Agrícola" o Agropecuaria. Generalmente, consta de una dirección con oficinas centrales, de oficinas regionales y de oficinas a nivel de campo. El personal directivo tiene a su cargo las funciones de dirección, administración, formulación de política, supervisión y evaluación. El personal de campo lleva información técnica a las familias rurales, la interpreta junto con ellas, las estimula y motiva para que adopten las prácticas recomendadas y las ayuda a que la pongan en uso en el momento y lugar apropiado para esas familias.

El personal de campo recomienda prácticas que están al alcance de los campesinos por cuanto a sus capacidades, recursos e intereses y que sean de tal naturaleza, que puedan ser utilizadas en concordancia con los conocimientos de gestión, energías, habilidades y destrezas que tienen los propios campesinos.

c. Política de Trabajo de Extensión

Existen varios postulados implícitos en la política de trabajo de extensión, entre los cuales citamos los cuatro más importantes:

- 1) **Acción Integral.** La ideología tecnocrática es extraordinariamente materialista y ha puesto en crisis los sistemas para dirigir la agricultura, porque existen otras causas concurrentes de orden institucional del ambiente, sociales y culturales más importantes. En el manejo de los factores de la producción se habla de semilla mejorada, del correcto manejo de los suelos y del agua, de la fertilización, del control de enfermedades, plagas y malezas, de por sí y sin enfoque social. Debe tomarse a la sociedad como una unidad y enfrentar sus problemas como un todo de solución interdisciplinaria y no cada uno de ellos en forma totalmente independiente.
- 2) **Coordinación Funcional.** Es necesario que todos los programas de los diversos organismos estén integrados en un plan nacional de desarrollo y cada una de las actividades de los proyectos debe orientarse dentro de los programas, recordándose que, dadas las condiciones de Latinoamérica, el agricultor individual prácticamente no tiene oportunidad de progresar en tanto que el hombre organizado en empresas comunitarias puede aprovechar mejor los recursos naturales, económicos y tecnológicos para alcanzar los máximos beneficios.
- 3) **Regionalización Operativa.** Los programas de acción deben considerar las necesidades de inversión, tecnología y personal para mover la producción, no a precios de mercado, sino en cuanto a la utilización de recursos aprovechados óptimamente, de tal manera que puedan ser de utilidad para varias zonas, evitando islas, a fin de contrar con alternativas en el uso de la tierra, en la rentabilidad y en la función social para tener soluciones integradas por conjuntos formados por el gobierno, los dueños de la tierra, el capital, la tecnología y la organización.
- 4) **Movilización Ideológica del Campesino.** Las soluciones convencionales no corresponden a la magnitud de los problemas. El problema de la productividad agrícola no se resuelve únicamente con asistencia tecnológica, específica y general. Es necesario propiciar la transformación masiva de la personalidad, de la actitud y de la conducta de los cam-

pesinos, proporcionando simultáneamente las bases doctrinarias para que la organización rural sea un instrumento que promueva, facilite o permita la participación del campesino en su propia capacitación y en los procesos de toma de decisiones dentro de los sistemas económicos, políticos y sociales.

Para cumplir con los postulados señalados es necesario que los servicios de extensión diseñen una estrategia precisa para proporcionar entrenamiento y re-entrenamiento al personal técnico en servicio, a efecto de que puedan cumplir a satisfacción esta política de trabajo.

NECESIDAD DE CONTAR CON UN SERVICIO DE EXTENSION

Si el trabajo de extensión consistiera únicamente en:

- mantener informada a la población rural, no se necesitaría extensionistas, las máquinas impresoras, el radio, la TV, y otros medios de comunicación podrían hacerlo;
- transmitir a la población rural los resultados de la investigación, lo único que necesitaríamos sería poner las máquinas impresoras y los otros medios de difusión al servicio de las estaciones experimentales y fácilmente prescindiríamos de los extensionistas;
- enseñar a la población rural, necesitaríamos profesores y escuelas de agricultura y no necesariamente extensionistas;
- organizar a la población rural para integrar algún tipo de grupo que le permitiera alcanzar una mayor eficiencia, entonces necesitaríamos sociólogos rurales o expertos en organización para el desarrollo de la comunidad y no necesariamente extensionistas.

Pero si el trabajo de extensión incluye:

- interpretar los resultados de la investigación y expresarlos en un lenguaje que sea comprendido por los campesinos como forma de estimular su adopción y demostrarles las ventajas y beneficios que la aplicación de esos resultados tiene para los usuarios;
- trabajar con las mujeres del área rural en administración del hogar, alimentos y alimentación, vestuarios y cuidados del niño;
- trabajar con la juventud rural para ampliar su experiencia social, cultural, económica y

jurídica más allá del ambiente familiar y escolar, a efecto de que comprendan claramente que la vida social es vida de relación;

- organizar grupos y ayudarlos a crear o reestructurar instituciones que les permitan una mayor participación en los procesos políticos, económicos, sociales y culturales del país;
- ayudar a la población rural a identificar y diagnosticar adecuadamente sus necesidades y problemas;
- desarrollar en la población rural autonomía de raciocinio y de decisión;
- incorporar nuevas ideas dentro de las prácticas establecidas y establecer un banco de prácticas y métodos cuyo éxito ha sido probado localmente.

Entonces se necesitan extensionistas preparados especialmente para realizar esas funciones.

EL PAPEL DE LA EXTENSION EN EL DESARROLLO AGRICOLA

1. Definición de Desarrollo

Si pedimos una definición de "desarrollo" tendremos casi tantas respuestas diferentes como consultas hayamos hecho entre políticos de alto nivel, directores de empresas e industriales, teorizantes, planificadores, economistas y otros, y tal vez nunca nos pondríamos totalmente de acuerdo en lo que es el desarrollo.

Sin embargo, circunscribiendo la definición de desarrollo al sector agrícola y recordando que en este concepto está incluida la integración de la población rural en lo general y de los campesinos en lo particular, en el avance social, económico y cultural, no sería aventurado afirmar que:

"Desarrollo agrícola, al igual que extensión agrícola, es un proceso y como tal posee una serie de características que lo identifican, y a partir de las cuales es factible analizar la serie de problemas que impide su realización, lo que da origen al establecimiento de estrategias que permitan la complementación de medidas que resuelvan esos problemas, tomando muy en cuenta objetivos específicos que impliquen cambios en lo social, en lo político, en lo cultural, en lo económico y en lo tecnológico, de tal manera que los nuevos niveles de producción y los nuevos ni-

veles de vida de los productores estén ligados a esos objetivos de cambio".

Lo anterior significa que para alcanzar ese tipo de desarrollo agrícola debe prestársele primordial atención:

- a. **a la gente que interviene en la producción** (empresarios, productores, campesinos, mano de obra asalariada);
- b. **a la disponibilidad de capital y de bienes de capital** (maquinaria, equipos, estructuras y capital de operación) y al uso y control de éstos y otros medios y bienes de producción;
- c. **al inventario de conocimientos**, tanto técnicos como de organización **y su forma de distribución entre los productores;**
- d. **a la organización social, política, religiosa, cultural y económica existente.**

2. Desarrollo Agrícola y Extensión

Al examinar metódicamente los panoramas agrícolas nacionales se encuentra uno con un gran número de problemas de todas clases, con frecuencia superpuestos e interdependientes, que actúan como barreras al desarrollo. La mayoría de esos problemas pueden agruparse en algunas de estas seis áreas:

- a. Recursos humanos y materiales escasos o inexistentes.
- b. Mal uso de los recursos.
- c. Insuficiencia o inexistencia de incentivos económicos.
- d. Obstáculos estructurales e institucionales
- e. Inadecuada infraestructura física e inexistencia de la misma.
- f. Actitud mental de la población de aceptación indisputada de su situación, por desconocimiento de su capacidad para resolverla.

La magnitud de los problemas es superior a la posibilidad de solucionarlos dentro del factor tiempo, debido especialmente a las limitaciones de los recursos y al mal uso que de ellos se hace. Es indispensable buscar una solución de acuerdo con las limitaciones pero que al mismo tiempo permita resolver a fondo la cuestión.

Es necesario propiciar la transformación masiva de la personalidad y de la conducta de los campesinos, proporcionando al mismo tiem-

po las bases doctrinarias para que la organización rural sea un instrumento que promueva, facilite o permita la participación del campesino en su propia capacitación y en los procesos de toma de decisiones dentro de los sistemas económicos, políticos y sociales.

Para determinar cuál es el papel de la extensión frente al desarrollo agrícola, nos tenemos que plantear una serie de interrogantes cuyas respuestas nos permitirán encontrar las soluciones más convenientes.

- ¿Puede la extensión agrícola, como proceso, alcanzar sola los objetivos del desarrollo?
- ¿Cuáles son los elementos y recursos para el desarrollo desde el punto de vista de la extensión?
- ¿Cuáles otros procesos que afectan al desarrollo agrícola están al servicio de los gobiernos?

La respuesta a la primera pregunta es un rotundo no. La Extensión es sólo uno entre muchos otros procesos necesarios para alcanzar el desarrollo.

La respuesta a la segunda pregunta se presenta en forma desglosada en los apartados 3 y 4. Por lo que se refiere a la tercera pregunta, hay por lo menos cuatro procesos, además de la extensión, que los gobiernos utilizan en su búsqueda de soluciones para lograr una aceleración del proceso de desarrollo agrícola.

- Pueden utilizar el mercado para establecer controles y tarifas(no está a discusión el punto si determinados países lo usan en la forma en que más se propicie el "desarrollo", sino el hecho de que es un mecanismo a disposición de los gobiernos para estimular la producción de determinados cultivos mediante altos impuestos de importación o mediante subsidios a los agricultores o el control de divisas).
- Pueden invertir fondos públicos en recursos de capital que faciliten la aceleración del proceso de desarrollo.
- Pueden proporcionar una gran variedad de servicios a la población rural(la extensión es solamente uno de ellos, pero hay muchos otros: escuelas, crédito, sanidad vegetal y animal, facilidades para la distribución de insumos, alquiler de maquinas y equipos, y otros, que permiten una mayor aceleración del proceso de desarrollo).

— Pueden usar las leyes, los reglamentos y la fuerza pública para normar o regular las circunstancias bajo las cuales se llevan a cabo las actividades agrícolas, verbigracia el uso y control de los bienes de producción, la participación total en la política de toma de decisiones y el uso del poder en niveles decisivos.

3. Elementos del Desarrollo Agrícola

Al estudiar la situación de varios países, los hechos nos conducen a ciertas conclusiones. Siguiendo la línea del pensamiento del Dr. Mosher, desde el punto de vista de extensión, los elementos del desarrollo pueden agruparse en tres campos: (a) Programas y Servicios Públicos; (b) Actitudes; y (c) Tradiciones Sociales y Disposiciones Legales.

a. Programas y Servicios Públicos

Al analizar este campo, aun cuando sólo sea de una manera rápida y superficial, se puede concluir que, para que la agricultura desempeñe un papel importante en el desarrollo, debe ser tal, que en ella ningún método tenga una larga vida, y en la que constantemente se presenten nuevos problemas los que a su vez exijan nuevas soluciones; en este caso, indudablemente los programas de investigación son un elemento principal del desarrollo agrícola. Para poder ayudar a los profesionales a que aprendan a pensar adecuadamente respecto a los problemas de la agricultura y de la vida rural, es indispensable contar con programas de educación agrícola superior. Pero si los problemas y la metodología cambian rápidamente, alguien tiene que enseñar a los agricultores a tomar sus propias decisiones, por tanto los programas de extensión también son esenciales para el desarrollo. Dadas las condiciones señaladas en los párrafos precedentes, los tres elementos en que se piensa primero son: **Investigación, Educación y Extensión**. Pero tan pronto como se estudian las regiones subdesarrolladas, se reconocen muchos otros elementos. Un bajo nivel de escolaridad es limitante para la extensión; entonces se requiere la existencia simultánea de un programa de educación general*.

* Pocas personas disponen de suficiente información para juzgar hasta qué punto los programas de extensión en los Estados Unidos se apoyan en el hecho de que los agricultores saben leer y escribir, y en el número de medios de comunicación a su alcance.

El desarrollo agrícola requiere el apoyo de otros programas públicos; para citar sólo unos pocos de ellos, mencionamos los de salud pública rural; de distribución de insumos, equipos y maquinaria; de construcción de obras de riego y drenajes; de crédito agrícola, y de comunicaciones; así como, de otros programas que favorezcan la organización rural para la acción voluntaria de grupos de trabajo (tales que faciliten el mercadeo o el combate de plagas y enfermedades o que actúen como grupos de presión que gestionen los programas y servicios necesarios).

b. Actitudes

Todos los programas y servicios públicos son elementos importantes para el desarrollo agrícola; pero si se comparan algunas regiones que cuentan con las mismas combinaciones de programas y servicios públicos, se encuentra que sus velocidades de desarrollo son diferentes, aun cuando tengan también recursos aproximadamente iguales. Una de las razones para estas diferencias pueden ser las actitudes de los agricultores y de los funcionarios. ¿Existe en los agricultores el temor de que la realización de un cambio pueda constituir un peligro para su relativa seguridad económica? ¿Confían en los programas públicos? ¿Conocen otros niveles de vida? ¿Están satisfechos con su nivel de vida? ¿Han sentido que existe una diferencia entre sus condiciones actuales y sus aspiraciones? ¿Aceptan resignados esta situación? Si esta disparidad entre lo que tienen y lo que quieren es aparente para ellos, esto provee un incentivo para el cambio, y las actitudes favorables al mismo, al normar la nueva conducta humana, se transforman en un elemento del desarrollo agrícola.

c. Tradiciones Sociales y Disposiciones Legales

De los elementos considerados dentro de estos conceptos, uno al que se le ha dado una gran importancia es al sistema de tenencia de la tierra. Existe una enorme variedad de tipos de tenencia; en algunas regiones, la mayoría de las unidades de producción son explotadas por los dueños-cultivadores o por empresarios-arrendatarios, y en otras prevalecen los aparceros, los medieros o los inquilinos. En algunas regiones existen grandes haciendas que disponen de mucha mano de obra sujeta a la tierra por lazos de carácter feudal, mientras que en otras existen grandes explotaciones de carácter comercial. Además, pueden existir o no, disposiciones legales que limiten el tamaño máximo que pueda

tener una propiedad. Un segundo elemento de este grupo, que tiene una gran importancia en la velocidad del desarrollo, es lo que Mosher llama los "determinantes sociales de la magnitud de la fuerza del trabajo". ¿Está desarrollándose rápidamente la población? ¿El desarrollo en los otros sectores de la economía es tal, que la gente puede ser absorbida por éstos o tiene que permanecer en el sector agrícola? ¿Cuándo es ventajoso para la agricultura un incremento de la fuerza de trabajo y cuándo no lo es?

Algunas personas consideran una población creciente como una ventaja debido a la fuerza de trabajo adicional que queda disponible, otras miran el mismo hecho como una desventaja, ya que ejerce una mayor presión sobre la tierra. No importa cuál sea el punto de vista que se sustente, es indudable que el crecimiento demográfico es un elemento determinante en el desarrollo agrícola, aunque en algunas regiones pueda tener efectos simultáneos, aparentemente contradictorios.

Un tercer elemento, dentro de este último grupo, íntimamente relacionado con el desarrollo agrícola, es la disposición de la población a la movilidad. Cuando la gente está dispuesta a moverse a las áreas de colonización, esto es un factor favorable, pero es desfavorable cuando la gente, conociendo la existencia de tierra disponible rehúsa a moverse, ya sea por lazos de familia, por temores reales o imaginarios a la insalubridad; a la falta de obras de infraestructura y servicios, o por otras razones.

Podrían añadirse otros elementos, por ejemplo el estatus del campesino y el papel que desempeña en el proceso político. ¿Qué tanta influencia tienen los agricultores en las decisiones políticas? ¿Cómo pueden ejercerla? ¿Por medio del voto? ¿Por medio de organizaciones agrícolas? Aquí también, las circunstancias pueden variar grandemente de una región a otra.

4. Recursos del Desarrollo Agrícola

Se ha intentado enfocar algunos de los factores para el desarrollo agrícola, considerados como "elementos" necesarios para ese proceso. Ahora, se van a enfocar desde otro punto de vista y a considerarlos como "recursos". Debe tenerse presente que el asunto es el mismo, sólo que ahora se está viendo desde una dirección diferente, que permita definir la significación y el verdadero papel de la extensión frente al desarrollo agrícola; para lograrlo, hay que empezar por plantearse dos interrogantes: ¿Cómo influye la extensión sobre los recursos

para el desarrollo? y ¿cuál es su papel frente a ellos?

Desde el punto de vista de extensión, los recursos para el desarrollo son difíciles de clasificar, porque están estrechamente relacionados unos con otros. Para facilitar la discusión, los podemos agrupar en cuatro categorías: **materiales o económicos; culturales; individuales; y de organización.**

a. Recursos Materiales o Económicos

Cuando se piensa en recursos agrícolas, por lo general se hace en términos de suelo, clima, mano de obra calificada, capital para maquinaria e implementos, ganado, edificios y gastos de producción, y se piensa en facilidades públicas, tales como caminos, ferrocarriles y puertos. Tierra, trabajo y capital son los factores "clásicos" de la producción.

b. Recursos Culturales

La producción agrícola depende en gran parte de los recursos materiales y éstos se miran casi como los únicos que existen, pero no se puede olvidar el hecho de que dos regiones que disponen de los mismos recursos materiales, con frecuencia se desarrollan a muy diferentes velocidades. Una de las razones para tales diferencias puede encontrarse en los valores dominantes de la cultura. Si la gente acepta resignadamente la situación porque la inmovilidad social y territorial ocupa un lugar preponderante en su sistema de valores, no nos buscará nuevos métodos o nuevos conocimientos y cualquier programa que tienda a la introducción de cambios, se enfrentará a una gran resistencia; por el contrario, si la gente está acostumbrada al cambio, el desarrollo agrícola será mucho más fácil. Otros aspectos de la cultura que influyen en el proceso de cambio y que son importantes recursos para el desarrollo agrícola son: el nivel alcanzado por la tecnología y el grado en que la gente ha dominado el uso de las herramientas, los implementos, los productos químicos y la fuerza mecánica. Estos son recursos culturales sobre los que la extensión puede tener gran influencia.

c. Recursos Individuales o Personales

Los recursos personales están íntimamente relacionados y mezclados con los recursos culturales. Para identificarlos, se debe recordar: (a) que existen diferencias individuales dentro de las culturas, y (b) que son las personas, y no las sociedades, las que crean nuevas actitudes.

Dentro de cada cultura hay conformistas y no conformistas, innovadores y conservadores. Los innovadores pueden parecer inefectivos al principio, pero adquieren importancia cuando los valores culturales empiezan a cambiar con gran amplitud. Es imposible olvidar que son las personas "diferentes" las que originan los cambios culturales. La habilidad para el manejo de la empresa es otro de los recursos para el desarrollo agrícola que se encuentra solamente en las personas. Es tan importante "el manejo", que los economistas lo incluyen en la lista de los factores de producción. Pero no es un recurso material, porque no se consume con el uso, es una habilidad personal que puede ser desarrollada y enseñada a las personas. Otros recursos personales son la habilidad y la actitud para la cooperación voluntaria.

d. Recursos de Organización

El grupo de recursos de organización realmente consiste en los arreglos necesarios para utilizar en forma eficiente los otros tres grupos de recursos para el desarrollo agrícola. Ya se dijo que además de la extensión deben existir otros programas y organizaciones necesarios para el desarrollo agrícola. Pero no se trata ahora de que existan o no, sino de la forma en que tales programas son administrados, la comunidad ideológica que existe entre los responsables de los programas y los enfoques estratégicos, que pueden ser los elementos iniciales para que los programas puedan tener la coordinación necesaria a nivel zonal o regional.

Para determinar las posibilidades y la eficiencia del desarrollo agrícola es necesario conocer la existencia de los elementos del mismo, y si están organizados y administrados adecuadamente.

5. Papel de la Extensión

Al discutir los servicios de extensión, hemos visto que: "es parte de sus funciones lograr que las familias rurales y sus integrantes individualizados tengan conciencia de las alternativas que existen para que ellos efectúen sus actividades y capacidad de raciocinio independiente, para elegir la más adecuada a sus condiciones".

La importancia de este objetivo radica en el hecho de que tiene que ver con el uso de los recursos materiales, y les da las bases para lograr la combinación más productiva de tierra, trabajo y varias formas de capital. Los servicios de extensión suelen ser aceptados como

un recurso de organización para el desarrollo. Cuando se consideran los recursos culturales y personales y se piensa en ellos como "barreras u obstáculos culturales" que se oponen al mejoramiento de la agricultura o se deplora que "el hombre de campo sea muy conservador y se aferre a sus hábitos"; esta actitud impide que los programas de extensión puedan lograr mayores impactos en la producción y acelerar la velocidad del desarrollo agrícola.

La extensión agrícola **puede crear** recursos para el desarrollo, pues ayuda a las personas a que se desarrollen y a su vez estas personas, conforme su número va creciendo, cambian la naturaleza de la cultura dentro de la cual viven, y la transforman en "progresista".

La extensión tiene un papel diferente frente a cada uno de los grupos de elementos para el desarrollo agrícola, pero siempre tiene alguna influencia en todos y cada uno de ellos: mejora la forma de utilización de los recursos naturales; como servicio, es en sí misma un recurso institucional y puede crear recursos personales y culturales.

Para que la extensión pueda realizar efectivamente su función de motivar la adquisición de nuevos conocimientos y estimular su utilización por parte de los agricultores, debe emplear un cierto número de técnicas de enseñanza de una manera efectiva. Además, el buen éxito del proceso depende de la existencia de otras condiciones, entre las que se incluyen: disponibilidad de insumos, existencia de capitales o créditos, suficiente flexibilidad en la cultura que permita el cambio propuesto, acceso al mercado, incentivos adecuados, obras de infraestructura y servicios.

La extensión puede ser efectiva para ayudar a los agricultores a obtener habilidad administrativa para operar en una economía de mercado y es quizás el proceso principal, especialmente en las regiones poco desarrolladas, para crear en los agricultores nuevas actitudes que aceleran el proceso de cambio, tales como: confianza en sí mismos y en los programas públicos para el desarrollo agrícola. Por otro lado, la extensión contribuye a elevar las aspiraciones de la familia rural con respecto a sus niveles de vida, a crear conciencia de su existir en un mundo de relaciones, y estimular a las propias familias rurales a dedicar una parte razonable del incremento de sus ingresos a formas de consumo que mejoren la salud, educación y otros aspectos del bienestar familiar. La primera contribución proporciona un incen-

tivo más para el desarrollo agrícola, y la segunda es en sí misma, una parte del bienestar rural.

MODELOS, TENDENCIAS E IMPORTANCIA DE LA EXTENSION AGRICOLA

1. Modelos de los Servicios

Hemos visto que cuando se habla de extensión, casi nunca se establece lo que es el proceso de extensión, sino que se lo identifica con los varios programas nacionales que reciben el nombre genérico de "Servicios de Extensión". Para aclarar esas situaciones es conveniente puntualizar algunas circunstancias que ayudarían a evitar ese problema, tales como el reconocimiento explícito de tres aspectos que pueden dar origen a esa confusión.

- a. Que los diferentes servicios de extensión (o el mismo servicio en diferentes épocas) han estado orientados a lograr diferentes objetivos.
- b. Que la extensión es solamente uno, entre muchos otros, de los servicios necesarios para alcanzar los objetivos que la extensión aspira a lograr, o dicho de otra manera, que varios servicios, incluido el de extensión, tienen los mismos objetivos y que es necesario que todos los servicios operen simultánea y coordinadamente para lograr esos objetivos.
- c. Que las limitaciones de presupuesto, así como algunas consideraciones de carácter político y la existencia de diferentes factores culturales básicos, con frecuencia traen como resultado la combinación de estos diferentes servicios y procesos en un programa de acción operado por un solo organismo, en lugar de contar con varias organizaciones separadas, para realizar cada uno de los procesos y prestar los servicios correspondientes

El punto más importante entonces es determinar **cómo deben estar relacionados estos procesos**. Aquí se presentan dos alternativas igualmente peligrosas: (a) aceptar indiscriminadamente el "modelo norteamericano", en la actualidad desempeñando exclusivamente una función educativa, o (b) estar tan impresionados por la necesidad de establecer también las demás funciones, que se busque "combinarlas" en un solo programa, lo que puede tener como

consecuencia la pérdida de una gran parte de la eficiencia del proceso de extensión.

A efecto de poder trazarnos la estrategia que más se ajuste a la realidad latinoamericana, es necesario presentar algunos hechos relativos a los orígenes y tendencias de los servicios de extensión, considerando lo que podríamos llamar "el modelo norteamericano" y el "modelo latinoamericano".

El modelo Norteamericano

En los Estados Unidos la extensión agrícola se realiza dentro de un sistema institucional, en el que existe una serie de condicionantes, que no sólo contribuye al buen éxito del proceso de desarrollo agrícola, tales como: disponibilidad de insumos, de capitales o créditos, suficiente flexibilidad en la cultura, acceso al mercado, incentivos adecuados para los agricultores, nuevas tecnologías y un gran número de otros programas y servicios, sino que le permiten realizar sus actividades educativas dentro del proceso de extensión como apoyo a, y con apoyo de, los otros procesos.

Entre otros aspectos de gran importancia que nos pueden servir para enmarcar conceptualmente ese "modelo", podríamos incluir: la relativa abundancia de recursos naturales, la existencia de un gran número de explotaciones agrícolas administradas comercialmente como explotaciones familiares, pero además debe tomarse muy en cuenta, que: la mayoría de los agricultores son instruidos (por lo menos han cursado la escuela primaria); existen periódicos, locales y nacionales, que difunden información de importancia para los agricultores; los medios de transporte terrestre permiten la comunicación de una inmensa mayoría de las explotaciones agrícolas, durante una gran parte del año, a los mercados principales, en un gran porcentaje de las comunidades existen escuelas y bancos, se puede disponer de créditos en condiciones aceptables y existen organizaciones comerciales para la distribución de insumos. Además, la extensión se desarrolló en los Estados Unidos en una época en la que el capital doméstico se acumulaba con rapidez y durante la cual los inversionistas extranjeros, especialmente los europeos, estaban buscando oportunidades de inversión.

Todas estas circunstancias, aunadas al hecho de que el Gobierno de los Estados Unidos podía disponer de medios suficientes para establecer

simultáneamente una gran variedad de programas públicos, contribuyeron sin duda alguna al buen éxito de la extensión, como un servicio separado.

El modelo Latinoamericano

En contraste con la situación señalada en párrafos anteriores, en los países latinoamericanos, por lo menos en algunos de ellos, los ingresos del gobierno son reducidos en general; el capital nacional es escaso y el capital extranjero difícil de obtener. En tales circunstancias, los recursos para los programas de inversión pública están muy limitados y eso da origen a una tendencia a intentar la integración de muchos procesos esenciales para el desarrollo dentro de un solo programa que se llama "de extensión". Los recursos humanos, personal capacitado, también son escasos y esto obliga a que cada persona empleada en los programas públicos se vea forzada a desempeñar varias funciones.

Los programas latinoamericanos han probado que la función educativa de extensión, puede combinarse con éxito con otras funciones. Por ejemplo en Brasil la extensión y el crédito pudieron combinarse de una manera satisfactoria en un solo "servicio", la calidad o efectividad del proceso de extensión no se ha visto disminuida al combinarse con las funciones crediticias. En México y en Brasil se ha demostrado que extensión y salubridad rural también pueden combinarse con buen éxito en el mismo programa. La inclusión de un programa sanitario en uno de extensión tiene la ventaja de contribuir a que las actividades puedan "centrarse más en la familia". En Bolivia y en Perú la extensión y la distribución de insumos y de requisitos agrícolas han sido combinados con buen éxito en el mismo programa (el peligro de que el extensionista se convierta en "comerciante" ha sido eliminado parcialmente al responsabilizar al personal administrativo del manejo y la venta de mercancías).

La combinación de extensión e investigación ha probado ser satisfactoria en todos los países donde se ha logrado. En todo caso, extensión necesita estar por lo menos en íntimo contacto con la investigación.

De acuerdo con las experiencias obtenidas, nunca debe combinarse el proceso de extensión con funciones regulativas o fiscalizadoras.

2. Tendencias de los Servicios

La serie de factores señalada para caracterizar "los modelos" de extensión presentados como "norteamericano" y "latinoamericano" ha dado origen a dos tendencias claramente diferenciadas que podemos calificar como "servicios de extensión con enfoque productivista" y "servicios de extensión con enfoque humanista"; el primero de ellos se adapta grandemente al "tipo americano" en tanto que el enfoque humanista corresponde más a lo que deberían ser los servicios de extensión latinoamericanos. En los Estados Unidos los servicios de extensión se orientaron fundamentalmente hacia aquellas actividades que "fomentaran" la producción y productividad; cuando fueron adoptados por los países latinoamericanos, lo hicieron con esa misma orientación, aun cuando posteriormente y dadas las diferentes circunstancias que concurren en cada caso, se transformaron en servicios de carácter "asistencia- lista" siguiendo los lineamientos de la asistencia técnica internacional.

En los países latinoamericanos se ha empezado a notar cada vez con mayor intensidad, una tendencia hacia el enfoque humanista en la cual las actividades tienden a lograr, como objetivo fundamental, el crecimiento humano integral al que se subordinan, entre otros, el crecimiento de la producción y la productividad.

Para comprender con mayor claridad las diferencias entre estos dos enfoques se hace necesario tomar cuenta que, de la conceptualización que se tenga del objetivo fundamental que se pretenda alcanzar, dependerá la imagen que el extensionista se forme en relación con una serie de variables que participa en el proceso.

Por ejemplo, si el objetivo fundamental es "lograr la tecnificación de las actividades agropecuarias con el propósito de incrementar la producción y la productividad", dentro de este marco conceptual se considerará al hombre como un simple instrumento de la producción, en tanto que si el objetivo fundamental es "lograr el desarrollo integral del hombre con miras a la transformación de la sociedad y de las estructuras que impiden el logro de ese desarrollo, entonces ya no se considerará al hombre como un instrumento de la producción sino como "el beneficiario de la producción" que ha contribuido a alcanzar.

Los dos objetivos fundamentales señalados en el párrafo precedente son los que caracterizan a los dos tipos de enfoque en extensión; el primero de los objetivos mencionados corresponde al "enfoque productivista" en tanto que el segundo corresponde al "enfoque humanista" de la extensión.

En la extensión con enfoque productivista, se considera que los problemas se originan específicamente en una distribución inadecuada del conocimiento y el empleo de la tecnología entre los productores agropecuarios o como un deficiente manejo de los factores de la producción; en tanto que en la extensión con enfoque humanista, se ven los problemas como la falta de oportunidades al alcance de las personas cuya magnitud depende del estrato en que se encuentren, de acuerdo con las estructuras socio-económicas existentes.

En el enfoque productivista, los sujetos de la acción de extensión son aquellos productores-empresarios que adoptan rápidamente las innovaciones porque producen para el mercado, que tienen un mínimo de recursos que los hacen sujetos de crédito y que por la magnitud de su producción contribuyen a solucionar el problema político de mantener abastecidas las ciudades. En cambio, en la extensión con enfoque humanista se considera como sujetos de su acción a todas las personas que forman la población rural y en especial a quienes integran las familias campesinas: hombres, mujeres y jóvenes.

La extensión con enfoque productivista usa a los grupos como medio de persuadir a sus miembros individuales para que adopten las prácticas, ideas y equipos, que contribuyan a incrementar la productividad y realizar su función social de una manera aislada orgánicamente por ser eminentemente mecanicista; en contraste, la extensión con enfoque humanista considera a los grupos como un instrumento de organización rural que permita a sus integrantes alcanzar una mayor participación en los procesos sociales, políticos y económicos, así como que facilite el desarrollo humano de sus miembros individuales dentro de una participación comunitaria y realiza su función social dentro del sistema institucional, de una manera integrada, por ser humanista.

Por último, dentro del enfoque productivista se considera al servicio de extensión como un organismo de persuasión en tanto que en el

enfoque humanista se lo considera como una institución de educación que incide en el proceso de desarrollo del hombre y de su país.

En el Cuadro N° 1 (Página 144, Enfoques de Extensión), se comparan directamente las diferentes acepciones que tienen las variables dentro de los enfoques productivistas y humanistas de la extensión.

3. Importancia Relativa de la Extensión Agrícola

La extensión puede ser un proceso efectivo para informar a los agricultores sobre los nuevos conocimientos tecnológicos de aplicación en la agricultura. Comparte esta función con los periódicos, revistas, radio y televisión, con la propaganda de las empresas comerciales, con la enseñanza de la agricultura vocacional y con la conversación informal de amigos y vecinos. En las regiones poco desarrolladas es casi el único proceso que sirve a este propósito y sólo lo comparte con la conversación informal de amigos y vecinos.

La extensión puede ser un proceso efectivo para convencer a los agricultores a utilizar los nuevos conocimientos tecnológicos. En las regiones más desarrolladas comparte esta función con la propaganda, los vendedores y otras fuentes de "enseñanza", y en las regiones poco desarrolladas, la comparte con la influencia informal y desorganizada de los amigos y la familia.

La extensión puede ser un proceso efectivo para ayudar a los agricultores a obtener habilidad administrativa para operar dentro de una economía de mercado.

La extensión es quizás el proceso principal para crear en los campesinos, confianza en sí mismos y en los programas públicos para el desarrollo agrícola.

La extensión puede ser un proceso efectivo para elevar las aspiraciones de las familias rurales en relación con sus niveles de vida y para estimularlas a dedicar una parte razonable del incremento de sus ingresos a formas de consumo que mejoren la salud, educación, recreación y otros aspectos del bienestar familiar.

La extensión puede ser un proceso efectivo para promover la "toma de decisiones" y liberar a la gente que vive sujeta a la tradición.

La extensión puede ser un proceso efectivo para crear una conciencia nacional que permita la movilización ideológica del campesino y lograr una amplia participación en su propia capacitación.

La extensión puede ser un proceso efectivo para lograr una organización rural que actuando como grupo de presión pueda crear, organizar o reformar las estructuras sociales y económicas de tal forma que tenga una amplia participación en el proceso de desarrollo.

De los planteamientos presentados, se puede concluir que la extensión es sumamente importante para el desarrollo agrícola, pero que no puede alcanzar exclusivamente por sí misma ningún resultado de sus contribuciones, a menos que muchos otros procesos, programas y servicios, actúen simultáneamente con ella. Además, los programas de extensión deben estructurarse y ejecutarse como parte de los planes nacionales de desarrollo agropecuario, a efecto de coordinarse con los otros programas del sector público y privado que actúan en las comunidades rurales. Es fundamental lograr la participación de las familias rurales y de sus organizaciones comunales en la identificación de sus necesidades y el diagnóstico de su problemática, incluidos los determinantes estructurales y condicionantes históricos, así como en la búsqueda de las soluciones más adecuadas.

El punto más importante ahora es determinar cómo deben estar relacionados esos procesos, programas y servicios. Para una mejor comprensión y facilidad de nuestro planteamiento, será necesario no pensar ya en términos de organismos, agencias, o servicios, sino de "sistemas" y considerar nuestra situación como "un sistema global de soluciones de problemas".

SISTEMA INSTITUCIONAL Y SU ESTRUCTURA

La forma más simplificada de representar el sistema global para la solución de problemas es considerarlo como integrado por el gobierno y por otros tres sistemas institucionales diferentes pero íntimamente interrelacionados e interdependientes. Ellos serían: el sistema generador de soluciones, el sistema intermedio ("de servicio"), y el sistema utilizador ("cliente final"). Si aceptamos ese concepto del sistema global de soluciones, es indudable que algunas instituciones podrán aparecer simultáneamente en dos o en los tres sistemas como puede ser el caso de algunas instituciones del sec-

CUADRO Nº 1
ENFOQUES DE EXTENSION

Variable	Con enfoque productivista	Con enfoque humanista
El hombre	Se le considera como un instrumento de la producción.	Se le considera como el beneficiario de la producción.
El objetivo fundamental	Es la tecnificación agropecuaria para incrementar la producción y la productividad.	Es el desarrollo integral del hombre con miras a la transformación de la sociedad y las estructuras que impidan el logro de ese desarrollo.
Cómo ve los problemas	Como una distribución inadecuada de la tecnificación agropecuaria entre los productores y/o un deficiente manejo de los factores de la producción.	Como una falta de oportunidades al alcance de las personas dependientes del estrato en que se encuentran, de acuerdo con las estructuras socio-económicas existentes.
Cuáles son los sujetos de la acción	Los integrantes de los estratos que responden rápidamente. (Producen para el mercado; son sujetos de crédito; exportan y solucionan el problema político de mantener a los consumidores).	Todas las personas que forman la población rural y en especial las familias campesinas: hombre, amas de casa y jóvenes.
Uso que dan a los grupos	Para persuadir a sus miembros individuales de que adopten las prácticas que incrementan la productividad.	Como instrumento de organización rural que facilite el desarrollo humano dentro de una participación comunitaria.
Dónde realiza su función social	Aislada orgánicamente por ser eminentemente mecanicista.	En el sistema institucional, de una manera integrada por ser humanista.
El servicio	Se le considera como un instrumento para persuadir a los agricultores que tecnifiquen sus explotaciones agrícolas.	Es una institución de educación que incide en el proceso de desarrollo del hombre y de su país.

tor campesino que no solamente constituye un sector del sistema utilizador sino que también integra, como participante organizado, un valioso sector dentro del sistema generador de soluciones, en el planeamiento y análisis de problemas.

1. Sistema Generador de Soluciones

Dentro de este sistema y sólo a manera de ejemplo, podemos citar las Universidades, los Institutos de Investigaciones Agropecuarias, diversas empresas públicas y privadas, asociaciones y/o agrupaciones campesinas, cámaras legislativas, organismos internacionales y otros.

2. Sistema Intermedio

Está constituido por todos los organismos y programas con funciones de "servicios". Entre ellos se encuentran especialmente en el sector agrícola, los servicios de extensión, de comercialización, de crédito, de distribución de insumos y productos; diversos grupos de profesionales, instituciones educativas y otros servicios.

3. Sistema Utilizador

Está integrado por todos aquellos que son directamente responsables de las actividades productivas y dentro del sector agropecuario y lo constituyen campesinos, agricultores individuales, cooperativas, empresas comunitarias, asentamientos, otras empresas agrícolas y agroindustrias.

Todo este sistema institucional está normado y regido por las disposiciones gubernamentales. La **Figura 1** (Página 146) muestra la manera más simple de representarlo gráficamente.

4. Relaciones entre los Sistemas

El Gobierno como institución, reglamenta las relaciones dentro y entre los sistemas. Los tres sistemas y el gobierno integran el sistema global de soluciones. Es obvio que, dentro de ciertos límites, el sistema utilizador es capaz de solucionar sus propios problemas. Cuando la solución no está a su alcance se lo comunica al sistema intermedio y solicita su ayuda. Muchos de esos problemas pueden ser solucionados por los organismos que integran el sistema intermedio; algunos otros deben ser puestos a consideración del sistema generador de soluciones.

El modelo conceptual de estas relaciones podría representarse gráficamente tal como aparece en la **Figura 2** (Página 147).

Dentro del esquema presentado es fácil identificar tres subprocesos que actúan entre un sistema y el adyacente, cumpliendo una función de liga y transferencia. Ver **Figura 3** (Página 148).

PLAN PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MEJORA DE LAS INSTITUCIONES Y LOS SERVICIOS

Todo plan para el desarrollo de los recursos humanos debe tener en cuenta que la capacitación masiva de la población rural, especialmente en las áreas de extensión y otros servicios educativos en la comunidad, se enfrenta en la actualidad a un gran desafío, en relación con su adecuación y legitimidad en la solución de los problemas existentes.

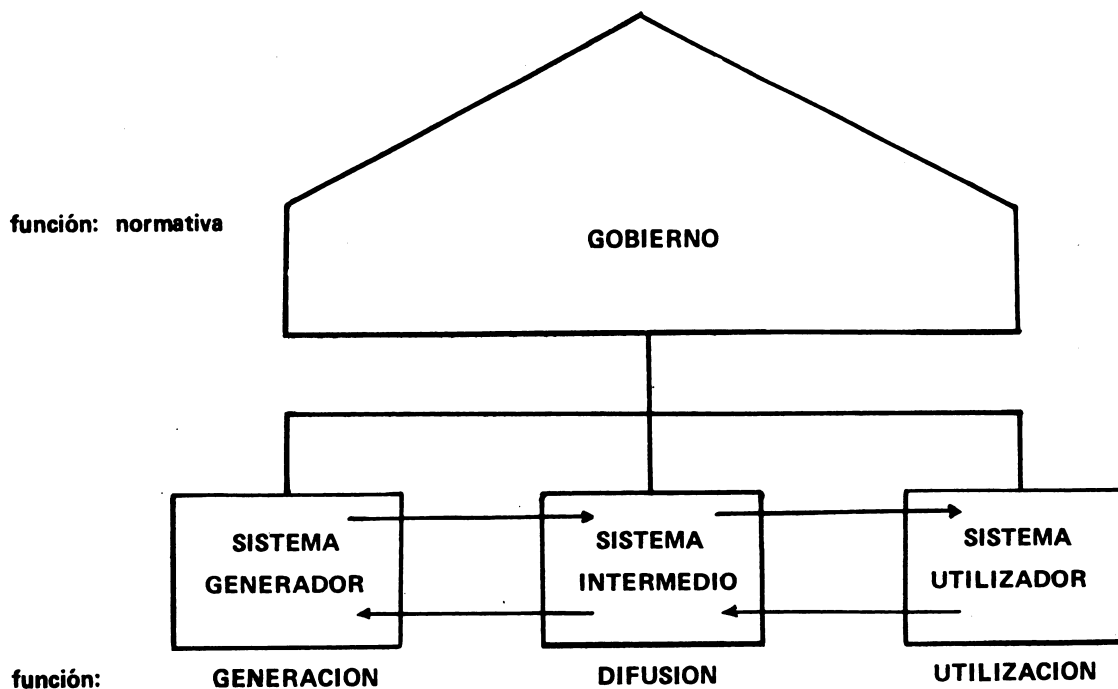
Los viejos métodos son puestos en duda al igual que las estrategias y sus beneficiarios. El rol del extensionista en esta situación cambiante demanda decisiones complejas y difíciles, algunas de las cuales pueden estar en conflicto con su auto-imagen como profesional.

El despertar de una conciencia social, especialmente en los países en desarrollo, ofrece al extensionista nuevas oportunidades de acción conducentes a la creatividad; pero esas oportunidades, por su propia naturaleza, no pueden ser aceptadas por el extensionista si no se siente plenamente comprometido con esa conciencia social y si no ha adquirido un grado de madurez profesional adecuado al nuevo enfoque humanista de extensión.

Además, todo el plan para el desarrollo de los recursos humanos debe estar fundamentado en la más profunda comprensión de los procesos en los que participarán esas personas una vez lograda su preparación, así como en un sólido conocimiento y comprensión del impacto que su acción tendrá sobre aquellos grupos humanos con los que tiene relación.

1. Plan para el Desarrollo de los Recursos Humanos

De los conceptos anteriores se deriva la enorme importancia que tiene la definición clara y precisa de los objetivos que se pretende alcanzar con las actividades de enseñanza, los que se orientarán en función de los beneficiarios de su acción y de los procesos en los que necesaria-

FIGURA N° 1: SISTEMA INSTITUCIONAL

mente participarán. Es por ello del todo indispensable, pensar los objetivos en términos de las siguientes variables: acto educativo, educando, institución u organismo y educador, así como definir claramente el tipo de acción resultante y las consecuencias previstas.

El objetivo del acto educativo es simplemente alcanzar, a partir de una conducta inicial, una conducta final que se realiza en uno o en los tres planos en los que actúa el ser humano: el cognoscitivo, el emotivo y el psicomotor; todo ello dentro de un contenido de esa misma conducta, expresada en términos de los resultados que se prevé alcanzar, la conducta final, por supuesto se deriva de la experiencia de aprendizaje lograda por el individuo a través de las situaciones de enseñanza a las que ha sido expuesto.

Los objetivos inmediatos de los "educandos" pueden quedar definidos dentro de un rango de variación prácticamente infinito como puede ser satisfacer el deseo de enviar a los hijos a la escuela, el saber cómo preparar una comida sabrosa, nutritiva y saludable y adquirir la habilidad necesaria para ello, o el tener prestigio o saber cómo aplicar nuevos procedimien-

tos para lograr mayores ingresos económicos en las actividades productivas.

La institución u organismo que provee los servicios, tiene como objetivos coadyuvar en la consecución de mejores niveles de vida para los usuarios de su servicio.

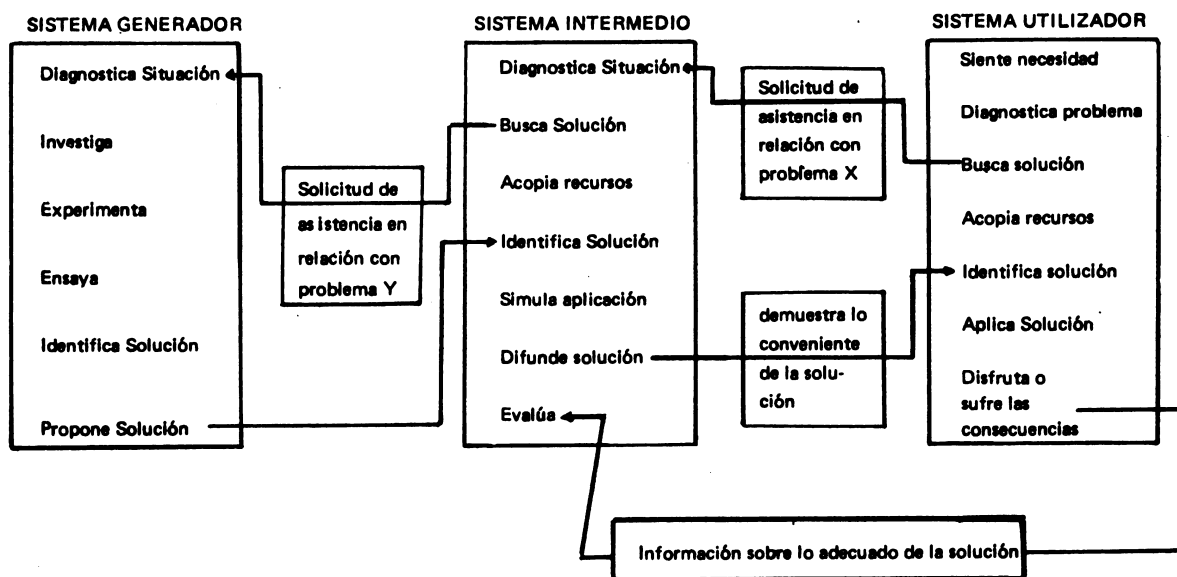
En cada uno de los casos presentados en los ejemplos anteriores la acción resultante, al igual que las consecuencias, es de diferente índole, según la ven los participantes.

En el Cuadro N° 2 (Página 149), se presentan en forma resumida algunos de los ejemplos de estos aspectos y sus relaciones.

En nuestro caso específico, el objetivo del Plan para el Desarrollo de los Recursos Humanos involucrados en el sistema global de solución de problemas, consistirá en "producir cambios en la conducta de las personas de tal forma, que por sí mismas sean capaces de:

- generar, difundir o utilizar nuevos conocimientos y técnicas;
- desarrollar destrezas y habilidades para que actúen adecuadamente; y

FIGURA N° 2: MODELO CONCEPTUAL DE LAS RELACIONES ENTRE LOS SISTEMAS



— crear, organizar o reformar las estructuras institucionales necesarias para que el sistema opere "eficientemente".

Para lograr que en el sector público agrícola el sistema global de soluciones funcione adecuadamente, será necesario formar a las personas que participan en cada uno de los tres sistemas que lo integran: generador, intermedio y utilizador, de acuerdo con los objetivos que se señalan para cada uno de ellos.

a. Sistema Generador de Soluciones: Sector Agrícola

Es necesario incrementar la capacidad y habilidad de los funcionarios del sector agrícola en los siguientes aspectos:

- identificación de elementos básicos necesarios para diagnosticar adecuadamente la problemática de la clientela final;
- planificación de las investigaciones en función de la solución a los problemas diagnosticados y no de "proyectos personales";
- adecuación de la estructura y organización de las instituciones para satisfacer la demanda de soluciones de valor económico y de organización;

— elaboración de planes, programas y estrategias que cumplirán las actividades durante el proceso de difusión, incluidos la simulación y el ensayo de soluciones;

— técnicas de comunicación para realizar eficientemente las funciones de intermediario entre los sistemas; esto es, crear un mecanismo de coordinación absoluta;

— realización de investigaciones a nivel local y comunicación de resultados al sistema generador de soluciones;

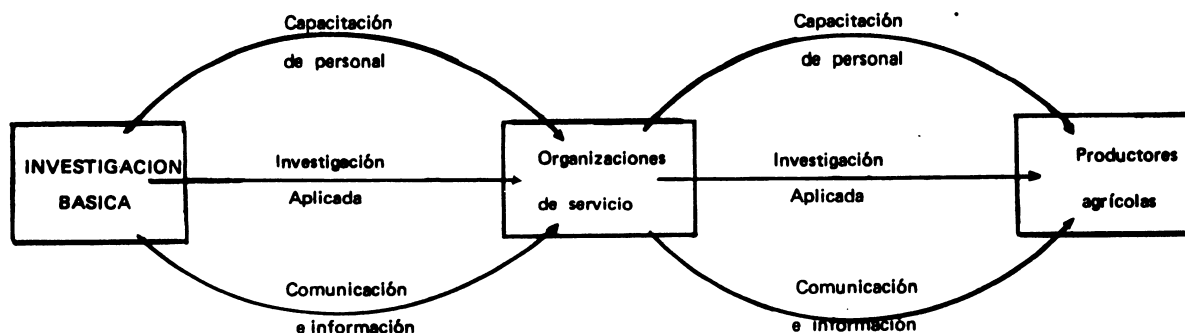
— creación o reestructuración de instituciones Cada vez más eficientes para servir a la clientela final.

b. Sistema Intermedio

Es necesario incrementar la capacidad y habilidad de sus funcionarios en los siguientes aspectos:

- identificación de los problemas y su interpretación en función de los intereses y necesidades de la clientela final para la búsqueda y formulación de soluciones realísticas;
- administración rural para recomendar soluciones de valor económico;

FIGURA N° 3: REPRESENTACION GRAFICA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS SISTEMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO, DENTRO DEL SISTEMA GLOBAL DE SOLUCIONES



- elaboración de planes, programas y estrategias que cumplirán las actividades durante el proceso de difusión, incluidas la simulación y el ensayo de soluciones;
- técnicas de comunicación para realizar eficientemente las funciones de intermediario entre los sistemas;
- realización de investigaciones a nivel local y comunicación de resultados al sistema generador de soluciones;
- creación o reestructuración de instituciones, cada vez más eficientes, para servir a la clientela.

c. Sistema Utilizador

Es necesario incrementar la capacidad y habilidad de sus integrantes en los siguientes aspectos:

- identificación de sus necesidades y diagnóstico adecuado de su problemática, incluidos los determinantes estructurales y condicionantes históricos;
- comunicación eficiente entre sí y con el sistema intermedio;
- comprensión y aplicación adecuada de las soluciones identificadas y desarrollo de autonomía de raciocinio y poder de decisión;
- organización de sus miembros como base para incrementar su fuerza como grupo de presión.

2. Mejora de las Instituciones y Servicios

Es necesario que el personal que los integra se encuentre preparado para enfocar las situaciones desde un punto de vista "interdiscipli-

nario" y no simplemente desde el de cada una de las disciplinas, como si fueran compartimientos estancos. Es decir que las personas estén más capacitadas para ejecutar las funciones inherentes a los sistemas, que para desempeñar las actividades correspondientes a una profesión liberal.

Las instituciones y servicios del sector público agrícola deben contar, por lo menos, con personal que ocupe las posiciones que se señalan para cada uno de los tres sistemas considerados.

a. Sistema Generador

- Administradores de institutos de investigación
- Investigadores científicos
- Especialistas en diversas disciplinas
- Comunicadores, bibliotecarios y documentalistas
- Especialistas en preparación y elaboración de proyectos agrícolas
- Ejecutores de programas
- Evaluadores

b. Sistema Intermedio

- Especialistas en planificación, programación y estrategia del fortalecimiento institucional.
- Extensionistas y estrategos capaces de simular y ensayar soluciones para los problemas a nivel local o regional.
- Investigadores para identificar y diagnosticar situaciones problemáticas (sociólogos,

OBJETIVOS EN FUNCION DE DIVERSAS VARIABLES QUE ACTUAN DENTRO DEL PROCESO DE EXTENSION

Quien	Objetivo	Acción	Consecuencia
Acto Educativo	Cambio de conducta y contenido de la misma, expresados en términos de los resultados que se prevé alcanzar. Ejemplos.	Interacción entre el educando y el educador.	Cambio de conducta en términos expresados en el objetivo.
Educando	1. Comprender la importancia de enviar a los hijos a la escuela. Desarrollar actitudes favorables. Crear aspiraciones.	Enviar a los hijos a la escuela.	Asistencia regular a las clases.
Acto Educativo	Satisfacción de un deseo, de una aspiración. Tener prestigio.	Interacción entre el educando y el educador.	Cambio de conducta en los términos expresados en el objetivo.
Educando	2. Desarrollar habilidades en la elaboración de menús. Comprender la importancia de ingerir alimentos de todos los grupos. Conocer los grupos de alimentos y desarrollar habilidades para caracterizar los alimentos por cuanto a los criterios que determinan esos grupos. Desarrollar actitudes favorables.	Preparar comidas nutritivas y sabrosas.	Una familia satisfecha y saludable.
Acto Educativo	3. Conocer diferentes tipos de fertilización. Comprender la importancia de fertilizar. Desarrollar actitudes favorables. Crear aspiraciones.	Interacción entre el educando y el educador.	Cambio de conducta en los términos expresados en el objetivo.
Educando	Obtener mayores ingresos.	Fertilizar.	Mayores ingresos por hectárea.
Institución y Organismo	Mejorar las condiciones de vida.	Aprobar planes de trabajo y proporcionar los recursos para llevarlos a efecto.	Familias que han aumentado el número de miembros, que disfrutan de educación, que se alimentan mejor y tienen mayores ingresos.
Educador	Facilitar el aprendizaje de la nueva forma de conducta en el educando. Lograr satisfacción al saber que se contribuye al bienestar de las personas con quienes se trabaja. Cumplir con un deber.	Demostrar. Visitar la familia. Dar información. Impartir clases.	Un profesional satisfecho.

- antropólogos, economistas, psicólogos, educadores y otros).
- Especialistas en análisis de sistemas institucionales e interacción de sistemas.
- Especialistas en evaluación de efectos sociales (impacto de la tecnología, de las políticas y de los métodos).
- Especialistas en planificación y evaluación educativa (institucional, curricular, docente y estudiantil).
- Profesores de pre-grado y post-grado con capacidad técnica y disposición pedagógica.
- Administradores de instituciones de enseñanza formal y extraescolar.

c. Sistema Utilizador

- Especialistas para trabajar con agricultores y campesinos de bajo nivel de conciencia crítica.
- Dirigentes de clase con capacidad y habilidad para organizar grupos que gestionen los servicios pertinentes a los organismos de los sistemas intermedio y generador de soluciones.
- Promotores de organización rural (sindicatos, cooperativas, empresas comunitarias, asociaciones, uniones y otros).

CONCLUSIONES

1. La extensión es un proceso efectivo para informar a los agricultores sobre los avances tecnológicos y para ayudar a implementarlos dentro de sus actividades productivas.

La extensión es un proceso efectivo para:

- ayudar a los agricultores a obtener habilidad administrativa para operar dentro de una economía de mercado;

- crear en los campesinos confianza en sí mismos y en los programas públicos;
- elevar las aspiraciones de las familias rurales en relación con sus niveles de vida y estimularlas a mejorar sus condiciones de vida;
- promover la "toma de decisiones" y liberar a la gente que vive sujeta a la tradición;
- ayudar a crear una conciencia nacional que permita la movilización ideológica del campesino y una amplia participación en su propia capacitación;
- lograr una organización rural que pueda crear, organizar o reformar las estructuras sociales y económicas de tal forma que tengan una amplia participación en el proceso de desarrollo.

2. La extensión es sumamente importante dentro del proceso de desarrollo, en especial del sector agrícola; pero no puede alcanzarse, por sí misma, ningún resultado de sus contribuciones si no están presentes muchos otros procesos, programas y servicios.
3. Para lograr el máximo de los esfuerzos de extensión, éstos deben estructurarse y ejecutarse como parte de los planes de desarrollo nacional y agropecuario, a efecto de coordinarse con todos los otros programas del sector público y privado que actúan en las comunidades rurales.
4. Existen dos tendencias en extensión, la de tipo productivista y la humanista, pero para que este último logre su máxima eficiencia se requiere una verdadera transformación de la estructura y organización de las instituciones para satisfacer la demanda de soluciones.

RESUMEN

En este trabajo el autor intenta caracterizar el proceso de extensión, para diferenciarlo de los servicios de extensión, de establecer cuál es su papel dentro de los procesos económicos, sociales y culturales que inciden en el desarrollo y, también, determinar cuál es su importancia dentro del mismo.

Rosado, a manera de marco conceptual, presenta algunas ideas sobre las relaciones de la extensión agrícola con la investigación y la educación, expresando que la adquisición de conocimientos es sólo una parte del proceso de cambio, puesto que resulta necesario que el conocimiento adquirido sea transmitido. Señala que

los aspectos del conocimiento encontraron sus contrapartes, a través de la historia, en tres funciones: adquirir nuevos conocimientos por medio de la investigación, transmitir los conocimientos por medio de la enseñanza, y estimular la aplicación de los conocimientos por medio de la extensión.

Presenta una definición comparativa de la extensión agrícola, teniendo en cuenta las concepciones tradicional y dinámica que de ella se tienen. Al respecto expresa que no es una "educación extra-escolar" como algunos afirman. Es un binomio biológico: educador-educando; un binomio cultural: método y contenido; un objetivo; un ambiente físico, social y cultural, dentro del cual se llevan a cabo todas las actividades del proceso, existiendo

entre ellas una interdependencia y una interrelación que regulan su acción e interacción mutuas.

Comenta también, el autor, sobre la necesidad de contar con servicios de extensión con determinadas funciones. Analiza, igualmente, el papel que desempeña este servicio en el desarrollo agrícola, destacando su importancia en este proceso y señalando a la extensión agrícola como uno de los elementos de mayor importancia en el proceso de desarrollo.

Finalmente, Humberto Rosado, presenta los diferentes modelos de los servicios de extensión agrícola, analizando las diversas tendencias que existen y la importancia de cada una de ellas.

S U M M A R Y

In this work the author tries to characterize the process of extension, in order to distinguish it from that of the services extension and to also establish what its roll is within the economic, social, cultural processes which fall into the general development. The author also tries to determine the importance of the process of extension within the structure.

Rosado presents some ideas on the relations of the agricultural extension with that of research and education, maintaining that the acquisition of knowledge and enlightenment is only a part of the process of change, because such knowledge must necessarily be transmitted further down. The author points out that the aspects of knowledge encountered, through history, their counterparts in three distinct functions: 1) to acquire through research new scientific knowledge, 2) to transmit this knowledge by means of education, 3) to implement this knowledge by means of the extension.

The author presents a comparative definition of the agricultural extension, bearing in mind

the traditional and dynamic concept arising from it. In regard to this he maintains that is not a non-institutional education, as some maintain. It is a binomial: educator educando. A cultural binomial: method and content; an objective; a physical, social and cultural climate within which all activities of the process are executed and have among them an interdependence and interrelation which regulate its mutual action and interaction.

The author further on comments on the necessity of having to bear in mind the extension services with determined functions. The author also analyzes the roll which the service plays in the agricultural development, emphasizing its importance in this process, and points out the agricultural extension as one of the elements of major importance in the process of development.

Finally, Humberto Rosado presents the different models of the agricultural extension services, analyzing the different tendencies which exist among them.

LE
EC
am

Un
del
an

El desarrollo efectivo de cualquier actividad humana, conlleva previamente todo un proceso de planeación, donde se establecen en forma precisa y detallada los objetivos que se desean obtener. Este proceso llevado a nivel universitario, en su aspecto curricular, tiene también por finalidad determinar los objetivos de los diversos cursos que forman parte del currículum de una profesión, así como los diversos medios para alcanzarlos.

Como uno de los principales objetivos de la mayoría de los cursos es que los estudiantes demuestren que conocen hechos, principios, conceptos y aplicaciones, se interpreta que el propósito de la educación universitaria desde el punto de vista de la planeación curricular, como lo ha establecido Naranjo ⁶, p. 10, es el de formar un profesional capaz de desempeñarse satisfactoriamente en una posición relacionada con el área de sus conocimientos; que esté capacitado para mejorar los métodos y procedimientos actualmente en uso de esa disciplina y, sobre todo, ser una persona sensible y capaz de interpretar las necesidades de la comunidad a la que servirá.

La formación de profesionales con las cualidades anotadas es responsabilidad, entre otros factores, de los profesores que tienen a su cargo las distintas asignaturas, y que van a moldear la personalidad, en cierto grado, y la capacidad del futuro profesional. Estas cualidades se com-

*Alejandro Morales Abanto**

*Gerardo Naranjo M.***

* Director del Programa Académico de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional Técnica de Piura, Perú.

** Educador Adjunto de la Zona Andina, IICA-OEA, Colombia.

plementan con las actividades de otros aspectos del currículum, entre las que se encuentran las actividades no cognitivas, prácticas profesionales, consejería y otros.

Para que la enseñanza del profesor universitario sea eficaz y positiva, tiene que programar su actividad curricular en los siguientes aspectos: justificación del curso, objetivos generales, información general, unidades de trabajo, actividades específicas, objetivos específicos, evaluación de estos objetivos, planes de clase y unidades académicas, selección de métodos de enseñanza y evaluación del aprendizaje estudiantil, entre otros.

El presente trabajo es el resultado de un estudio preliminar sobre Metodología de la Enseñanza Universitaria, desarrollado en el curso de Fisiología Vegetal, que condujeron los autores, en el Programa Académico de Ciencias Agrarias, PACA, de la Universidad Nacional Técnica de Piura, UNTP, en coordinación con el proyecto de Metodología de la Enseñanza Universitaria del Programa de Educación Agrícola Superior de la Zona Andina, IICA-OEA.

PROGRAMACION

En la programación de un curso hay varios factores que considerar. Los más importantes son: justificación, objetivos generales, objetivos específicos, formas de evaluación, planes de clase, unidades académicas y otros.

1. Justificación del curso

En este aspecto se debe tener en cuenta la importancia de la asignatura, relacionando el contenido en forma muy resumida, con su aplicación al campo profesional respectivo; de ser posible, si así lo permitiera la naturaleza del curso, en actividades como educación, investigación, administración, extensión y otros.

2. Objetivos generales

Al conocerse los objetivos generales, previamente se deben considerar los objetivos de la Universidad, y luego el lugar del curso en el plan de estudios y el que se da a conocer si éste es para determinada especialidad o está destinado a contribuir a una educación general.

En la primera clase se debe sostener una discusión sobre las expectativas de los estudiantes, respecto a la ayuda que puede proporcionarles el curso en la solución de sus problemas.

Se debe enumerar, en forma clara, lo que persigue el profesor una vez que los estudiantes hayan aprobado el curso. En lo posible se debe constatar en qué actividades profesionales se aplicarán los conocimientos que se adquieran; las áreas de la investigación que puedan ser ampliadas; la relación del curso con otros campos del conocimiento humano.

3. Información general

Este aspecto comprende información de mucha importancia para el estudiante que debe ser conocida desde el primer día de clase para evitar reclamos posteriores, es decir, que desde un principio se den a conocer "las reglas del juego". Se suministrará la siguiente información: forma como serán conducidas las clases teóricas y prácticas; duración y contenido de exámenes parciales y finales; número de trabajos bibliográficos y fechas de su presentación y discusión; número y duración de pasos escritos; principales métodos de enseñanza; material didáctico; forma de evaluación de la parte teórica, práctica, trabajos bibliográficos, y finalmente, el calendario del curso, es decir, días y horas de las clases teóricas, prácticas no programadas, pasos y exámenes.

4. Unidades de trabajo

En esta parte se tratan de agrupar los diferentes temas afines en unidades de trabajo, que representan en realidad verdaderos capítulos. En cada unidad de trabajo debe figurar el número de clases a emplearse en cada tema, el método educativo y materiales a utilizarse en determinada clase o clases; así como la bibliografía más importante de los diferentes temas.

Todas las unidades de trabajo que comprenda un curso deben ser distribuidas a los estudiantes en la primera clase; esto tiene la ventaja de mostrar panorámicamente el contenido del mismo, así como los demás aspectos mencionados, que son de gran interés para los alumnos.

5. Actividades específicas

Con los programas analíticos de los cursos no siempre se logra obtener el contenido minucioso de una asignatura, con miras a una planificación de las clases. Para tal finalidad hay que "atomizar" el programa analítico en "actividades específicas, entendiendo como tales los diferentes actos mentales, afectivos psicomotores que forman parte de una función determinada"¹⁶ p. 14.

Las actividades específicas constituyen el material para el contenido de los diferentes planes de clase. Para el caso del curso de Fisiología Vegetal que se ofrece en el Programa Académico de Ciencias Agrícolas de la Universidad Nacional Técnica de Piura, Perú, se obtuvieron 402 actividades específicas, las cuales fueron clasificadas según el grado de importancia —a criterio subjetivo del profesor— en 242 (62.20%) actividades específicas muy importantes, 119 (29.60%) actividades específicas importantes y 41 (10.20%) actividades específicas menos importantes. Con esta clasificación se logró confeccionar el triángulo de actividades educativas⁶, pp. 19-24 con la finalidad de visualizar en forma gráfica el grado de importancia de las actividades específicas, como se puede observar en el gráfico de la página 158.

En un trabajo posterior se intentará clasificar las actividades específicas según su grado de dificultad, tratando de indagar entre los usuarios de Fisiología Vegetal, con el propósito de que el profesor pueda planear convenientemente su programa de trabajo, dedicando más tiempo y adecuados métodos de enseñanza para aquellas actividades que sean más difíciles; dando oportunidad al alumno para que pueda aprender, ejecutándolas en condiciones semejantes a las que se encuentran en la práctica⁶, p. 25.

También será conveniente determinar el tipo de actividad específica, en los campos cognoscitivo, afectivo y psicomotor.

6. Objetivos específicos

Esta parte se refiere a los posibles interrogantes que pueden presentarse al ser aprendidas y comprendidas cada una de las actividades específicas por parte del estudiante. Estos objetivos específicos deben ser preparados, en lo posible, tratando de relacionar cada actividad específica con su posible aplicación práctica, o haciendo pensar o raciocinar al alumno sobre lo que estudió, tratando de interpretarlo.

Mientras más apropiados y específicos sean los objetivos que se impongan, más productivos serán la enseñanza y el aprendizaje.

Los objetivos específicos de cualquier curso serán concebidos y redactados en forma clara, sencilla y precisa. Cualquier objetivo en educación es un simple enunciado que describe un estado deseable en el estudiante. El profesor obtendrá éxito en su labor de enseñanza, únicamente cuando el alumno demuestre que al-

canzó el resultado deseado⁵, p. 8. En resumen, un objetivo elaborado convenientemente es aquel que comunica exactamente el intento de lo que el profesor se propuso; luego el mejor objetivo será aquel que excluya el mayor número posible de alternativas hacia la consecución de un propósito.

Los objetivos específicos servirán como materia prima para elaborar las preguntas (objetivos) de cada uno de los diferentes planes de clase. Asimismo, la evaluación de las partes teóricas del curso se hará en base a los objetivos específicos.

En el caso del curso de Fisiología Vegetal se obtuvo un total de 775 objetivos específicos.

7. Formas de evaluación y elaboración de un fichero de preguntas

En la planificación de cada curso es necesario que cada uno de los objetivos específicos esté convenientemente evaluado. Esta evaluación puede realizarse de dos formas: subjetiva u objetiva; cada una de las cuales tiene sus ventajas y desventajas, que no son materia del presente trabajo.

En el caso del curso de Fisiología Vegetal, se está elaborando el "fichero de preguntas", a base de los objetivos específicos, mediante su evaluación objetiva. Cada objetivo específico se está evaluando a través de 5 clases de pruebas objetivas, que son: falso-verdadero, palabra clave, redacción incompleta, alternativas múltiples y apareamiento. Se logrará de esta manera obtener 3.875 preguntas, lo que facilitará la realización de cualquier prueba o examen en el momento que el profesor lo desee.

La preparación de exámenes por gran parte de los profesores universitarios está descuidada y deja mucho que desear en la evaluación de los programas. Hay profesores que creen que 4 o 5 preguntas en cada examen son suficientes para saber si el alumno ha aprendido una asignatura o determinada parte de la misma. Un examen bien balanceado debe constar de un número suficiente de preguntas, sean de tipo subjetivo u objetivo, que abarque todo el curso o parte de él, según los casos.

8. Planes de clase

Los planes de clase o "hojas previas" representan el material básico tanto para el profesor como para los estudiantes, especialmente cuan-

do se escoge algún método de enseñanza donde la participación de los estudiantes sea activa. De acuerdo con la nueva filosofía de la educación universitaria, se deben desterrar parcialmente las clases tipo conferencia, en las que únicamente trabaja el profesor. En una enseñanza universitaria activa debe intervenir más el diálogo que la conferencia magistral⁴.

En la elaboración de un plan de clase hay que tener en cuenta las siguientes partes:

- a. título de la clase;
- b. nombre del profesor;
- c. mes, día y hora en que tendrá lugar;
- d. justificación de la clase, en la que se explicará brevemente su importancia, tratando de "enlazar" los puntos claves anteriores, con los presentes y los que vendrán;
- e. contenido que corresponde a las actividades específicas que se enseñarán;
- f. objetivos específicos que los estudiantes deberán alcanzar como resultado de las labores de enseñanza, entre las que adquiere importancia la revisión bibliográfica, la dinámica de grupos y la guía del profesor;
- g. métodos de enseñanza;
- h. materiales educativos que se utilizarán dependiendo de las técnicas de enseñanza que se hayan previsto; e
- i. bibliografía específica.

SELECCION DE METODOS DE ENSEÑANZA

Existen varios métodos aplicables a la enseñanza universitaria. En una simple enumeración encontramos: la disertación o conferencia, discusión o sesión digresiva, métodos de laboratorio, métodos de proyecto y de trabajo libre², p. 22, discusión en grupos pequeños, reunión en corrillos, diálogos simultáneos, simposio, mesa redonda, mesa redonda con interrogador, examen por una comisión, entrevista, promoción de ideas, dramatización, seminarios y otros que los menciona Beal et al¹.

La selección del método de enseñanza a emplearse por parte del profesor, estará de acuerdo con los objetivos y naturaleza del curso o de la clase. Así, el método tradicional o conferencia será recomendable en clases donde los estudiantes no puedan interpretar determinados temas por sí solos, pero siempre y cuando

se utilicen en la conferencia materiales educativos para una mejor comprensión. La dinámica de grupos da buenos resultados en aquellas clases cuyas actividades específicas no son de fácil comprensión por parte de los alumnos. El método de laboratorio será imprescindible en aquellos cursos que, por su naturaleza, requieren de instrumental y materiales afines. Es decir, el profesor puede usar uno o más métodos en su curso, de acuerdo a la naturaleza y objetivos de éste.

En el curso de Fisiología Vegetal que se ha puesto como ejemplo se emplearon cuatro métodos: la exposición oral ilustrada (conferencia), dinámica de grupos, prácticas de laboratorio y de campo, y revisiones bibliográficas.

1. La Exposición Oral Ilustrada

Este método se utilizó en 21 clases. Se emplearon como auxiliares un portafolio, un proyector de transparencias, gráficos y pizarra. Todas estas clases se caracterizaron por la pasividad de los estudiantes, quienes se limitaron en la mayoría de las ocasiones a tomar apuntes, como sucede en cualquier aula universitaria. Se totalizaron apenas 7 intervenciones espontáneas por parte de los alumnos, en las 21 sesiones.

2. La Dinámica de Grupos

Este método se usó en 22 horas de aula, utilizándose como guía básica los planes de clase, distribuidos previamente a los estudiantes. Para las clases de dinámica de grupos, los 30 alumnos se organizaron en 5 grupos de discusión. Se distribuyeron preguntas relacionadas con los objetivos específicos de la clase en forma proporcional a cada grupo. La distribución del tiempo en la sesión de dinámica de grupos fue la siguiente:

Explicación del trabajo y reparto de preguntas	5 minutos
Discusión en los grupos	5 "
Respuestas por grupos y discusión general	40 "
Intervención y resumen del profesor	10 "
Total	60 "

En las 22 clases de dinámica de grupos se registraron 167 intervenciones espontáneas, lo

que indica una activa participación de los estudiantes. Ello se debe a que los alumnos llegan a la clase plenamente informados acerca de las actividades específicas a discutirse, gracias a la revisión bibliográfica previamente recomendada.

Tanto en las clases de exposición oral ilustrada como en las de dinámica de grupos, las intervenciones de los alumnos fueron tomadas por un anotador anónimo.

A muchas clases de dinámica de grupo fueron invitados y concurren un total de 6 profesores, con el propósito de poner en práctica la nueva metodología. Consultados sobre las ventajas de este método, opinaron que es muy ventajoso, pero expresaron que para llevarlo a la práctica se necesitaría:

- a. proveer a las aulas de clase con mínimas facilidades físicas;
- b. dotar de suficientes referencias bibliográficas a las bibliotecas;
- c. disponer de suficiente número de ejemplares de esas referencias bibliográficas, a fin de atender mejor a las necesidades de los alumnos; y
- d. reducir el número de créditos a ser tomados semestralmente por los estudiantes, puesto que esta metodología requiere de mayor dedicación por parte del alumno. En caso contrario, puede haber la tendencia a aumentar el ausentismo estudiantil, en las sesiones de dinámica de grupos, durante el período de exámenes parciales.

Las principales conclusiones en la utilización del método de dinámica de grupos, en comparación con el de la exposición oral ilustrada, son las siguientes:

- 1) es un método más efectivo; ha logrado conseguir mayor aprendizaje estudiantil, aunque no hubo significancia estadística, como se explicará posteriormente;
- 2) la mayoría de los alumnos encuestados manifestaron su apoyo y opinaron que con el método de dinámica de grupos "aprenden de la misma fuente";
- 3) este método puede ser incorporado en forma progresiva por lo menos en un curso básico en cada departamento.

- 4) En la dinámica de grupos, en general, la enseñanza universitaria puede promover con éxito el liderazgo estudiantil.

Varios profesores han encontrado útil la elección de un voluntario en cada clase para que observe su desarrollo e informe al final del período, sobre el desenvolvimiento de la misma y dé sugerencias a fin de lograr un mayor aprendizaje en las siguientes clases³, pp. 36-39. En el caso de las aulas de Fisiología Vegetal se escogieron dos líderes estudiantiles: uno, el de mayor influencia fue designado previa consulta por el profesor, con la finalidad de que en forma anónima anotara las intervenciones de los estudiantes en todas las sesiones, así como el desenvolvimiento de las clases, críticas y otras reacciones que, informadas al profesor le servirían para realizar los reajustes convenientes. El otro estudiante fue elegido por sus compañeros. El se encargó en forma anónima de llevar al profesor las sugerencias y solicitudes de los alumnos. En esta forma las distintas sesiones de trabajo se realizaron de manera ordenada, sin ningún incidente.

3. Método de laboratorio y campo

Esta técnica facilita una experiencia inmediata en la observación y manipulación de materiales científicos, con la finalidad de desarrollar la comprensión y el discernimiento sobre determinada función, principio o proceso. Asimismo, capacita en diversos grados a los alumnos para posteriores estudios o investigaciones más avanzadas.

En este método se utilizaron guías de práctica donde se anotaron los siguientes aspectos:

- a. importancia de la práctica;
- b. objetivos de la misma;
- c. materiales a utilizarse (instrumental o equipo, material de laboratorio, reactivos, material vegetal);
- d. procedimiento a seguir;
- e. cuadros para tabulación de datos; y,
- f. cuestionario sobre los aspectos más importantes del tema tratado, para ser contestados por los alumnos.

4. Revisión Bibliográfica

Este trabajo consistió en tareas de lectura y traducción de dos artículos científicos relacionados con la fisiología vegetal y escogidos por

cada alumno durante la primera semana de clases. La selección se realizó de una lista de 65 trabajos, con sus respectivas citas bibliográficas, previamente escogidas por el profesor. Los temas correspondieron a trabajos de investigación que figuran en revistas especializadas de 1968 a 1972 y que estuvieron a disposición de los estudiantes en la biblioteca de la universidad. La finalidad de estos ejercicios fue adiestrar a los estudiantes en la revisión de literatura y ampliar sus conocimientos sobre temas recientes de investigación que no se encuentran en ningún libro.

EVALUACION ESTUDIANTIL

El resultado de la planeación de un curso y la eficiencia de los métodos empleados en la enseñanza se pueden medir en diversos grados, mediante la evaluación estudiantil. Este análisis debe estar de acuerdo con los métodos de enseñanza empleados.

En el caso de la asignatura de Filosofía Vegetal, se empleó la siguiente evaluación: las clases de exposición oral ilustrada y de dinámica de grupos, mediante los exámenes; las clases prácticas en el laboratorio y en el campo, por los resultados obtenidos, el cuestionario desarrollado y el correspondiente informe presentado por el estudiante; los trabajos de lectura y traducción, por la calidad de los documentos presentados.

1. Exámenes

El resultado de los exámenes es el aspecto más importante para los estudiantes. Las notas obtenidas en ellos determinan en la mayoría de

los casos, la aprobación o desaprobación de un curso. Las calificaciones reprobatorias originan frustración para muchos alumnos y ocasionan agresividad abierta hacia el profesor⁸. Esto sucede generalmente cuando no están establecidas en forma clara las actividades de enseñanza y los objetivos específicos del curso. De allí la gran utilidad de la planeación curricular de asignaturas. Si el alumno conoce previamente los objetivos específicos, la obtención de una mala nota no originaría animadversión hacia el profesor, puesto que las preguntas en todos los exámenes deben elaborarse en base a esos objetivos específicos.

En nuestro ejemplo, durante el desarrollo del curso de Filosofía Vegetal, se tomaron dos pruebas escritas con un valor equivalente al 20% sobre la nota promocional; un examen parcial (de medio curso) con un valor igual al 20% y al término del semestre se hizo un examen final que se calificó sobre el 25% de la nota final.

En los exámenes parcial y final, la evaluación se realizó por medio de pruebas objetivas, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

En las dos pruebas escritas también se usaron exámenes objetivos con 10 preguntas cada uno.

Los resultados obtenidos en los exámenes parcial y final se aprovecharon para realizar un análisis estadístico y determinar cuál de los métodos empleados (exposición oral ilustrada o dinámica de grupos) era más eficiente. La tabla de la varianza de dichos análisis es la siguiente:

CUADRO DE EVALUACION DE EXAMENES

Método de enseñanza utilizado	Tipo de preguntas empleadas	Nº preguntas
Exposición oral ilustrada	Falso-verdadero	5
	Palabra clave	5
	Redacción incompleta	5
	Alternativa múltiple	5
	Apareamiento	5
Dinámica de grupos	Falso-verdadero	5
	Palabra clave	5
	Redacción incompleta	5
	Alternativa múltiple	5
	Apareamiento	5
TOTALES:	2	10
		50

TABLA DE ANALISIS DE VARIANZA PRELIMINAR*

F.V.	Grados de Libertad	Suma de Cuadrados	Cuadrado Medio	F.
Método	1	0.22	0.22	2.2
Error (a)	56	5.66	0.0	
Total unidades	57	5.88		
Evaluación	4	6.16	1.54	19.5 **
M x E	4	1.71	0.35	4.43 **
Error (b)	224	17.74	0.079	
TOTALES:	289	31.49		

* Número de preguntas bien contestadas de un total de 100.

** Altamente significativo al 0.01.

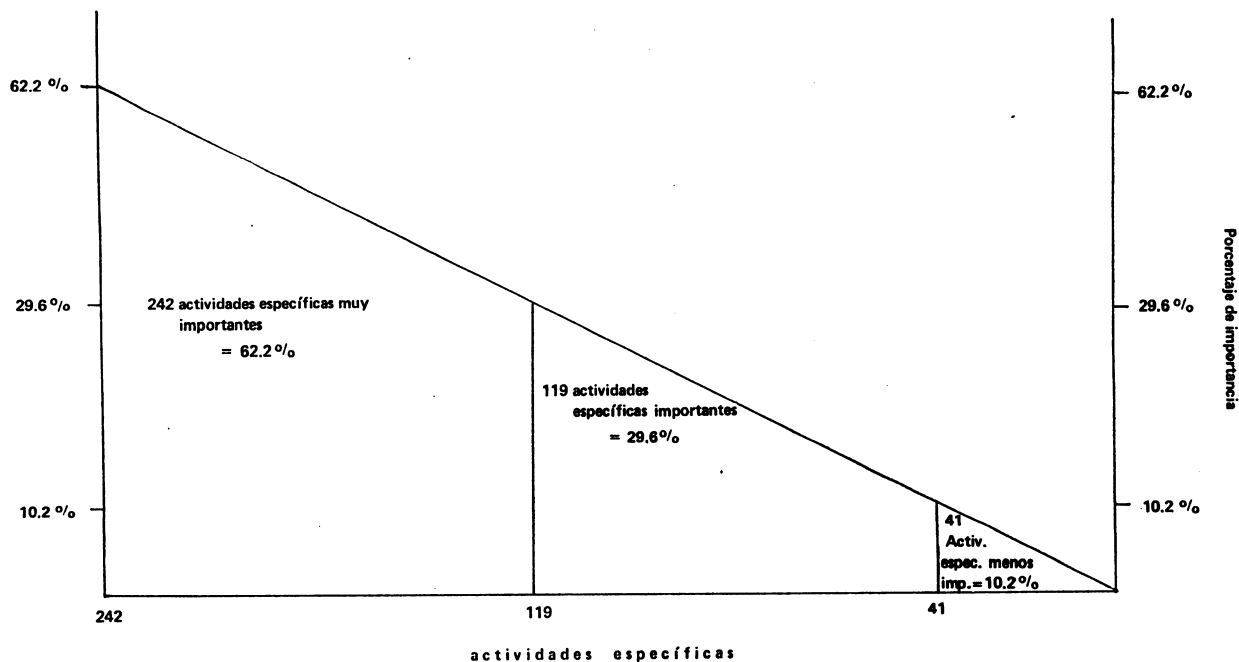
El análisis de la varianza indica que los datos no ofrecen evidencia de diferencias estadísticas entre los dos métodos utilizados. Esto se debió seguramente a que no se disponía de un fichero de preguntas, es decir, con evaluación previa de todos los objetivos específicos, lo que no permitió escoger al azar las preguntas en ambos métodos. Al no contar con dicho fichero en la selección de los objetivos específicos para preparar los exámenes, pudo haber cierta preferencia inconsciente para determina-

dos objetivos. Se espera que al repetir el trabajo, disponiendo previamente de la evaluación anotada, se obtengan resultados exactos y concretos sobre la validez de los dos métodos.

2. Evaluación del método de laboratorio

La evaluación de las prácticas tanto en el laboratorio como en el campo, se realizó de acuerdo a los resultados obtenidos e incluidos en la presentación de los informes y a las res-

TRIANGULO DE IMPORTANCIA DE LAS ACTIVIDADES ESPECIFICAS



puestas que dieron los estudiantes a las preguntas de los cuestionarios. Las notas obtenidas en cada una de las prácticas de laboratorio y en las tres de campo, se promediaron. Este promedio tuvo un valor correspondiente al 25% sobre la nota promocional.

3. Evaluación de las revisiones bibliográficas

Como se mencionó anteriormente, las revisiones bibliográficas se evaluaron según la calidad de las respectivas traducciones. Las notas obtenidas en los dos trabajos que se asignaron a cada estudiante se promediaron, este prome-

dio tuvo un valor del 10% sobre la nota promocional del curso.

Como conclusión final se puede establecer que el profesor universitario de ciencias agrícolas debe ser capacitado en planificación o programación de cursos, así como en la práctica de métodos de enseñanza universitaria. El Programa de Educación Agrícola Superior de la Dirección Regional para la Zona Andina del IICA-OEA, o cualquier otra institución nacional o internacional deben tener un rol preponderante en este aspecto.

R E S U M E N

La planificación detallada de cursos a nivel universitario, beneficia tanto al profesor como a los estudiantes. Así el profesor dispone de mayor cantidad de material y recursos para mejorar su enseñanza, lo que obviamente redundará en una buena preparación de los futuros profesionales.

La planificación curricular de asignaturas como labor en la enseñanza universitaria, comprende 3 aspectos básicos: programación, métodos de enseñanza y evaluación estudiantil.

En la programación de un curso se deben tomar en cuenta los siguientes pasos según recomiendan los autores:

- a) justificación de su enseñanza;
- b) objetivos generales del curso dentro de la estructura curricular de la profesión.
- c) información general sobre diversos aspectos de la conducción y evaluación del curso, para que los estudiantes conozcan las "reglas del juego" desde la primera clase;

- d) unidades académicas de trabajo que en realidad representan verdaderos capítulos ordenados según una secuencia lógica y con el número de clases que comprende cada unidad;
- e) actividades y objetivos específicos, que constituyen el material para la preparación de los planes de clase;
- f) evaluación de los objetivos específicos, con la cual se prepara el "fichero de preguntas"; y,
- g) los planes de clase y unidades académicas.

Morales y Naranjo expresan que la selección de los métodos de enseñanza que el profesor emplee en cualquier asignatura debe estar de acuerdo con la naturaleza del curso y con los objetivos que persiga la institución universitaria.

Señalan que el resultado final de toda planeación de cursos, lo da la evaluación estudiantil, que debe estar de acuerdo con los métodos de enseñanza utilizados.

S U M M A R Y

The detailed planning of university level courses is of benefit to both teacher and students. The teacher can have, available larger quantities of material and resources to improve his teaching, which clearly will result

in better preparation for the future professionals.

Curriculum planning of subjects as an element of university teaching includes three ba-

sic aspects: programming, teaching methods and evaluation.

In the programming of a course the following steps should be taken into consideration of authors:

- a) justification for the course;
- b) general objectives of the course within the framework of professional studies;
- c) general information concerning the various aspects of the teaching and evaluation of the course, so that the students know the "rules of the game" from the very start;
- d) work academic units that actually represent separate chapters arranged in a logical sequence, with the number of classes to be taught in each chapter;

e) specific activities and objectives, that will serve as a foundation for the preparation of lesson plans;

f) evaluation of the specific objectives in order to prepare a "question file"; and,

g) lesson and academic units plans.

Morales and Naranjo expresses with the selection of the teaching methods to be employed in any course must be done in accordance with the nature of the course and with the objectives of the university.

They remarks with the end result of all course planning is the evaluation which must be performs in accordance with the teaching methods used.

B I B L I O G R A F I A

1. BEAL, G.M., BOHLEN, J.M. y RAUDABAUGH, J.N. *Conducción y acción dinámica del grupo*. Versión de Guillermo Maxwell. Buenos Aires, Kapelusz, 1962. 332 p. (Biblioteca de Psicología Contemporánea).
2. McKEACHIE, W. J. *Teaching tips; a guidebook for the begining college teacher*. 6 ed. Lexington, Mass., Heath, 1969. 280 p.
3. NARANJO, G. *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje*. Lima, IICA-Zona Andina, 1966. 41 p. (mimeografiado).
4. ————. *La exposición oral*. Lima, IICA-Zona Andina, 1966. 8 p. (mimeografiado).
5. ————. *Planeamiento de un modelo en el proceso educativo*. Lima, IICA-Zona Andina, 1966. 15 p. (mimeografiado).
6. ————. *Un modelo de planificación curricular en educación universitaria*. IICA. Publicación Miscelánea No. 79. 1971. 33 p.

TARJETA DE SUSCRIPCION

Circula 3 veces al año: Abril-Agosto y Diciembre.

Valor suscripción por UN AÑO, incluido importe correo aéreo US\$ 5.00 Año: 1973

Valor suscripción por DOS AÑOS, incluido importe correo aéreo US\$ 8.00 Años: 1973-1974

Nombre y Apellido _____

Dirección _____ Apartado postal _____

Ciudad _____ País _____

Nota: Pague el valor de su suscripción en MONEDA NACIONAL. (cambio oficial)

ARGENTINA

Moreno 1257 Piso 3º
Tels: 37-1171 y 37-1172
Buenos Aires

BOLIVIA

Ave. Arce, Nº 2308, 2º Piso
Tel: 52086
Casilla 6057
La Paz

BRASIL

Praia do Flamengo, 322, Apt. 401
Tels: 245-7710 e 265-9810
Caixa Postal 16.074-ZC-01
20000 Río de Janeiro
Río de Janeiro

COLOMBIA

Ciudad Universitaria
Tels: 44-90-05 - 44-28-68
Apartado Aéreo 14592
Bogotá

COSTA RICA

Avenida 4º Edificio Rex - Pisos 3 y 5
Tels: 22-20-22 - 22-25-22 - 22-26-22
22-27-22 - 22-28-22
Apartado 10281
San José

CHILE

Rancagua 554
Tel: 238255
Casilla 3725
Santiago

ECUADOR

Avenida Amazonas 1462 y
Calle La Pinta
Tels: 544238 - 232458
Apartado de Correos 201-A
Quito

ESTADOS UNIDOS

Paramount Bldg., Room 725
1735 I Street, N.W.
Washington, D.C., 20006

EL SALVADOR

Plaza Las Américas Salvador del
Mundo - Edificio Gina, piso 2
Apartado 1688, Sucursal Nº 1
San Salvador

GUATEMALA

Primera Avenida 8-00, Zona 9
Tels: 64304 - 62795 - 62306 - 62496
Apartado 1815
Guatemala

HAITI

24, Impasse Lavaud, Port-au-Prince
Tel: 23616
B.P. 2020
Port-au-Prince

HONDURAS

Guacerique 1534, Comayagüela
Tel: 23-1-41
Apartado 309
Tegucigalpa

MEXICO

Londres 40-105
Tels: 511-21-25 - 511-24-18
Apartado Postal 61-148
México, 6, D.F.

NICARAGUA

Apartado Postal 4830
Managua

PANAMA

Calle 38 Nº 5-54
Tel: 25-61-34
Apartado Postal 10731
Panamá 4

PARAGUAY

Calle Oliva Nº 625
Tel: 41-1650
Casilla de Correos 287
Asunción

PERU

Avenida Central 717
Piso 11-B
Apartado 11185
San Isidro, Lima

REPUBLICA DOMINICANA

Avenida 1ª, Esquina Fray Cipriano
de Utrera, Centro de los Héroes
Tel: 533-7522
Apartado Postal 711
Santo Domingo

URUGUAY

Calle Treinta y Tres, 1374 Piso 5º
Edificio FEBO
Tels: 91-27-93 - 91-33-78 - 91-71-54
Casilla de Correos 1217
Montevideo

VENEZUELA

Avenida Urdaneta Ibarra a Pelota,
Edificio KARAM 505 y 506
Tel: 811739
Apartado de Correos 5345
Caracas

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Extensión o educación: una disyuntiva crítica.

Las organizaciones agrarias y el progreso socio-económico del campesino.

Formas de adjudicación en las reformas agrarias de cinco países latinoamericanos.

Las alternativas de la reforma agraria mexicana frente al progreso de marginalización.

Las comunicaciones interpersonales.

Vol. V - Nº 3. - SEPTBRE. - DICIEMBRE, 1973

IICA



*DESARROLLO RURAL
EN LAS AMERICAS*



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una publicación especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicada por el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA. Apartado 74, Turrialba, Costa Rica.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Se aceptan artículos originales en español, portugués o inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$ 5.00; Dos años US\$ 8.00. Incluido el importe por correo aéreo. Se acepta canje por esta publicación.

Director General del IICA:
JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Directora del IICA-CIDIA:
MARIA DOLORES MALUGANI (M.L.S.)

Comité Editorial:
LUIS RAMIRO BELTRAN S. (Ph. D.)
Presidente
ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)
MALCOM H. MACDONALD (Ph. D.)

Editor:
JAIME CUSICANQUI VELASCO

CONTENIDO

Páginas

Extensión o educación: una disyuntiva crítica. <i>Joao Bosco Pinto</i>	165
Las organizaciones agrarias y el progreso socio-económico del campesino. <i>Enrique Vigués</i>	187
Formas de adjudicación en las reformas agrarias de cinco países latinoamericanos. <i>Jorge Orchard Pinto y Jaime Ortiz Egas</i>	195
Las alternativas de la reforma agraria mexicana frente al progreso de marginalización. <i>Jorge Martínez Ríos</i>	243
Las comunicaciones interpersonales. <i>Orlando Lugo Nasser</i>	263

Extensión o educación: disyuntiva crítica

El presente trabajo no tiene un sentido polémico. Es decir, no tiene el objetivo de suscitar una discusión académica a nivel de abstracciones especulativas. Tampoco debe ser considerado como difamatorio o condenatorio. Se trata más bien de un trabajo de crítica. Es decir, de análisis concreto bajo una visión teórica que se hará poco a poco explícita, pero que busca básicamente replantear el problema de la extensión agrícola, aprovechando de ella sus instantes de validez, ubicándolo dentro de una perspectiva constructiva: la de hallar un instrumento metodológico, con sólida fundamentación teórica, que aporte su contribución al esfuerzo que hace América Latina para liberar sus pueblos y los recursos de que disponen, del marco histórico de dependencia y para lograr un desarrollo auténticamente humano.

Que los “extensionistas”, por tanto, no se sientan agraviados. Las críticas van más allá de la buena voluntad de los individuos, indiscutiblemente presente en tantos técnicos dedicados a su tarea de extensión, hasta llegar a estructuras e instituciones que acongojan e inhiben la voluntad de creación y el deseo sincero de los individuos de contribuir al proceso de cambio. Sin una profunda voluntad de replantear su acción, que vaya hasta las raíces del problema, no será posible para la “extensión” y para los “extensionistas” salvarse de un juicio crítico más severo, el juicio de la historia misma.

Este trabajo va dedicado a aquellos “extensionistas” de buena voluntad, con los cuales he trabajado, en varios países de América Latina, para que podamos descubrir o hacer justos este camino.

*Necesidad de
un nuevo planteamiento
que busque
el cambio estructural*

*Joao Bosco Pinto**

* Especialista en Reforma Agraria, IICA, Zona Andina, Lima-Perú.

UN CASO TÍPICO DEL TRABAJO DE EXTENSION AGRÍCOLA

Partamos de la descripción, más o menos, detallada de un caso típico de la metodología de trabajo de Extensión. No se trata de un caso histórico, sino de un caso que tenga el mayor número de rasgos que tipifican el promedio en el trabajo de campo. El propósito de esta descripción es el de exponer una especie de codificación que permita un punto de partida concreto para el análisis y para la elaboración teórica.

Supongamos a un extensionista recién egresado o con alguna experiencia del servicio que llega por primera vez a una "comunidad rural", donde tiene que realizar su labor de extensión agrícola. En general, se trata de un "profesional" (agronomo, veterinario, mejoradora del hogar o práctico agrícola), que en el mejor de los casos ha recibido un entrenamiento especial en servicio antes de comenzar su trabajo. Durante este entrenamiento se le ha dado y enseñado una serie de nociones sobre extensión, sociología, dinámica de grupos, investigación social, psicológica educativa, antropología y otras materias. La comunidad rural puede ser una cualquiera de América Latina, con todos sus problemas de orden económico, técnico y social.

Al llegar el extensionista a su local de trabajo, para elaborar un programa, hace lo que se ha llamado un "estudio de la realidad". Mediante modestas encuestas, entrevistas con notables de la comunidad, fuentes de información secundaria, elabora —en el mejor de los casos— un informe sobre el estado y situación de la agricultura, de la población rural, del nivel de vida e ingresos, datos ecológicos, económicos, tipos de cultivos y otros.

En base a esta información prepara un Programa de Acción, con el cual busca adecuar los objetivos y metas de la programación que la institución ya tiene prefijados, a la solución de los problemas identificados por el estudio que ha realizado.

Hecho su programa, el extensionista, cuyo objetivo fundamental es el de transmitir a la población activa una serie de conocimientos tecnológicos, que ha aprendido durante su formación y práctica profesional, para lograr una

modernización de la actividad agrícola, busca apoyo para su programa. Para ello es necesario motivar a los clientes, despertar su interés y elevar sus aspiraciones. Estas fuerzas psicológicas (motivación, interés y aspiraciones) se creen suficientes para producir un cambio en las actitudes, las cuales reflejan fundamentalmente valores de tipo tradicional que hay que cambiar.

El extensionista se define entonces como "agente de cambios". Para lograr estos cambios de valores y actitudes él, que ha estudiado un poco de dinámica de grupos, sabe que necesita tanto del apoyo de los grupos sociales ya presentes, como la formación de líderes de la comunidad, para que su acción no quede limitada a influenciar personas aisladas, sino a personas que puedan influenciar a otras.

Esta etapa persuasoria es lograda a través de varios mecanismos:

1. La Capacitación Técnica: Esta se hace a través de charlas y conferencias, de cursos técnicos, y de demostraciones técnicas.
2. La Organización de Grupos: De hombres, mujeres y jóvenes, en los cuales, por la misma acción de los grupos, es más fácil producir el cambio de actitudes y valores, y elevar aspiraciones y motivaciones.
3. Las Relaciones Interpersonales: Utilizando la visita a la chacra o al fundo, o a la casa, el agrónomo extensionista busca convencer a la gente de la necesidad de adopción de la tecnología, para aumentar los rendimientos de los cultivos y mejorar sus ingresos.
4. Los Días de Campo: En que se combinan la acción con grupos, el efecto de demostración, la práctica de los conocimientos adquiridos para consolidar el aprendizaje y el uso de las técnicas.

Una vez movilizada la comunidad rural el programa se ejecuta. En algunos casos se evalúan los resultados frente a las metas propuestas y se hacen los ajustes necesarios en la programación.

No pretendemos decir que el caso descrito, sea la copia fiel de lo que es el trabajo del extensionista; hay muchos casos mejores que éste y muchos, también más pobres. Sin em-

bargo, como codificación del trabajo de extensión, tal como lo conozco en algunos países, no está muy alejado de lo mejor que se hace en Extensión Agrícola. El resumen de los elementos presentes en el código siguiente:

- a. El Extensionista;
- b. La Comunidad Rural;
- c. Los Objetivos de la Extensión Agrícola;
- d. Los Medios para lograr estos objetivos;
- e. El Método de Investigación;
- f. El Programa de Acción; y,
- g. El Apoyo Social al Programa.

Tomemos estos elementos, intentando superar críticamente lo visible de cada uno de ellos, profundizando el análisis hasta llegar a lo que está subyacente, pero que es esencial a la comprensión del fenómeno. Este análisis nos ayudará quizás a detectar lo que a primera vista no se revela a nuestros ojos.

El Extensionista

El extensionista no es un hombre abstracto; es un ser concreto e histórico. Por ser histórico está ubicado en el tiempo y en el espacio. Nació dentro de una sociedad determinada, dentro de una clase determinada y dentro de un complejo cultural determinado. Su posición estructural de clase es algo que está dentro de él, y de lo cual, en la mayoría de los casos, no se ha dado cuenta.

El segundo elemento importante, que es resultante de lo anterior, es su **práctica social**; su experiencia vivencial, profesional, social y política. Es un profesional; tal definición social lo ubica en un estrato especial. El ha sido formado a través de varios años como discente en las instituciones formales de educación, para ocupar este rol social. Esto implica para él la internalización de una serie de valores, actitudes y normas que van, a la par de los conocimientos técnicos y destrezas propias de su profesión, a orientar y determinar en gran parte su conducta.

El tercer elemento que se destaca es la **ideología** del extensionista, es decir, el conjunto de ideas, percepciones y creencias por

un lado y sus valoraciones por el otro. Este conjunto conforma su visión del mundo, de la sociedad y del hombre; define en gran parte su definición de la realidad, como totalidad, y orienta su acción específica. Además ellas expresan, en conjunto, sus intereses individuales y como miembros de cierto grupo social.

Estos tres elementos: ubicación estructural de clase, práctica social e ideología, se encuentran entranados en la sicología de cualquier profesional y no son, necesariamente conscientes; es decir, no necesariamente el extensionista percibe que actúa con base en estos tres elementos. Sin embargo, ellos sí influyen su comportamiento de un modo notable.

La Comunidad Rural

En este punto habría que distinguir entre el término de "comunidad rural" existente en los servicios de extensión y utilizado por los extensionistas y lo que implica concretamente una comunidad en el sector rural de nuestra sociedad latinoamericana, subdesarrollada y dependiente.

El concepto predominante de comunidad utilizado por los servicios de extensión, viene de la sociología rural americana, a su vez originada en concepciones de la antropología cultural. Es un concepto eminentemente antropológico y cultural y muy poco estructural y sociológico.

Por comunidad se entiende un grupo humano que habita un lugar geográficamente señalado por un nombre, con el cual el grupo se identifica; este grupo tiene objetivos y fines más o menos comunes; tiene un cierto sentido de solidaridad y ejecuta ciertas acciones comunes para el logro de aquellos objetivos. La convivencia diaria llega a formar percepciones compartidas, valores y normas, generalmente aceptados por los miembros de la comunidad rural. El concepto parece estar impregnado de un cierto primitivismo antropológico, sobre todo cuando se trata de comunidades rurales atrasadas tecnológicamente y económicamente. Hay connotaciones de tradicionalismo en el término, fácilmente identificables por aquellos que se originan en una cultura urbana.

Este concepto de comunidad se vincula a una corriente sociológica, cuya crítica nos permitiremos hacer más adelante. Lo importante, ahora es señalar los elementos que forman la definición de la extensión agrícola sobre la comunidad, puesto que ellos parecen estar presentes en gran parte de los extensionistas y son parte, por lo tanto, de su mundo ideológico, es decir, de cómo ellos perciben y definen una realidad concreta sobre la cual van a extender una acción.

Los Objetivos de la Extensión Agrícola

La Extensión Agrícola desde su comienzo en América Latina ha planteado la necesidad del cambio tecnológico. Sus objetivos son fundamentalmente los de lograr una modernización de la actividad agrícola, mediante la incorporación de técnicas más avanzadas, que permitan aumentar la producción y la productividad. Estos aumentos se vinculan casi siempre a nivel ideológico con aumentos de los ingresos de la familia rural, con niveles mayores de vida y bienestar para la población rural.

La acción del extensionista está dirigida, en consecuencia, a una transmisión de conocimientos tecnológicos que él posee, a sectores de la población rural —los productores— que carecen de ellos. Poco importa la forma específica con la cual se expresen estos objetivos. Un análisis a fondo va a revelar este propósito como prioritario, principalmente si este análisis se hace a nivel de programas, proyectos y realizaciones concretas y no simplemente a nivel enunciativo.

Obsérvese, también, que el concepto de cambio está restringido simplemente a la transformación de las relaciones técnicas; es decir, a un cambio tecnológico; se nota también la influencia de la escuela culturalista.

Medios para lograr estos Objetivos

El cambio tecnológico, o sea, la adopción de tecnología más avanzada, supone un cambio en las actitudes de la población rural.

Las actitudes como el tradicionalismo, el miedo al riesgo y la apatía, impiden la adopción de lo nuevo, constituyéndose en un obstáculo para el cambio. Es necesario cambiar "la mentalidad" de la gente, es decir, su sico-

logía. Para ello se utiliza la capacitación técnica, la que lleva nuevos conocimientos a los agricultores, despierta su motivación y eleva sus aspiraciones. Estas presiones psicológicas llevan a la gente a cambiar su situación mediante un cambio tecnológico, mediante la adopción de nuevas técnicas agrícolas.

El modelo de cambio es importante anotar, se basa en una concepción psicológica. Sus raíces se verán más adelante, al examinar la teoría sociológica que le da soporte.

El Método de Investigación

En muchos casos el extensionista hace un "estudio de la realidad", que se reduce, fundamentalmente, a recoger ciertos datos empíricos sobre la problemática social: población activa, datos demográficos, cultivos predominantes, instituciones existentes, niveles de ingreso y de vida, organización social y otros.

La técnica más utilizada es la encuesta socioeconómica, aunque se usa también la entrevista personal, los datos censales y en casos más sofisticados la sociometría para la identificación de "líderes".

En algunos lugares, a través de guías de diagnóstico para programación, se ha llegado a altos grados de sofisticación como la utilización del PERT, CPM para la programación de actividades.

Este conjunto de indicadores empíricos deberían ser suficientes para dar una percepción objetiva de la realidad, o del estado de situación, a nivel descriptivo, que permitiera elaborar un programa de acción, adecuado a las necesidades sentidas por la comunidad rural y que sea base suficiente para una fuerte motivación de la gente hacia el programa.

El Programa de Acción

Los Servicios de Extensión tienen su programación anual o multianual de actividades que obedecen a metas generales y concretan los objetivos de la organización.

El Programa de Acción debe reflejar por un lado los objetivos y metas de la institución y por otro los resultados del estudio de la realidad. Existe, además, el interés específico del

extensionista en ciertas áreas de su especialidad que debe ser considerado. El resultado de estos tres elementos, combinados en diferentes proporciones de acuerdo al propio extensionista, es el programa de actividades o la acción que el extensionista va a desarrollar en la comunidad rural.

Apoyo de la Comunidad al Programa

El extensionista que estudió dinámica de grupos sabe que no puede realizar cambios en la gente —en su sicología— sin su propia participación. Es necesario **movilizar** la comunidad en apoyo del programa y de su ejecución.

Una de las técnicas más utilizadas es la **organización de los líderes de la comunidad**. Estos son concebidos como personas que tienen influencia y prestigio y que, una vez convencidos y motivados de la necesidad del cambio, pueden llevar a muchas otras personas al cambio.

Otra forma de lograr el apoyo de la comunidad es por medio de la **organización de grupos** de adultos y jóvenes, a los cuales, a través de la capacitación técnica e ideológica, se busca convencer de la bondad del programa.

Hay otras técnicas de persuasión como son las visitas individuales, conferencias, charlas, discusiones de grupos, demostraciones, días de campo y campañas masivas de difusión, en las cuales se utilizan los medios de comunicación masiva para lograr a corto plazo ciertas metas concretas. Todo este conjunto de técnicas constituye gran parte de la preparación del extensionista al ingresar en el servicio de extensión, y son parte integrante de sus técnicas y métodos de trabajo.

Finalmente, existen procesos de evaluación del programa, hechos con mayor o menor sofisticación, mediante los cuales las realizaciones y avances del programa son comparados con las metas prefijadas, dentro de un período determinado. Estas evaluaciones pueden llevar o no a reajustes de las metas o del programa y actividades para un logro más ajustado de las metas. En muchos casos el extensionista es evaluado en su trabajo, de acuerdo a los logros obtenidos en su programa, sobre todo es calificado por indicadores cuantitativos de eficiencia y de esta evaluación depende su pro-

moción, para niveles superiores o para trabajar en otras comunidades rurales más confortables.

ANALISIS CRITICO DEL MODELO DE ACCION DE LA EXTENSION AGRICOLA

Una vez terminado este cuadro minucioso del caso típico, aún situado en un plan descriptivo-morfológico, pasemos a hacer una crítica reductiva, es decir, a recomponer, alrededor de varios temas, toda la posición teórica y práctica de la extensión, para llegar posiblemente al meollo de las cuestiones y a la esencia de estos fenómenos.

Crítica Sociológica

La primera crítica y quizás la más fácil de comprender que se puede hacer a esta acción de extensión es de orden sociológico. Esta concepción de que el cambio se da cuando se cambia la mentalidad de la gente, obedece a un reduccionismo que busca explicar la realidad social por lo psicológico. En última instancia son las ideas o concepciones de la gente, sus actitudes y motivaciones, las que definen la realidad social y basta con cambiar aquellas para que ésta cambie. De ahí la importancia casi exclusiva dada a la capacitación y a otras técnicas, ya mencionadas.

Las bases de la teoría sociológica de la Extensión Rural son fáciles de identificar. Se trata del funcionalismo que encuentra en Talcott Parsons su más avanzado exponente. Todo lo social se halla reducido a "relaciones sociales", es decir relaciones entre hombres (ya sea entre individuos o entre grupos sociales). Estas relaciones sociales a su vez encuentran "explicación" en los valores dominantes, a través de las normas o pautas de conducta que son su concreción. La sociedad es considerada como un sistema de relaciones de igual ponderación que permite un equilibrio continuo. Las tensiones que se producen rompen momentáneamente el equilibrio del sistema que alcanza por su propia dinámica interior un punto de ulterior equilibrio. El cambio social o desequilibrio resultará por lo tanto de la introducción de elementos que produzcan "tensiones". Las ideas y los valores nuevos son uno

de los elementos que producen tensión y cambio.

La definición de "comunidad" ya descrita, tampoco es ajena al estructuralismo funcionalista, que en parte también tuvo su origen en la escuela antropológica. El concepto ideológicamente esconde el conflicto como motor dinámico del cambio y sus raíces estructurales, para disfrazarlos bajo la denominación de tensiones sociales, pasajeras. En algunos "estudios de comunidad", tan al gusto de la antropología cultural, cuando se hacen descripciones de la estructura de poder de una comunidad, nunca se muestran dónde se genera este poder, qué conflictos engendra y cómo cambiar o si se hace necesario hacerlo. Simplemente sirve para lograr un mayor apoyo de los "líderes" a un programa, de los "notables" a la acción de la Extensión. La "comunidad" —la escogencia misma del término es significativa— es neutral, pacífica, comparte valores, tiene objetivos comunes, es solidaria. Cuando mucho, ella tiene "estratos sociales", es decir, capas sociales que se diferencian por funciones, niveles de ingreso y consumo, por niveles de educación y por profesión. Cómo se generan estas capas, cómo se mantienen, qué tipos de relaciones existen entre ellas, qué efectos tienen éstas en la dinámica social, no son preguntas que se pueden contestar porque son "intencionales e ideológicas", es decir, no neutrales.

De ahí también viene el énfasis de mucho trabajo de extensión en la selección y la capacitación de los "líderes". Se ha elaborado toda una taxonomía de líderes formales e informales, naturales o artificiales, democráticos, laissez-faire, y autocráticos, e inclusive hay líderes positivos y negativos. Se hacen estudios sociométricos o reputativos, se organizan los "líderes" alrededor del extensionista, se les da capacitación técnica e ideológica y se espera que estos "líderes" instruyan a sus grupos, les transmitan sus técnicas, creando un sano proceso de difusión tecnológica.

También se desarrollan los "grupos". (Esta técnica es más reciente y vino a sustituir principalmente el trabajo con líderes que aparentemente no ha dado los resultados esperados). Hay grupos de hombres, Clubes de Madres y Clubes 4-S. Se espera que a través de la di-

námica de grupos sea más fácil despertar la motivación, estimular las aspiraciones e inducir los cambios de actitudes.

En todo este "guiso sociológico", se nota una falta de concepciones teóricas sólidas, que lleven a un conocimiento más objetivo de la realidad y a una acción real de transformación.

Esta posición teórica se refleja en la posición de investigador asumida por el extensionista. El empirismo que caracteriza esta posición —muy asociado a la posición funcionalista— no supera el nivel puramente descriptivo de la realidad, entendido de una manera restringida y foquista, y definida fundamentalmente en términos cuantitativos. Los conocimientos producidos por este instrumental teórico-metodológico no superan el plano de lo visible y superficial, sin llegar al análisis y a la reducción histórica.

Crítica Epistemológica

Por crítica epistemológica entendemos una crítica a la teoría del conocimiento que orienta la acción de extensión y a su teoría sociológica. Paulo Freire, en sus trabajos, también en parte hace crítica epistemológica, aunque bajo el punto de vista educacional.

La Teoría del Conocimiento se refiere a las relaciones que existen entre un Sujeto Cognoscente y un objeto conocido. La cuestión fundamental —más propiamente llamada "epistemológica"— Se refiere a la validez del conocimiento.

Es obvio que la acción concreta va a estar condicionada por la manera como el actor —consciente o inconscientemente— define su propio conocimiento.

El concepto de realidad objetiva o de objeto es central en la discusión epistemológica. De acuerdo al énfasis dado al objeto o el sujeto variará también el método de conocimiento e investigación y la acción concreta.

Tanto la teoría sociológica y educacional de la Extensión Agrícola, cuanto sus técnicas de investigación y sus métodos de acción, se enmarcan dentro del positivismo empiricista.

En efecto, el objetivo de la extensión es transformar las relaciones técnicas, es decir,

aquel conjunto de acciones mediante las cuales el hombre establece progresivamente su control sobre la naturaleza a través del uso de una serie de instrumentos y conocimientos y de su trabajo productivo.

En su afán de “mejorar la tecnología” y de “transmitir conocimientos técnicos”, la Extensión procede a reducir la realidad a uno de sus aspectos, poniendo entre paréntesis una serie de factores determinantes de esa realidad, que, por lo tanto, terminarán por incidir sobre la adopción misma de la tecnología. La Extensión ignora la realidad objetiva en cuanto esta es totalidad estructural y estructurada, cuya dinámica se halla determinada esencialmente por sus propias contradicciones internas.

Por otro lado, para hacer que la gente adopte la tecnología es necesario “cambiarles los valores y actitudes”. Es decir, **cambiar lo subjetivo** parece ser lo que puede cambiar la realidad. Obsérvese de nuevo un reduccionismo sicologista; la realidad (atraso tecnológico) se puede cambiar, al cambiar las actitudes y valores de la gente. Sin embargo, se cae inmediatamente en otra contradicción: para este cambio de actitudes no se toma en cuenta la percepción que la gente tiene de la realidad misma, y tampoco su experiencia práctica y vivencial en esta realidad. En síntesis, se quiere cambiar lo subjetivo ignorándolo.

La investigación en la que se basa la Extensión confunde lo empírico con lo objetivo y pasa del hecho empírico a la realidad, sin percibir que el hecho empírico es frecuentemente una apariencia de realidad. Y que esa apariencia de realidad da pie a que en la conciencia, la ideología dominante construya un mundo de símbolos, que impiden el conocimiento y por lo tanto una acción práctica de transformación.

Por último, la Extensión, cuya acción se refiere eminentemente a lo social, se afirma como apolítica y por lo tanto como ahistórica. Pero negar el carácter histórico y político del hecho social, abstraerse de ellos, es negar y hacer abstracción del carácter **esencial** del hecho social. Esta abstracción tiene todas las características de un hecho objetivamente ideológico, aunque se ha afirmado como una posición “científica” por ser “neutral”.

Como se ve, la crítica epistemológica nos puede llevar con mayor claridad más allá de la simple evaluación tradicional de tipo cuantitativo, a descubrir dónde se encuentran las raíces del problema de la extensión agrícola. En realidad no se trata de criticarla meramente por el hecho de haber sido introducida, transplantada de otra cultura, de otras realidades estructurales a la nuestra (lo que tiene su parte de verdad), sino por estar basada en una concepción del mundo, del hombre y de la historia, que en última instancia niega su posibilidad de acción, de transformación y de cambio. Ella parte de una opción epistemológica que tiene consecuencias en la teoría de lo social, en su método de conocimiento y en su acción real. En esta opción están las causas más profundas de su fracaso y de las contradicciones que genera cuando es exitosa.

Crítica Educacional

La crítica educacional de la Extensión Agrícola está hecha con mayor detalle y profundidad en los libros de Paulo Freire, tanto en los más generales, como en sus trabajos referentes a la Extensión.

Sin embargo, al analizar el ejemplo de acción de extensión, dado en la primera parte de este trabajo, se hace necesario extraer algunos aspectos que se refieren más directamente a la educación.

La educación, tanto formal como informal o extra-escolar, es parte de un amplio proceso de socialización, existente en cualquier sociedad, mediante el cual se transmiten inter o intrageneracionalmente, conocimientos, habilidades, hábitos, costumbres y actitudes. Esta conceptualización es “abstracta”, es decir, generalizada a través de la negación de sus instancias particulares, de aquellos aspectos particulares y específicos que la hacen histórica.

En los libros de extensión agrícola no faltan extensos capítulos sobre “filosofía de la educación”. Sería muy largo e innecesario proceder a una crítica conceptual de estas filosofías. De hecho la extensión agrícola **actúa** y el análisis de su práctica concreta es más valiosa para una crítica que sus planteamientos.

La acción educativa de la Extensión Agrícola no hace sino repetir el modelo de socia-

lización dominante en la sociedad latinoamericana. El extensionista es en parte producto de este modelo e inconscientemente la repite en su acción.

En efecto, la educación predominante —de corte tradicional o modernizante— tiene como objetivo la transmisión de la ideología dominante, determinada socialmente y supone en los educandos una actitud de aceptación de estos contenidos, ya sean percepciones (ideas, conceptos y proposiciones) ya sean valoraciones (normas implícitas, no conscientes). La forma de la enseñanza es la imposición o en ciertos casos la inducción psicológica (forma disfrazada de imposición). Las relaciones sociales entre educador y educando son de tipo vertical, o aparentemente democráticas. Todo esto resulta en una estructura mental pasiva, cerrada y sin ninguna creatividad en el caso de la pedagogía tradicional o en una abertura y actividad de creación selectiva y especializada en la pedagogía modernizante. Todo se da dentro de un proceso de educación sin ninguna participación del educando en su propia educación, o con una participación limitada a ciertos aspectos puramente formales de la enseñanza.

Ya en la posición de educadores, muchos de los extensionistas van a repetir el modelo inconsciente de educación de la cual fueron "víctimas". Además, los elementos de conocimiento científico de una realidad, de los cuales disponen para una acción efectiva, no les permiten otra forma de acción: imposición abierta o disfrazada, a través de la inducción psicológica, que busca "vender las ideas".

Casi nunca el extensionista, al ingresar en el servicio de extensión, ha podido hacer una extroyección ideológica, es decir, analizar críticamente su propia conciencia y su práctica concreta y "vaciar" de la dominación ideológica de la cual ha sido víctima, durante largos años de formación académica.

Cuando el servicio de extensión le facilita un "entrenamiento en servicio", antes de asumir el puesto, este proceso no es más que un procedimiento para que aprenda bien, es decir, que introyecte, asimile y adopte aquellos comportamientos que harán de él un "buen extensionista"; un extensionista que cumpla fielmente con las normas del servicio, frente a las cuales será evaluado y promovido.

Esto es lo que lleva a Paulo Freire a hacer la crítica del término "extensión" que "tiene sentido únicamente si es interpretado como una forma de domesticación"¹. Y prosigue: "en la medida en que, en el término de extensión", está implícita una acción de llevar, de transferir, de entregar, de depositar algo en alguien, puede verse claramente en él un significado indiscutiblemente mecánico. Pero, como quiera que lo que es llevado, transmitido, transferido . . . es un conjunto de procedimientos técnicos que implican un conocimiento, que son en sí un conocimiento, se imponen varias preguntas: ¿Será el acto de conocer aquél a través del cual un sujeto, transformado en objeto, recibe pacientemente un contenido que otro sujeto le dicta? ¿Puede este contenido, que presenta un conocimiento de algo, ser tratado como si fuese una cosa estática? ¿Está o no el conocimiento sometido a condicionamientos histórico-sociológicos?

La crítica educacional, acá presentada muy someramente, supone y se vincula a las críticas precedentes de orden sociológico y epistemológico. Estas críticas constituyen una negación dialéctica de lo que constituye hoy día la Extensión Agrícola en América Latina, como estrategia de cambio.

Queremos dejar en claro, a estas alturas, que esta crítica no es hecha a los extensionistas en cuanto personas, inclusive los que están profundamente comprometidos con el cambio. Ella podría ser ampliada para analizar la acción o práctica concreta de muchos de los llamados "agentes de cambio". Sin esta crítica radical, que ponga en duda hasta las raíces de nuestras concepciones, sería difícil percibir o tomar conciencia del trasfondo ideológico y político de la acción educativa para poder replantear una teoría de la acción y del cambio.

HACIA UNA TEORIA DE LA ACCION Y DEL CAMBIO

Si la Extensión Agrícola, en este momento de reflexión y autoevaluación, busca transformarse, reorientando su acción práctica hacia la creación de condiciones que estimulen un cambio estructural, tiene casi necesariamente que proceder a una revisión sistemática de sus bases teóricas y metodológicas.

Esta revisión debería centrarse en los siguientes puntos:

1. Revisar y replantear las bases gnoseológicas y epistemológicas de su acción concreta. Ello significa fundamentalmente replantear su concepto de realidad objetiva, de lo subjetivo y de las relaciones que existen entre estos dos polos del conocimiento.

2. Reelaborar teóricamente el concepto de objeto social, es decir, utilizar una visión sociológica que no se limite a las relaciones interpersonales e intergrupales y al mundo valorativo, sino que conceptúe el objeto social como algo estructural e histórico.

3. En función de los planteamientos anteriores (teoría del conocimiento y teoría del objeto social), reconstruir su "filosofía" educacional.

4. Finalmente, y siempre tomando en cuenta lo anterior, replantear sus métodos y técnicas de trabajo. Esto supone una revisión de sus objetivos, del sistema de planificación, de la preparación de sus cuadros técnicos y otros aspectos del trabajo.

Las limitaciones que tiene un trabajo de esta naturaleza no permiten desarrollar ni en profundidad ni en extensión todos estos puntos. Además ello sería una tarea de ser realizada por los mismos miembros del servicio de extensión. Nos limitaremos, por tanto, a exponer brevemente aquellos puntos, que a nuestro juicio, son los más relevantes para este trabajo de autocrítica y autoevaluación.

Es importante además destacar que sólo la acción puede ser el criterio final de validez de cualquier planteamiento que se haga a nivel teórico y metodológico. Es decir, la validez de un planteamiento teórico no se encuentra en su rigor lógico intrínseco, sino en el hecho de reflejar correctamente la esencia de un hecho o proceso y de buscar su transformación.

Concepto de Realidad

Por realidad objetiva entendemos el conjunto de procesos y relaciones entre procesos que conforman una totalidad, cuya existencia no depende de la conciencia o percepción humana, y cuya dinámica está dada por las

contradicciones que constituyen la misma esencia de estos procesos.

Este concepto "abstracto" se refiere a la totalidad de los procedimientos, sean físicos, biológicos, sociales o psicológicos. El implica varios elementos: totalidad, procesos, relaciones entre procesos, contradicciones, estructura, dinámica e historicidad.

Una segunda proposición, implícita en este concepto de realidad objetiva, es que la primacía cabe al objeto y no al sujeto, pero que ambos polos son necesarios al conocimiento.

En tercer lugar, que el conocimiento se hace más válido, cuanto más se acerca a la totalidad, sin perder de vista la especificidad de un proceso y la dinámica de sus contradicciones constituyentes.

El concepto de realidad social —es decir— de un objeto social implica por lo menos tres elementos esenciales:

1. Un conjunto de procesos objetivos (objetivos d. f. = independiente de la conciencia, no necesariamente percibidos por ella), interrelacionados dialécticamente. Entre estos procesos objetivos se podrían nombrar los procesos físicos-naturales, las relaciones tecnológicas, las relaciones de producción, las relaciones interpersonales, las relaciones entre clases sociales y otras.

2. Un conjunto de percepciones humanas sobre estos procesos, es decir, cómo estos procesos materiales se manifiestan en la conciencia. Esta manifestación puede o no ser adecuada. Puede reproducir total o parcialmente los procesos objetivos, o puede estar distorsionado respecto a aquellos; y,

3. La práctica concreta de los hombres con referencia a estos procesos y que se da dentro de estructuras concretas determinadas. Esta práctica condiciona la percepción de los procesos.

Los procesos objetivos se encuentran estructurados, es decir, no se encuentran en un estado caótico o anárquico. Se encuentran regidos por ciertas tendencias de su movimiento (leyes), cuyo conocimiento no se da inmediata y transparentemente, sino que hay que descubrir a través de un trabajo teórico conceptual. Este trabajo teórico (práctica teórica)

permite descubrir las distorsiones ideológicas introducidas en la percepción de los procesos objetivos por la estructura social y por la práctica concreta de los hombres dentro de estas estructuras. Es un trabajo científico, porque permite superar el nivel puramente aparente de la realidad y hallar la esencia (leyes tendenciales) de los procesos.

Ninguna acción concreta puede prescindir de un trabajo teórico. De lo contrario cae en el activismo pragmático, en el cual la acción, por no utilizar un conocimiento objetivo de las leyes tendenciales que rigen el desarrollo de un proceso, no puede lograr su transformación. A su vez, el trabajo teórico, a pesar de ser una forma de práctica, tiene que ser complementado con acciones concretas, vinculadas teóricamente.

Concepto de Estructura Social

Este concepto tiene también varios elementos:

1. Totalidad o conjunto de partes que mantienen entre sí relaciones dialécticas.

2. Niveles estructurales, es decir, ciertos componentes de una estructura son determinantes de otros elementos y, por lo tanto, de la totalidad estructural.

3. Relativa estabilidad y movimiento absoluto, es decir, que cualquier estructura tiene una aparente y relativa estabilidad, pero en cuanto proceso dialéctico está en continuo cambio.

Aplicando este concepto "abstracto" a la estructura social, encontramos que ésta también es una totalidad de partes en relación dialéctica entre sí, de las cuales algunos niveles ejercen sobre otros una relación de determinación. Así toda estructura social tiene tres instancias o niveles: un nivel productivo, que constituye su base; un nivel jurídico político; y, un nivel ideológico. La instancia determinante se encuentra justamente en la actividad que los hombres tienen que ejercer para satisfacer sus necesidades vitales: el hombre necesita producir aquellos bienes que le son indispensables para la satisfacción de sus necesidades básicas. A este elemento se puede reducir en última instancia la totalidad es-

tructural de una sociedad. Esta estructura básica implica ya un elemento distributivo; cómo participan los hombres en la propiedad y en el control de los medios productivos y cómo estas relaciones engendran todo un armazón institucional, jurídico, político e ideológico, a través de una estructura de clases sociales determinada.

Sería necesario hacer en este punto una digresión histórica para mostrar concretamente cómo en América Latina se ha dado este proceso de estructuración social, dentro de distintas formaciones sociales. Pero por limitaciones de tiempo y espacio, me permito remitirlos a toda la abundante literatura producida en nuestro continente sobre el subdesarrollo, como resultante histórico y sobre el desarrollo, como proceso de transformación radical de las estructuras actualmente existentes.* Sin este análisis concreto e histórico toda la elaboración teórica puede perderse en un formalismo vacío. Para la reorientación de la extensión agrícola es fundamental este análisis histórico, sin el cual su acción concreta podría ser distorsionada y contribuir inconscientemente a la mantención de aquellas estructuras. Ello es, además, necesario para entender la dinámica del cambio social y la estrategia concreta para lograr este cambio.

Concepto de Cambio

El concepto de estructura, por implicar cierta estabilidad, puede dar la impresión de ser estático. Como ya hemos visto, el movimiento estructural al que llamamos cambio es generado por las contradicciones que se dan en toda estructura social, entre sus diferentes niveles o instancias y dentro de cada una de ellas. De ahí lo importante que es distinguir entre ley físico-biológica, definida como "relación constante entre fenómenos" y ley social de tipo tendencial. Esta no se limita a mostrar relaciones constantes entre fenómenos, sino tendencias de un movimiento histórico, las cuales pueden ser utilizadas racionalmente dentro de una estrategia concreta de acción de cambio.

En cuestiones de cambio se deben evitar por un lado las actitudes fatalistas y *laissez-*

* Ver bibliografía sugerida.

faire, que sostienen que el cambio se da automáticamente y como simple resultado de las leyes tendenciales, y por otro lado los voluntarismos ingenuos que creen que el cambio se hace cuando a uno le provoca. Así como en el conocimiento existe un aspecto objetivo y otro subjetivo, en los procesos de cambio es necesario conjugar la acción de las leyes tendenciales del cambio, percibidas por una práctica teórica, con una estrategia de acción, que utilizándolas adecuadamente permita lograr el cambio.

Otro aspecto importante a resaltar es que existen diferentes tipos de cambio. Hay cambios que se dan en ciertas instancias de la estructura (v.g. el cambio valorativo, el cambio de actitudes, el cambio en la organización jurídico-político, el cambio en las relaciones tecnológicas y otros), y cambio de la estructura productiva, sobre todo a nivel de relaciones de producción. Aquellos son cambios en la superestructura, éstos son cambios de estructura o cambios estructurales. La estrategia de cambio debe tener como objetivo el cambio estructural a través de ciertos cambios en la estructura, que permiten desatar fuerzas dinámicas objetivas para el logro de un cambio estructural.

Sin embargo, el cambio estructural no puede resultar de un agregado de acciones sueltas y entre sí contradictorias, sino de un conjunto de acciones concertadas, de un plan racional de acciones de cambio en varias instancias de la estructura, que utilizan las leyes tendenciales, resultantes de sus contradicciones, correctamente percibidas y sistematizadas.

El Objeto de la Acción de Cambio

No es posible pretender desarrollar todos aquellos aspectos que pueden llevar al cambio estructural. Sin embargo, en el caso de América Latina y para los fines de este trabajo es importante señalar la contradicción básica del sistema social latinoamericano, para poder diseñar una estrategia correcta de cambio estructural.

La contradicción fundamental se encuentra en el hecho de que la apropiación individual y privada, tanto de los excedentes económicos cuanto de los medios productivos, entre en un determinado momento en contradicción con el trabajo socializado; en otras

palabras: la riqueza social, producida por un trabajo en el cual participa la gran mayoría de una población, es apropiado en proporciones cada vez mayores por un número cada vez menor de individuos.

En esta contradicción se encuentra el origen de las clases sociales actuales; por un lado los que detienen la propiedad y ejercen el control de los medios productivos y por otro los que son obligados a vender su trabajo sea manual, técnico o intelectual.

Dentro de un sistema capitalista dependiente y subdesarrollado, esta contradicción ha producido el fenómeno creciente de la marginación y de la marginalidad.

Más concretamente, en nuestro continente, y en especial en el sector agrícola, aún sobreviven ciertas formas productivas y organizaciones de tipo colonial, las cuales fueron mantenidas por el sistema capitalista, porque eran funcionales al mantenimiento de una estructura de explotación económica y de dominación ideológica política. Sin embargo, tales formas rezagadas llegan en un momento determinado a inhibir el desarrollo objetivo de las fuerzas productivas del sistema capitalista, sobre todo en cuanto a relaciones de producción se refieren; de hecho, es necesario que los trabajadores directos sean completamente alejados de toda forma de propiedad de los medios de producción.

Un ejemplo de ello son las relaciones de tenencia precaria (aparcería, arrendamiento y otros); el desarrollo capitalista objetivo las hace innecesarias y caducas y tiende a eliminarlas. Otras formas de propiedad rural se encuentran en descomposición, merced al desarrollo del sistema capitalista en el agro (v.g., la pulverización de la tenencia tan frecuente en los minifundios).

En armonía con esta exigencia objetiva se ha desarrollado en América Latina una ideología de cambio social que se define en términos de modernización. La modernización consiste en la eliminación de aquellas formas rezagadas, que impiden un desarrollo capitalista más rápido, tanto a nivel de relaciones técnicas de producción, como a nivel de organización y de ideología.

Sin embargo, dada la situación de dependencia estructural, el desarrollo capitalista

sólo produce mayores excedentes y mayor apropiación para la clase que ya controla el sistema productivo y político, sin que se haga realidad el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, que los ideólogos de la modernización tanto pregonan como resultante de aquel proceso.

A pesar de ello, el desarrollo tecnológico no deja de tener cierto efecto en la constitución de nuevos grupos sociales —fracciones de clase— que surgen en el escenario político, con nuevas ideologías y propugnando una dinámica social distinta.

Es así cómo las tendencias históricas del desarrollo y del cambio en América Latina no apuntalan solamente hacia la modernización, ya que ésta no es condición suficiente para el desarrollo. Dentro de un sistema capitalista, la modernización tecnológica puede conllevar una mayor apropiación por parte del sistema internacional. Y de hecho, la modernización tecnológica ha estimulado un proceso más rápido de expoliación de las masas trabajadoras del campo. En la agricultura, ella ha aumentado las masas de desocupados que no puede absorber la industria por el crecimiento industrial deformado que la dependencia externa ha estimulado. La respuesta que esta contradicción ha producido en el sector se manifiesta en movimientos masivos de reivindicación social, que ha envuelto tanto a campesinos cuanto a obreros y empleados en demanda de mejores condiciones de vida. El Estado, sin embargo, no puede garantizar tal mejoramiento debido a la exagerada y creciente concentración de los medios productivos en otros sectores minoritarios.

La modernización como modelo de desarrollo ha fracasado ampliamente en América Latina; la situación de marginalidad no sólo ha crecido cuantitativamente, sino que la condición de las masas marginadas es cada vez peor.

Todo esto nos lleva a la conclusión que América Latina exige algo más radical, en cuanto a cambio se refiere. Este cambio debe buscar la superación de la contradicción básica que opone trabajo al capital, y por ende la superación del factor generador del subdesarrollo que es la dependencia externa. Para lograr este cambio es indispensable la parti-

cipación organizada y consciente de las grandes masas marginadas en la producción, ya no como simple fuerza de trabajo, sino como gestores de la economía.

Lo que estamos diciendo es que el cambio social sólo puede darse a partir de un cambio político; si el destino de las mayorías nacionales continúa a merced de una élite minoritaria, cuya base de sustentación es el control de los medios productivos, no se puede esperar tal cambio. La decisión de romper con la concentración de los factores productivos y con la dependencia externa supone un poder que se basa en la fuerza del pueblo organizado y consciente.

La Estrategia de Cambio

El cambio se plantea, por tanto, como un cambio radical de la estructura económica básica. Pero este cambio de la estructura económica supone que el poder político haya pasado de manos de las minorías dominantes a las masas.

A su vez, para lograr el cambio político es indispensable la organización masiva de las bases populares. Todo esto equivale a decir que el cambio de la estructura básica no se da de modo automático y como por magia, sino simplemente a través de una estrategia que partiendo de la instancia ideológica consolide auténticas organizaciones de base.

Se trata en realidad, de que la conciencia popular al reflexionar sobre el desarrollo objetivo de su situación estructural e histórica, se plantee conscientemente un objetivo de cambio, rompiendo los velos ideológicos que su experiencia de dominado ha impuesto sobre la realidad. En términos puramente objetivos es posible que el proceso de cambio esté maduro; pero es indispensable que la conciencia social refleje adecuadamente este proceso, mediante un conocimiento científico de sus leyes tendenciales y que lo asuma como proyecto colectivo para que se pueda producir el cambio estructural.

La estrategia de cambio estructural comenzaría por tanto, del cambio cualitativo de la conciencia social, mediante procesos de educación liberadora para consolidarse en nuevas formas de participación popular que logren el cambio político. A partir de este cambio se

podría dar el cambio de las estructuras básicas, mediante la socialización de los medios productivos.

Esta socialización exigirá la modernización del Estado como conductor de la economía, que sólo podrá funcionar, bajo esta nueva realidad estructural, con la participación efectiva de las masas mayoritarias. El proceso de desarrollo tenderá a generar una nueva cultura, nuevas concepciones y valoraciones más acordes con la realidad histórica en desarrollo.

En resumen, la estrategia de cambio que se ha planteado es una anticipación del cambio de la estructura y su complemento; se trata de una pedagogía del cambio y para el cambio.

EDUCACION Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Frente a este concepto de cambio, si la Extensión Agrícola es planteada como una estrategia de cambio y una dinámica del desarrollo rural, parece evidente que no puede aceptar como suya la estrategia de la modernización, dadas sus debilidades teórico-prácticas y su fracaso como experiencia de cambio.

En este momento se plantea para la extensión agrícola la disyuntiva crítica: o la extensión agrícola no es más que un conjunto de técnicas y métodos que tienen como objetivo la modernización del sector agrícola, lo que busca lograr a través de un modelo de educación que transmite conocimientos tecnológicos de un grupo privilegiado que conoce, a un grupo mayoritario que no sabe, o la extensión agrícola se compromete a una tarea realmente de liberación, que busque la transformación estructural como medio para lograr que el hombre latinoamericano deje de ser un objeto de historia para ser el sujeto de esta historia. El extensionista redefinido como **agente de cambio estructural** es otro caso muy distinto al **extensionista modernizado**. El primero es un liberador, un crítico y un creador. El segundo es un domesticador de conciencias, un transmisor de técnicas e inequívocamente de ideologías.

Objetivos de una Educación para el Cambio

Para que el hombre se transforme de objeto, pasivo y dominado en un sujeto activo

y creador, es necesario que el hombre mismo realice una doble tarea de transformación:

1. Que él transforme su conciencia de dominado en conciencia de actor de un proceso que él mismo construye; ello supone que la conciencia se dinamice, que deje de ser un reflejo pasivo de apariencias de realidad y que pase a rellenarse de los contenidos de la realidad objetiva;

2. Que él transforme su práctica social de receptor y dominado en una práctica transformadora de la realidad.

La educación liberadora tendrá como objetivo, entonces, otra cosa distinta a la simple recepción de contenidos por parte del educando, (o la transmisión de contenidos por parte del educador). Su objetivo será "el redescubrimiento del mundo y su transformación". Este objetivo es común tanto para educandos cuanto para educadores. No existe más la separación antinómica "transmitir-recibir".

El redescubrimiento del mundo es una tarea de desvelamiento de una realidad escondida por apariencias producidas a la vez por la opacidad del objeto social y por los velos ideológicos que lo cubren. No basta por lo tanto aceptar el mundo como aparenta ser, ni mucho menos como lo define la ideología de los sectores privilegiados y dominantes.

Es necesario **negarlo**. Antes de ser un proceso afirmativo, el redescubrimiento es un proceso de negación. Esto es lo que llamamos **proceso crítico**. La superación de un proceso (fase positiva) comienza en la negación de lo que existe ideológicamente determinado. Como se puede constatar existe una absoluta oposición entre una educación que transmite conocimientos y valores, y que simplemente refuerza la dominación existente en la base del sistema; y, una educación que niega para descubrir y transformar. En la primera posición hay una cierta posibilidad de desarrollo creativo, siempre y cuando no se nieguen los contenidos ideológicos determinados socialmente. Es crear pero sin contestar y sin negar.

Sin embargo, para que un proceso educativo pueda ser llamado liberador no puede quedarse simplemente en una contemplación teórica de lo descubierto; ello exige una práctica de transformación. Esta actividad de creación es además necesaria porque el cono-

cimiento sólo se valida en la práctica y en la acción y no simplemente en rigor lógico-formal de su expresión. Esta práctica también niega la práctica receptiva y pasiva del dominado.

Queda, pues, establecida la necesidad de vincular creatividad con criticidad. Sin crítica práctico-teórica la creatividad es un engaño, una apariencia más. Este punto nos permite discernir y diferenciar el modelo de educación realmente liberador, del modelo modernizante, que permite al educando una relativa creatividad dentro de lo que se encuentra predeterminado socialmente.

Es importante también resaltar que la utilización de un método de aprendizaje, basado en el amplio uso de la lógica y de la inducción, propios del así llamado "método científico" de las ciencias positivas, no debe ser confundido con la praxis dialéctica que se encuentra en la base del redescubrimiento y la transformación del mundo. La praxis dialéctica no niega su utilidad; sólo que supera el método hipotético-deductivo, ubicándolo dentro de la dinámica de las contradicciones que constituyen la esencia de los hechos y procesos. La lógica formal y la inducción son momentos del método dialéctico.

Además algunos creen ingenuamente que basta hacer que los educandos resuelvan problemas concretos durante el proceso de aprendizaje y que esto es bastante para una educación liberadora. Es el caso de preguntarse: ¿Quiénes han definido estos problemas? ¿Qué elementos ideológicos hacen parte de esta "definición" de problemas? ¿Cómo han participado los educandos en la definición de ellos? Es necesario repetir que los hechos empíricos de la ciencia positiva y los "problemas" a resolver pueden y son muchas veces apariencias inducidas ideológicamente y no conscientes en cuanto distorsión de lo real.

En síntesis, hay que oponer educación liberadora a educación domesticadora, que ésta se presente en su formato tradicional o modernizante. Esta última, que encuentra su mejor expresión en la escuela activa, representa un desarrollo de aquella, a partir de la misma base. Esto hace que la forma educativa tradicional sea claramente impositiva, generando relaciones verticales entre educador y educando, al paso que el modelo modernizante utiliza la "inducción psicológica": hacer que

la gente acepte lo que se propone. El educador se vuelve un "vendedor de ideas" capacitado para convencer a la gente de la bondad de su producto. Obsérvese la semejanza, de ninguna manera casual, entre educador moderno y vendedor. Se crea entonces una relación supuestamente horizontal y democrática: no se trata de imponer, pero sí de hacer aceptar. El educador se "baja" al nivel del educando para hacer que él acepte el contenido de su enseñanza. De nuevo nos encontramos muy alejados de una auténtica liberación.

Formas y Contenidos de la Educación

Casi siempre al hablar de educación, sobre todo formal, pero también no formal o extraescolar, se da mucho énfasis a la cuestión de los contenidos de la educación. Estos son por cierto importantes, pero en este trabajo queremos resaltar también la cuestión de la forma (formatos) de la educación.

Las formas de la educación son estructuras abstractas, presentadas principalmente como esquemas o modelos, los cuales pueden ser rellenados con una gran variedad de contenidos. Por ejemplo, un esquema de investigación, un modelo de análisis de un problema, un curriculum, son por así decir, continentes o vasos en los cuales se pueden echar diferentes tipos de contenidos.

Estas estructuras formales predominan en un sistema educacional, cuya base epistemológica se encuentra en la lógica formal y en la inducción. Toda la enseñanza (y el aprendizaje también) se da mediante la utilización de esquemas abstractos (generalidades) que se pueden aplicar a una gran variedad de circunstancias, puesto que su validez les viene de su estructura lógica y no de su aplicabilidad real.

El profesional es el hombre de los esquemas. El hombre que posee una gran variedad y multiplicidad de esquemas, los cuales puede aplicar para interpretar la realidad de los objetos con los cuales se enfrenta continuamente. Por eso se habla de "formación profesional", es decir, la educación es entendida como la adquisición de formas-esquemas que le permitan interpretar y solucionar una gran variedad de situaciones.

A través de los esquemas, el profesional tiene la seguridad de salir de la realidad concreta y cotidiana, de lo histórico y refugiarse en el mundo de lo abstracto y de lo general. Se puede fácilmente ver la seguridad psicológica que esto genera. El mundo real y concreto es complejo, incierto, opaco. Las formas, los modelos y esquemas predeterminados facilitan su interpretación y la acción.

Sin embargo, la liberación de la angustia que proporciona la educación formal es a su vez una prisión. El mundo lógico formal, las formas-esquemas-modelos, encajonan y aprisionan al profesional, determinan su percepción de la realidad y se vuelven uno de los medios más importantes a través de los cuales la ideología se transforma en una estructura mental determinada. Los esquemas impiden el pensamiento y la búsqueda del conocimiento o sólo lo permiten dentro de los marcos prefijados por el esquema formal y mediante el uso de las reglas del juego lógico.

Posiblemente en este aspecto de la educación-formación del profesional se encuentre uno de los más grandes obstáculos a la comunicación con las masas campesinas y obreras. El pensar del hombre del trabajo, cuya mente no ha sido estructurada por los esquemas y modelos de la educación formal, su conocimiento, y su lenguaje como expresión de un pensamiento concreto, divergen radicalmente del conocimiento, del pensamiento y del hablar del profesional. La comunicación se vuelve problemática debido a las dos prácticas distintas, una abstracta, formalizada, la otra concreta, no sistematizada y específica.

Sin lugar a dudas, los contenidos de una educación liberadora tienen que divergir radicalmente de los contenidos de una educación tradicional o modernizante, pero también las formas de esta educación pueden ser antinómicas con una perspectiva educacional de tipo liberador.

En el sistema tradicional o modernizante, las formas son predeterminadas por una estructura lógica formal e inductiva (hipotético-deductiva), presentándose determinadas a priori socialmente. Los contenidos educacionales, a su vez, aunque sean ofrecidos con una aparente "neutralidad" y bajo la denominación de "científicos", se encuentran predeter-

minados puesto que no son jamás sometidos a una crítica que comienza por negar formas y contenidos a priori y a generar estas formas y estos contenidos dentro de una acción práctica que los genera y los transforma continuamente.

Obsérvese cómo la "formalización del pensamiento", que se da al profesional dentro del contexto educativo, con anterioridad a su acción práctica, es uno de los instrumentos más útiles para la domesticación del hombre por una estructura social determinada. Antes que este pueda actuar, es necesario aprender, es decir, recibir conocimientos y modos de definir la realidad, de tal suerte que cuando el profesional vaya a ejercer su profesión ya sepa exactamente cómo definir su realidad, cómo ubicarse frente a ella y cómo hacer. Su prisión ya la lleva consigo.

Es evidente que el profesional, en su actuación concreta —en su práctica— tenderá a repetir el modelo internalizado: él, buscará transmitir sus esquemas teórico-prácticos a aquellos que no saben porque no fueron "formados". Esta transmisión será llamada capacitación, es decir, hay que hacer a los otros "capaces", lo que implica que son no-capaces.

De nuevo tenemos la antinomia social implícita: los que saben y los que no saben, los formados y los no-formados, así como tenemos otras antinomias entre los que tienen y los que no tienen, los que pueden y los que no pueden.

Método

Etimológicamente, método quiere decir "camino hacia". El método parece ser un conjunto de pasos que llevan a un objetivo determinado. En consecuencia, de la manera como se definen los objetivos o fines de un proceso educacional deberán construirse los pasos que permitan alcanzarlo.

Para una educación cuyo objetivo es transmitir —sea por imposición directa, sea por persuasión— conocimientos (formas y contenidos) predeterminados, los medios son más fáciles de elaborar, siempre y cuando se esté moviendo a un determinado nivel de comunicación. La acción se vuelve evidentemente más difícil cuando se trata de transmitir conoci-

mientos entre personas con distintas prácticas sociales. En ello, quizás se encuentre la explicación del hecho que los extensionistas generalmente pueden fácilmente comunicarse y transmitir conocimientos a los empresarios y grandes terratenientes. Ellos se encuentran en el mismo nivel estructural, conceptual (formal) e ideológico. Cuando se trata de hacer extensión a los campesinos se rompe la posibilidad de comunicación. Se está en distinta sintonía.

Sin embargo, se pueden precisar algunos principios metodológicos:

1. La realidad objetiva, en cuanto proceso histórico y estructura determinada, es el punto de partida. De una realidad compartida teórica y práctica arranca la educación para el cambio. La realidad es lo que suelda dos sujetos en una relación horizontal.

2. La investigación de la realidad, hecha conjuntamente, permite superar lo aparente y alcanzar los niveles esenciales de esta realidad, es decir, las leyes objetivas que rigen su desarrollo y su cambio.

Ambos sujetos aportan al proceso: sus conocimientos, su percepción y su experiencia vivencial. La investigación debe ser en sí misma para ambos una experiencia educativa.

3. La acción de transformación es algo que sale de la experiencia teórica práctica llevada a cabo en la investigación. Ella se programa y se ejecuta y se evalúa en estrecha unidad dialógica.

Aquí se precisa el profundo sentido del diálogo. Dialogar no es conversar o charlar. Diálogo supone una realidad percibida conjuntamente, sobre la cual se programa una acción transformadora. Es el punto de conjunción de dos subjetividades que se encuentran en una práctica común. Es evidente que para lograr el diálogo (que es comunicación en su sentido más profundo) hay que despojarse de muchos velos ideológicos, de muchas actitudes internalizadas, de muchas percepciones predeterminadas e internalizadas. En síntesis, el diálogo es una posición metodológica fundamental y no sólo una actitud.

Muchas otras consideraciones se podrían hacer alrededor del significado del diálogo, sobre todo en el campo de las relaciones so-

ciales. Haremos mención sencillamente de una que es la referida a la **participación**. Muchos creen que dar participación a las masas marginadas es un acto de magnanimidad, otros de justicia. Sin embargo, si la participación es entendida como una extensión a las mayorías de ciertos privilegios (no de todos) de que gozan las minorías, se está de nuevo creyendo que la participación es algo accidental al proceso de cambio.

La palabra participación quizás sea inadecuada. El cambio que se ha planteado no puede ser definido simplemente como un **dejar tomar parte en, un acceder a**, extendido desde las altas cumbres de la sociedad hacia las más marginadas. Participación se entiende como una coparticipación, como un emprender juntos la tarea de reconstrucción social necesaria al desarrollo. Y sólo cuando las mayorías nacionales asuman la gestión de la estructura económica, social y política, asumen el poder de mando, tendremos realmente una sociedad concretamente "democrática", es decir, en la que el pueblo tenga el poder.

La educación, entonces, para ser liberadora comienza en una práctica de coparticipación y su método es fundamentalmente un método de coparticipación en el redescubrimiento de un mundo de apariencias y de velos ideológicos y de práctica transformadora. Exige en síntesis que educandos-educadores en una tarea conjunta investiguen su realidad, rehagan su percepción, reconstruyan su conciencia con los contenidos de esta realidad re-descubierta, mediante una acción de cambio que penetre todos los niveles estructurales. De nuevo se trata de una educación para el cambio y de una pedagogía del cambio.

LA EDUCACION PARA EL CAMBIO Y LA EXTENSION AGRICOLA

En esta parte del trabajo nos proponemos dos preguntas: ¿Puede la Extensión Agrícola, en cuanto institución y organización, hacer suya una filosofía liberadora, que plantea como objetivo básico la liberación del hombre, el que este hombre deje de ser un objeto y se haga un sujeto crítico y activo de la historia? Y si esto se cree posible, ¿qué aspectos serían importantes de considerar para que este cambio se produzca?

En cuanto a la primera pregunta, opinamos que es una tarea difícil pero no imposible. El cambio de objetivos que esto supone (pasar de una visión tecnicista de la sociedad hacia una visión estructural de un concepto de cambio como adopción de tecnología a cambio como transformación de las estructuras básicas, de una estrategia educacional domesticadora manipuladora a un planteamiento educacional que propone un redescubrimiento crítico de la realidad y una transformación creadora por los que son sujetos de realidad) implica ciertos riesgos, especialmente cuando las estructuras políticas y económicas ya han adoptado una acción represiva frente a todo lo que signifique tal acción de cambio. Aun cuando esto no se da, hay riesgos que es necesario afrontar con suficiente lucidez y mediante estrategias y tácticas, para que una acción profunda de transformación no sea destruida por la precipitación y un cierto infantilismo revolucionario.

En cualquier caso es posible crear ciertas condiciones en las cuales pueda emerger la conciencia crítica y generalizarse las organizaciones de base que son los elementos que llevan en sí la promesa de un cambio profundo de las estructuras. Estas condiciones se crean fundamentalmente en la acción concreta y no a nivel de los pronunciamientos y los discursos. La palabra transformadora se pronuncia en la acción dialógica y no como grito estéril de rebelión.

La estrategia de cambio institucional se asemeja en esto a la estrategia global de cambio. Al interior de la institución hay que crear condiciones de diálogo crítico y de fortalecimiento de grupos decisorios que lleven a su propia transformación. Si esto no se da, concomitantemente con cambios en la acción práctica concreta de los individuos, a cualquier momento esta acción concreta puede ser sancionada o eliminada por la misma autoridad institucional. No hay que olvidar que las instituciones tienen funciones que le son dadas e impuestas, por un contexto estructural sobre cuyo cambio sólo tienen un poder relativo.

Aquí tenemos una situación que es seguramente contradictoria: que una institución verticalizada y autocrática (lo que es más simplemente jerarquizada) pueda ser el instrumento liberador, la portadora de una filosofía

educacional que se propone la liberación. No creemos que esto sea el caso de la Extensión Agrícola. Ella parece ser una de las instituciones que más posibilidades presenta para este cambio, dada su acción específica muy cercana a las bases y a las inquietudes que el trato diario con los problemas humanos y socioeconómicos le despierta.

Para contestar a la segunda pregunta, retomemos algunos de los elementos del código analizado en la primera parte de este trabajo, y veamos ciertas alteraciones de acción, las cuales se proponen como una tentativa de hacer camino y no simplemente como fórmulas que deben ser seguidas mecánicamente.

El Extensionista como educador y agente de cambio

El extensionista, no ya como transmisor de técnicas, sino como agente de cambio es un elemento fundamental. Su preparación como agente catalizador del cambio debe ser la preocupación principal del Servicio de Extensión. Por ello, seguidamente intentaremos apuntar algunos aspectos de esta preparación, para la tarea del cambio estructural.

1. En la preparación del extensionista —casi siempre agrónomo o veterinario— ha habido un énfasis casi exclusivo sobre los aspectos tecnológicos. Y para una gran cantidad de agrónomos y veterinarios, el agrónomo es aquél que sabe de la planta y del animal. Sin embargo, las condiciones concretas del subdesarrollo latinoamericano con una fuerte incidencia en el sector rural, hacen que en la práctica profesional la mayoría de los agrónomos tengan que resolver problemas humanos y tratar con más frecuencia con problemas sociales que resolver problemas de orden técnico. Si esto es verdad, para los agrónomos en general, lo es más aún para los agrónomos extensionistas —preparados para resolver el problema del animal y de la planta— a los que se les exige participar intensamente en la solución de la problemática del desarrollo rural que es una problemática económica, social, política y cultural. Esta contradicción es una prueba más de que la universidad latinoamericana, como institución, se encuentra de espaldas hacia la realidad.

Es necesario pues, que los profesionales y sobre todo aquellos que están encargados de la enseñanza de la agronomía, tomen conciencia de esta realidad concreta y se propongan revertir con seriedad esta tendencia, preparándose también en aquellos aspectos que le exigen una práctica concreta.

Esta preparación en lo social exige un abordaje inter-disciplinario. Por interdisciplinariedad no entendemos la yuxtaposición de disciplinas sociales (economía, sociología, sicología, antropología y otros), puestas al lado de las disciplinas fisico-biológicas. Se exige:

a. Integración de las disciplinas sociales en función del desarrollo; y,

b. Que las disciplinas fisico-biológicas, también tratadas interdisciplinariamente (no como departamentos estancos del conocimiento) sean vistas dentro de una perspectiva social.

Esta reorientación de la profesión debería darse evidentemente a nivel de la universidad, a partir de los primeros años de la carrera y no simplemente al final de ésta.

2. La imposición de las formas-esquemas, originadas en la orientación del aprendizaje por el método lógico-inductivo, predominante en el proceso educacional, debería ser revertida con un abordaje dialéctico-práctico en que el conocimiento nace de la percepción intersubjetivada de una realidad percibida como problemática, la cual se propone como pasible de transformación y de cambio.

3. La ideología dominante internalizada como contenido en el proceso de socialización debe ser sometida a una crítica constante. Esto requiere que los contenidos de la enseñanza sean producto de una acción práctica y no simplemente de un esquema conceptual.

4. La completa falta de participación del educando en su propio proceso de educación debe dar paso a una participación total de ellos en la elaboración de los contenidos curriculares, en la búsqueda de conocimiento en la administración de la enseñanza y en la evaluación del proceso de educación. La participación no puede ser restringida a ciertos aspectos de la educación, a juicio del educador. Esta formación participante es la que permi-

tirá que el agrónomo sea el catalizador de una acción participante del pueblo en un proceso de cambio que es responsabilidad de éste y su tarea.

Es evidente que estos elementos conforman un ideal, al cual hay que acercarse mediante tácticas que permitan a los educadores profesionales ir tomando conciencia de su necesidad. No se logra en un día, no se logra por decreto, ni a gritos. En estos cambios seguramente es necesario garantizar la organización de los educandos como aquellos que son los más interesados. La situación real y específica y los pasos que se deben dar serán producto de esta continua interacción entre catalizadores de cambio y actores del mismo. No se pueden dar recetas ni fórmulas mágicas. Estas no existen en lo social.

Estos cambios en la preparación del agrónomo extensionista requieren evidentemente un cambio institucional a nivel de las escuelas de agronomía, que sólo se hará cuando haya conciencia entre los educadores y organización para exigirlo.

También es posible introducir ciertos cambios en la preparación inmediata del extensionista, antes de su ingreso en el servicio. Para ello es necesario darle la oportunidad de una extroyección ideológica, a partir de una práctica teórica y una práctica concreta, mediante una integración interdisciplinaria y una participación activa del candidato en la reformulación de sus esquemas mentales y de los contenidos de su conciencia. Ello sea quizás más fácil y más factible a corto plazo, que el cambio de la organización académica universitaria.

Todo esto supone un cambio en los objetivos de la extensión que se orientaría hacia la búsqueda de un cambio estructural a través de un proceso educacional que busca redescubrir el mundo y transformarlo. En esta búsqueda, sin lugar a dudas, la ciencia y la técnica, en cuanto son formas de control que el hombre ejerce sobre la naturaleza y la historia, utilizando el conocimiento y el trabajo, tienen su papel a jugar. Y pueden perfectamente ser el objeto inmediato de una acción educativa, siempre y cuando no se limiten a la técnica y a la ciencia agrícola y se incorporen dentro una totalidad estructural e histórica.

El cambio en los objetivos de la acción educativa supone, a su vez, también un largo y profundo trabajo de toma de conciencia y de organización dentro de la misma institución. Trabajo que también exige interdisciplinariedad.

Medios e instrumentos de acción

Un segundo elemento sobre el cual deseamos llamar la atención se refiere a los medios e instrumentos de la acción del extensionista. Nos limitaremos a señalar dos que consideramos de gran importancia dentro de esta nueva concepción de la extensión: la investigación participante y la programación participativa.

1. La investigación participante:

La investigación participante es en sí misma un método educacional y un poderoso instrumento de concientización. Ella tiene como objetivos conocer y analizar una realidad en sus tres momentos constituyentes: los procesos objetivos, la percepción (nivel de conciencia) de estos procesos en los hombres concretos y la experiencia vivencial dentro de estructuras concretas. Esta investigación se podría referir a cuatro amplios aspectos de la totalidad estructural:

a. El medio físico ecológico considerado a la vez como un resultado de la acción de los hombres y como factor límite para la acción humana;

b. La estructura y la organización productiva, sobre todo enfatizando el aspecto trabajo;

c. La estructura socio-política: la formación y organización de las clases sociales, las fracciones de clase y otros grupos sociales y el contexto jurídico político en que operan; y,

d. El complejo ideológico cultural.

De este estudio que debe rebasar el nivel descriptivo y llegar al análisis, a la reducción y a la formación histórica, debe salir la búsqueda de la tecnología, como respuesta (acciones concretas) del hombre para dominar y controlar los elementos de su medio ambiente, y no como esquemas externos e importados ni como respuesta prefabricada.

2. Programación participativa:

La programación participativa implica en el desarrollo de un programa de acción, con sus objetivos y metas, los instrumentos y técnicas necesarios, en el aspecto de adquisición de nuevos conocimientos y de acciones concretas de transformación.

De todo este proceso de investigación y de acción debe surgir la percepción de la necesidad de la organización de base, indispensable para el desarrollo del individuo como persona y para el cambio estructural.

Los métodos y técnicas de la investigación temática pueden ser elementos muy útiles en el descubrimiento de las estructuras concretas a través de las cuales se ejerce la dominación y la explotación del sistema, y para la extroyección ideológica indispensable para una concientización y una organización de la base².

La ejecución de este programa de acción es tarea del grupo humano que lo ha desarrollado a partir de la investigación de su realidad y de la reflexión sistemática hecha sobre ella. Pero esta acción, para ser exitosa, debe implicar un proceso de evaluación, una continua autocrítica del agente de cambio sobre su acción, para que ésta no se vuelva un fin en sí mismo, desviándose posiblemente de una línea de cambio estructural. Esta evaluación constante es también una característica fundamental de todo proceso educativo, como acción concreta de cambio a nivel ideológico. Ella se hace continuamente del educador hacia el educando, del educando hacia el educador y de ambos hacia el contenido y las formas de enseñanza. No se la pueda limitar exclusivamente al resultado de la enseñanza aprendizaje.

Mucho más se podría decir sobre las posibilidades, alcances y límites de la extensión agrícola en el campo de la educación para el cambio estructural. Creemos haber hecho un esfuerzo sincero en expresar nuestra percepción del problema y en buscar una acción pro-

yectiva, basada en conceptos teóricos que se hicieron explícitos en la medida de lo posible.

Reconocemos también la magnitud y la dificultad de este proyecto humanista de liberación. Que esta dificultad no se vuelva para nosotros una excusa para no realizarla. La validez de los planteamientos hechos no se pue-

de comprobar simplemente a nivel de discusiones o polémicas abstractas y académicas. Es tiempo de la acción. Los extensionistas como parte del pueblo latinoamericano tienen una responsabilidad frente al pueblo, quien en última instancia ha pagado su formación y a él debemos nuestra lealtad y nuestro servicio.

RESUMEN

El autor hace un análisis crítico de la extensión agrícola en América Latina. Parte del estudio de un caso típico de la metodología de trabajo de extensión, con sus peculiares características de acción y plantea una revisión sistemática de sus bases teóricas y metodológicas. Destaca que si la extensión agrícola en este momento de reflexión y de autoevaluación, busca transformarse, reorientando su acción práctica hacia la creación de condiciones que estimulen un cambio estructural, tiene que proceder a una revisión sistemática de sus bases teóricas y metodológicas, considerando los siguientes puntos:

1. Revisar y replantear las bases gnoseológicas y epistemológicas de su acción concreta. Ello significa fundamentalmente replantear su concepto de realidad objetiva de lo subjetivo y de las relaciones que existen entre estos dos polos del conocimiento.
2. Reelaborar teóricamente el concepto del objeto social, es decir, utilizar una visión sociológica que no se limite a las relaciones interpersonales e intergrupales y al mundo valorativo, sino que conceptúe el objeto social como algo estructural e histórico.
3. En función de los planteamientos anteriores (teoría del conocimiento y teoría

del objeto social) reconstruir su "Filosofía" educacional.

4. Finalmente, y siempre tomando en cuenta lo anterior, replantear sus métodos y técnicas de trabajo. Esto supone una revisión de sus objetivos, de un sistema de planificación, de la preparación de sus cuadros técnicos y otros aspectos del trabajo.

El autor expone los puntos más relevantes para la autocrítica y autoevaluación de la extensión agrícola, partiendo de un análisis de los conceptos de realidad, estructura social, cambio, el objeto de la acción y la estrategia de cambio.

Finalmente expresa que, frente al concepto de cambio, la extensión agrícola se plantea una disyuntiva crítica: o la extensión agrícola no es más que el conjunto de técnicas y métodos, que tienen como objetivo la modernización del sector agrícola, lo que busca lograr a través de un modelo de educación que transmite conocimientos tecnológicos de un grupo privilegiado que conoce, a un grupo mayoritario que no sabe; o la extensión agrícola se compromete con una tarea realmente liberadora, que busque la transformación estructural como medio para lograr que el hombre latinoamericano deje de ser un objeto de la historia para ser el sujeto de esta historia.

SUMMARY

The author makes a critical analysis of agricultural extension in Latin America. He starts on the study of a typical case of the methodology of extension work, with its peculiar characteristics of action and suggests a systematic revision of the theoretic and methodological bases. He stresses that if agri-

cultural extension in this moment of reflection and self-evaluation seeks to transform itself, reorienting its practical action towards the creation of conditions that stimulate a structural change, it has to proceed to a systematic revision of its theoretic and methodological bases, considering the following points:

1. A revision and restatement of the gnoseological and epistemological bases of its concrete action. This fundamentally means restating its concept of objective reality of the subjective and of the relationships existing between these two poles of knowledge.
2. Theoretically re-elaborate the concept of the social object, that is, utilize a sociological vision not limited to interpersonal and intergroup relationships and to the acciological world, but to conceive the social object as something structural and historic.
3. In relation to the earlier statements (theory of knowledge and theory of the social object), reconstruct its educational philosophy.
4. Finally, and always keeping the above in mind, restate its work methods and techniques. This supposes a revision of its objectives, a planning system, the prepara-

tion of its technical body, and other work aspects.

The author exposes the most relevant points for the self criticism and self evaluation of agricultural extension, starting from an analysis of the concepts of reality, social structure, change, the object of the action, and the strategy of change.

He finally expresses that in front of the concept of change, agricultural extension faces a critical disjunctive: either agricultural extension is nothing more than the set of techniques and methods that have as an objective the modernization of the agricultural sector, trying to get to it through an educational model that transmits technological knowledge from a privileged group that knows to a majority group that does not know; or agricultural extension compromises itself with a really liberating task, searching structural transformation as a means to achieve that the latinamerican man stop being an object of history and start being the subject of this history.

BIBLIOGRAFIA

1. FREIRE, P. El conocimiento nace de una visión crítica del mundo. *Ceres (Italia)* 4(3): 46-51. 1971.
2. PINTO, J. B., ANGEL, M. A. y REYES, V. Metodología de la investigación temática; supuestos teóricos y desarrollo. *Desarrollo Rural en las Américas (Colombia)* 2(1):80-95. 1970.

BIBLIOGRAFIA SUGERIDA

TEORIA DEL CONOCIMIENTO

1. BAGU, S. Tiempo, realidad social y conocimiento. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1969, s.p.
2. GORTARI, E. DE. El método dialéctico. México, D. F., Grijalbo, s. f. s.p.
3. HARNECKER, M. Los conceptos elementales del materialismo histórico. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1970. 253 p.
4. KOSIK, K. Dialéctica de lo concreto. México, D. F., Grijalbo, 1967. 269 p.
5. SILBERSTEIN, W. Dialéctica, economía y desarrollo. Buenos Aires, Jorge Alvarez, 1965.
6. VAZQUEZ, A. S. La filosofía de la praxis. México, D. F., Grijalbo, 1966.

SUBDESARROLLO, DEPENDENCIA Y DESARROLLO

7. CARDOSO, F. H. Cuestiones de Sociología del desarrollo en América Latina. Buenos Aires, Universitaria, 1969. 180 p.
8. ——— y FALETTO, E. Dependencia y desarrollo en América Latina. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1970. 166 p.
9. FURTADO, C. El desarrollo y el subdesarrollo. Buenos Aires, Eudeba, 1968. 247 p.
10. ——— y MANESCH, A. Un modelo de simulación del desarrollo y el estancamiento en América Latina. *El Trimestre Económico (México)* 35(2):181-204. 1968.

11. ———. *Dialéctica del Desarrollo*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1965. 158 p.
12. GARCIA, A. El diagnóstico de atraso en América Latina. *El Trimestre Económico* (México) 35(2):205-235. 1968.
13. GODELIER, M. *Racionalidad e irracionalidad en la economía*. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1967. 313 p.
14. GONZALEZ CASANOVA, P. *Sociedad plural y desarrollo; el caso de México*. América Latina (Brasil) 5(4). 1962.
15. ———. *Sociología de la explotación*, México, D. F., Siglo Veintiuno, 1970. 291 p.
16. GUNDER, F. A. *Relaciones entre la metrópoli y la satélite*. s.n.t. 29 p.
17. ———. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Signos, 1969.
18. IANNI, O. *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1970. 126 p.
19. KAPLAN, M. *Desarrollo socioeconómico y estructuras estatales en América Latina*. *Aportes* (Francia) 4:24-46. 1967.
20. QUIJANO, A. *Marginalización y dependencia en América Latina*. Medellín, La Oveja Negra, 1970. 305 p.
23. SUNKEL, O. *El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano*. *El Trimestre Económico* (México) 34(1):11-58. 1967.
31. LUCKAS. *Historia y conciencia de clases*. México, D. F., Grijalbo; 1969, 354 p.
32. POULANTZAS, H. *Clases sociales y poder político en el estado capitalista*. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1969. 471 p.
33. SANTOS, T. DOS. *La lucha de clases y dependencia en América Latina*. Medellín, La Oveja Negra, 1970. 305 p.
34. STAVENHAGEN, R. *Clases, colonialismo y aculturación; ensayo sobre un sistema de relaciones inter-étnicas en Mesoamérica*. América Latina (Brasil) 6(4):63-104. 1963
35. ———. *Las clases sociales en las sociedades agrarias*. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1970. 292 p.

CULTURA E IDEOLOGIA

36. ALTHUSER, L. *ideología y aparatos ideológicos del estado*. Medellín, La Oveja Negra, 1971. 72 p.
37. MATTELART, A. *La ideología de la dominación en una sociedad dependiente*. Buenos Aires, Signos, 1967. s.p.
38. VIEIRA PINTO, A. *Ideología y desarrollo nacional*. IICA-CIRA. Material Didáctico N° 113. 1969. 17 p.

POLITICA

39. BARAN, P. *La economía política del crecimiento*. 2ª ed. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1961. 347 p.
40. SUNKEL, O. *La tarea política y teórica del planificador en América Latina*. *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación* (Colombia) 11(8):5-11. 1968.

CAMBIO SOCIAL

41. ALAVI, H. *Teoría de la revolución campesina*. Medellín, La Oveja Negra, 1969. 67 p.
42. GERASSI, J. *La violencia, la revolución y el cambio estructural en América Latina*. *Revista Mexicana de Sociología* 29(3), 1967.
43. MARINI, R. M. *Subversión y desarrollo*. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1969.

METODOLOGIA E INVESTIGACION SOCIAL

44. ALTHUSSER, L. *La Revolución teórica de Marx*. 5ª edición. México, Siglo Veintinueve, 1970, 206 pp.
45. GONZALEZ CASANOVA, P. *Las categorías del desarrollo económico y la investigación en las ciencias sociales*. Santiago de Chile, Universitaria, 1968. 108 p.
46. LEFEBVRE, H. *Sociología de Marx*. Barcelona, Península, 1969. 184 p.

ESTRUCTURA SOCIAL

24. CORDOVA, A. y SILVA MICHELENA, H. *Morfología del atraso; la estructura económica de los países subdesarrollados*. *Economía y Ciencias Sociales* (Venezuela) 5(4):5-58. 1963.
25. GARCIA, A. *Tipología del minifundio en América Latina*. *Revista Mexicana de Sociología* 28(4):829-853. 1966.
26. ———. *Tipología del latifundio latinoamericano*. IICA-CIRA. Material Didáctico N° 136. 1970. 20 p.
27. MANDEL, E. *Iniciación a la teoría económica Marxista*. Medellín, La Oveja Negra, 1971. 110 p.
28. SWEEZY, P. et al. *La transición del feudalismo al capitalismo*. Madrid, Ciencia Nueva, s.f. 144 p.

CLASES SOCIALES

29. GURVITCH, G. *El concepto de las clases sociales de Marx a nuestros días*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1970. 182 p.
30. HALBWACHS, M. *Las clases sociales*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1964. 214 p.

Las organizaciones agrarias y el progreso socio-económico del campesino

Este artículo es una adaptación de la segunda parte del “Estudio e Informe sobre Organizaciones Agrarias” que el autor realizó con la colaboración de Verónica Díaz Núñez, Socióloga, y Joannes C. Verkooijen, Economista.

El Estudio e Informe sobre Organizaciones Agrarias, se realizó en Lima, Perú, en noviembre de 1970 tomando como base el “Informe Final de la Reunión Técnica Regional en América Latina sobre el Papel de las Organizaciones Agrarias en el Desarrollo Económico y Social”, organizada por la OIT en asociación con la CEPAL en el mes de octubre de 1969.

El presente artículo trata de profundizar en la naturaleza de los obstáculos que se oponen al progreso del campesino y en la organización de los campesinos como un medio para superar estos obstáculos. Finalmente, insiste en las condiciones básicas para la efectividad de las organizaciones campesinas tanto en la organización misma como en el campesino.

Participación organizada
y oportunidad para decidir
sobre su propio destino

*Enrique Vigués **

* Jefe de la División de Asuntos Técnicos, IICA, San José, Costa Rica.

OBSTACULOS PARA EL PROGRESO DEL CAMPESINO

Los obstáculos para el progreso del campesino se encuentran en ciertas condiciones externas e internas al campesino, estas son:

1. Condiciones externas desfavorables para el progreso del campesino

Las condiciones externas desfavorables son básicamente la falta de recursos. El campesino ha vivido y vive en condiciones que limitan sus posibilidades de desarrollo en distintas formas:

a. Falta de Recursos Naturales. Ante todo al campesino le ha faltado y le falta tierra y agua. Además, las condiciones físicas de la tierra que posee o trabaja son en muchos casos deficientes. La reforma de la estructura de la tenencia de la tierra que se realiza agresivamente en algunos países puede aliviar un poco la falta de recursos naturales de los campesinos beneficiados. Pero, quedará siempre la necesidad, después de la reforma de la estructura de la tenencia, de resolver, por lo menos a mediano plazo, el problema de la falta de recursos con el aumento del área y/o de la intensidad del cultivo.

b. Falta de recursos que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos naturales actualmente en uso y los potenciales no explotados. Estos recursos se pueden dividir en recursos humanos y recursos materiales.

Entendemos por **Recursos Materiales** todas las inversiones en infraestructura como irrigaciones, carreteras, medios de transportes, energía, vivienda y también las inversiones en maquinaria e insumos agrícolas.

Estos recursos pueden aumentar la productividad de la tierra y del hombre, abriendo un mercado para sus productos y proporcionando así al campesino un ingreso mayor y más estable (en específico) y un mayor desarrollo (en general).

También la falta de recursos humanos ha determinado el subdesarrollo del campesino. **Sin educación y capacitación** (asistencia técnica) es muy difícil obtener y utilizar eficientemente nuevos factores de producción.

Educación y capacitación no son solamente necesarios como preparación para profesionales dentro del sector agrícola, sino también para habilitar al campesino en el trabajo en otros sectores.

Esto es muy importante dada la necesidad de crear otras actividades además de las agropecuarias para absorber el excedente de mano de obra en la zona rural.

Además, se considera que la educación junto con los servicios como la salud pública, aumentan directamente el bienestar del campesino y afectan positivamente sus ingresos.

2. Condiciones internas psico-sociológicas desfavorables para el progreso del campesino

Existe una mutua interacción entre las condiciones socio-económicas del campesino y su personalidad básica.

Mientras es evidente que las circunstancias socio-económicas no determinan un tipo psicológico exclusivo, ni tampoco que el marco psicológico del campesino determina necesariamente una estructura socio-económica específica, sí se puede afirmar que ambos elementos actúan simultáneamente como causas del retraso en que vive el campesino.

El hecho de que el campesino viva en el **límite de subsistencia**, influye en gran parte sobre su mundo psicológico; su **capacidad** interna de percepción, sus actitudes, hábitos, intereses y valores al nivel personal; y sobre su capacidad de asociación con otras personas e instituciones internas y externas a la comunidad.

Si consideramos que el desarrollo de la comunidad en sentido pleno, sólo puede realizarse por el esfuerzo de sus miembros, es importante conocer y facilitar la motivación del esfuerzo del campesino. Para ello, es necesario analizar las características que definen la personalidad básica del campesino y las causas de estas características.

En el campesino, especialmente aquel que pertenece a grupos más aislados de los contactos con agentes externos, se detectan los siguientes **rasgos de personalidad básica** que constituyen en sí factores limitantes de su

comportamiento en beneficio del desarrollo integral de la comunidad:

a. Actitud mental **tradicionalista**, caracterizada por apego a las costumbres y a ciertos modos de vida y métodos de trabajo y manifestada por temor al riesgo y a la innovación, unida a la desconfianza frente al cambio y a una aceptación sumisa de los hechos. Esto ha generado a través del tiempo una sensación constante de no poder controlar las circunstancias que influyen sobre su mundo, actitud producida por la marginación histórica del campesino.

b. **Mundo centrado en su yo**, por razón de vivir en el límite donde prevalece el instinto de la propia conservación, lo cual genera un sentimiento de desconfianza que limita la capacidad de pensar en los otros, especialmente en aquellos que no pertenecen a su mundo íntimo.

c. Por otro lado, **las relaciones de dependencia** y las **experiencias** negativas vividas, han **reducido su iniciativa** y lo han llevado a desconfiar de sus posibilidades y de su propio esfuerzo, así como del mecanismo legal para obtener lo que necesita, prefiriendo recurrir al apoyo de personas influyentes frente a las cuales adopta fácilmente una actitud servil y aduladora.

d. La frustración producida por su marginación y el repliegue en su propio yo, lo conducen a buscar una evasión de la realidad a través de escapes que están a su alcance.

3. **Interacción de las circunstancias externas e internas que actúan sobre el progreso del campesino**

En el desarrollo rural las circunstancias externas y la personalidad básica del campesino se interrelacionan y actúan una sobre la otra.

Las circunstancias interno-psicológicas pueden ser consecuencia en parte, por lo menos, de las circunstancias externas, pero a su vez las circunstancias internas impiden superar a las circunstancias externas y con ello se puede decir que son causa de la perpetuidad de los aspectos negativos de estas circunstancias externas.

Ciertos factores como el tipo, intensidad y duración de la ayuda del Estado, pueden acelerar, retardar o imposibilitar las modificaciones favorables tanto de las circunstancias externas como de las circunstancias internas. Todo depende de la dosificación de la acción externa y del conocimiento de la psicología del campesino.

De hecho, en países donde se ha tecnificado el campo y donde existe una economía de mercado en el sector agrario, se ha forzado un cambio en las actitudes del campesino y por ende en su manera de ser. Parece comprobado que se produce este cambio de una manera más eficaz y humana, cuando el campesino es parte activa en la modificación de las circunstancias externas. Por el contrario, cuando el cambio le ha sido impuesto por agentes externos, y sin participación propia, el cambio es meramente superficial, puesto que su actitud básica de dependencia continúa al seguir su marginación en el proceso de toma de decisiones y puede llevarlo a la rebelión o a la desesperación impotente frente a un mundo ajeno que se le impone.

Surge así por parte del Estado y de otras entidades que van a influir en el cambio del campesino, una necesidad inmediata de estudiar el mundo psicológico del campesino con sus posibilidades y sus limitaciones internas y la trama de sus motivaciones y aspiraciones, para conocer el grado de influencia que éstas ejercen sobre el medio ambiente y su transformación.

El conocimiento de las posibilidades del campesino como agente de su propio desarrollo es indispensable para la planificación y ejecución de programas de promoción campesina. Sólo aplicando este conocimiento en la acción del Estado, se puede lograr un desarrollo rural integral y autosostenido.

LA ORGANIZACION DE LOS CAMPESINOS COMO MEDIO PARA SUPERAR LOS OBSTACULOS

Uno de los principales programas de muchos gobiernos es la **Reforma Agraria**. Su principal objetivo es reformar las estructuras socio-económicas del sector agrario para aumentar el nivel de vida del campesino y sus posibilidades de desarrollo.

Además de cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, se pretende también realizar una redistribución de los otros recursos relacionados con la producción agraria. Precisamente para esto, los gobiernos están invirtiendo grandes esfuerzos humanos y financieros. Para conseguir el éxito y la eficiencia de estos esfuerzos y para superar los obstáculos al desarrollo del campesino es condición indispensable la organización de la población campesina.

Otro punto crítico que frena el progreso del campesino es la falta de disponibilidad de recursos. Muchos recursos no se aprovechan por estar aislados y sin orientación.

Precisamente la organización da la oportunidad de unir esfuerzos y darles la orientación que permita utilizar más eficientemente los recursos y acrecentar las posibilidades de desarrollo del campesino.

Así, una razón importante por la cual la organización puede superar los obstáculos, es precisamente porque ella proporciona una mayor eficiencia a los esfuerzos humanos y materiales.

Obviamente es necesario unir a la población en organizaciones económicas que permitan una colocación óptima de los factores de producción, una distribución eficiente y justa de los productos y una planificación más precisa de la economía.

De la misma manera que una buena organización de carácter económico, tiene efectos directos sobre la eficiencia del funcionamiento de la economía, así también una buena organización social puede tener efecto sobre la misma eficiencia económica.

Estos efectos se logran cuando la organización permite y garantiza la participación plena y activa del campesino en la determinación y el establecimiento de lineamientos y objetivos de la política de desarrollo y en la acción misma que pretende ejecutar esta política.

Es muy razonable suponer que cuanto mayor participación tengan las personas en las decisiones y resultados de sus acciones, tanto más se esforzarán, porque ellos se identificarán más con lo que hacen.

Así la participación significa una movilización de recursos humanos que antes estaban en gran parte pasivos. De esta manera se pueden aprovechar muchas capacidades específicas existentes, como por ejemplo, la de los líderes campesinos en la organización de la sociedad rural.

Otra ventaja es que la participación organizada al nivel local y regional, puede hacer más precisa la planificación local y regional y ejecutarla más eficientemente.

Otro aspecto favorable de la participación, es que ella permite una mayor incorporación de elementos de la cultura campesina en la política de desarrollo rural. Esta incorporación es necesaria para que se logre realmente un contacto entre el Estado y el campesino.

Además, la participación organizada es uno de los mejores medios para cuidar que la inversión hecha por el Estado llegue realmente a su destino. Dada la escasez de los recursos, es muy importante aprovechar las ventajas de organización y participación sobre el conjunto de acciones de la política socio-económica. La organización y participación son elementos necesariamente complementarios a la redistribución de recursos y a las inversiones que el Estado está llevando a cabo. Esta complementariedad es más fuerte todavía en la fase de la adjudicación y del despegue del sector agrario reformado.

Mientras la participación organizada es un medio para lograr mayor eficiencia económica, constituye a la vez un fin esencialmente social.

La participación en sí da dignidad humana al individuo y es la respuesta única y directa al problema de la dependencia y marginalidad que se trata de solucionar.

La organización y la participación levantan el aislamiento en que se encuentra el campesino y le hacen sentir parte del conjunto. A la vez son medios importantes para concientizar a la población.

La participación le da un sentido de significar algo y de poder influir más sobre su propio destino. Con la participación del campesino en las decisiones y resultados de su trabajo, el campesino ya no existe solamente para el trabajo sino más bien, el trabajo existe para el campesino.

El Estado tiene que crear los marcos legales y económicos que permitan y apoyen a la organización y participación, especialmente en la fase de su creación.

Esto cuesta esfuerzos humanos y financieros, pero probablemente significa una de las inversiones más rentables que se pueden hacer en este momento.

CONDICIONES BASICAS PARA LA EFECTIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

1. En la Organización misma

a. Condiciones Endógenas

1) La Organización debe ser espontánea, o por lo menos nacer por convicción de los miembros (aunque sea inducida), pero no por imposición.

Esto supone que los campesinos descubren que existen intereses comunes que los unen; que por medio de la asociación, la consecución de aquello que constituye sus intereses comunes puede ser más fácilmente garantizada.

Sin esta condición no habría participación activa ni enriquecimiento de iniciativa. Sería algo "ajeno".

2) La Organización debe poder ser autosostenida con los recursos materiales y humanos de los miembros, al menos a la larga. La ayuda de personas y dinero externo, puede ser muy valiosa y necesaria, especialmente al principio, pero la Organización no debe apoyarse ni basarse en ella perpetuamente. La ayuda externa debe ser temporal y gradualmente tender a desaparecer.

Cierta ayuda indirecta, (exención de impuestos, trato legal y comercial preferente, etc.) puede perdurar un poco más, pero idealmente debe reducirse al mínimo para que la Organización pueda competir siempre donde quiera que la competencia leal sea posible.

Sin esta condición se recarga innecesariamente al Estado y a la sociedad, obligándoles a aportar los recursos que se pueden generar en la Organización misma. Además, mucho talento se pierde porque no se da la oportunidad a las personas de manifestarlo y desarrollarlo.

Por otra parte, si la Organización no es autosostenida, no se podrá evitar una dependencia que podría comprometer la consecución plena de los fines de la Organización.

3) La Organización debe ser responsable. Es decir, deben comprender los miembros y especialmente los dirigentes, que son parte de un todo más amplio que la Organización y que existe un bien común y unos derechos de los demás que deben ser respetados, tanto como desean que sus propios derechos sean respetados por los demás.

Con esta condición se evita el abuso de la posición de privilegio cuando la Organización la alcance.

Se evita crear resistencias externas frente a la Organización. Se colabora eficazmente al bien común general. Se da ejemplo de civismo y se consigue educar socialmente a cada miembro de la Organización.

4) La Organización debe vivir y crecer con la contribución personal de todos los miembros. Pero esta sólo será efectiva si la estructura lo permite y lo exige y si en los miembros la idea de aporte personal a la Organización prevalece frente a la idea de "beneficio" o aprovechamiento personal de la misma.

Sin esta condición, el peso de la Organización recae sobre unos pocos, mientras los demás se aprovechan o son aprovechados. Este germen de injusticia y falta de lealtad, convierte a la Organización en una institución sumamente frágil que no podrá superar los momentos difíciles y aún llegaría a precipitarlos.

5) La Organización debe basarse en la confianza mutua de los miembros entre sí y especialmente entre los miembros y sus dirigentes.

Si prevalece la desconfianza, las aportaciones personales se restringen; cada acto de los dirigentes y de los miembros puede ser interpretado negativamente y llegar a la paralización de la Organización.

Sin un mínimo de confianza mutua no es posible la supervivencia de ninguna agrupación.

6) La Organización debe ser auténticamente democrática, de manera que no existan grupos o individuos dominantes dentro de la

Organización ni miembros desligados o pasivos. Que la consecución de las acciones sea por méritos propios y no por conexiones o amistades.

Con esta condición se conserva la independencia de los miembros, siempre en peligro cuando entran en organizaciones. La Organización se enriquece con las iniciativas de todos, se logra la colaboración más leal de los miembros, las cosas se consiguen por justicia y así resulta atractivo entrar en la Organización y permanecer en ella. Además, sólo así se garantiza el respeto a la persona humana.

7) La Organización debe ser **adaptada al medio**, es decir: a las características y necesidades sociales, culturales y económicas existentes.

La Organización debe presentarse como algo autóctono y familiar para ser más fácilmente aceptada, pero a la vez tiene que tender al cambio o superación de las condiciones viciadas que pudieran existir.

b. Condiciones Exógenas

1) La Organización debe ser **independiente** no solamente en el sentido expuesto en el punto a-2), sino también en el sentido de no ser manejada por superestructuras tales como el Estado y las organizaciones políticas. En otras palabras, la Organización debe ser medio solamente para conseguir los fines propios de la misma y no convertirse en medio de presión para fines ajenos, ni tampoco debe estar supeditada y coartada por instituciones protectoras. Especialmente delicada es su posición frente al Estado, del que necesita apoyo por lo menos legal, pero del que no debe convertirse en instrumento para otros fines ajenos a los objetivos de la Organización, libremente elegidos por sus miembros.

Se pone esta condición para evitar la perversión de fines. Para no defraudar ni engañar a los miembros ni a la sociedad. Para cumplir eficazmente con su fin específico. Para evitar la dominación del Estado o partido político, tentados a utilizar la vía fácil de la imposición por presiones a través de las organizaciones.

2) La Organización debe tener acceso a los **órganos de decisión** del Estado para re-

presentar efectivamente sus intereses sin perder su independencia.

Sin esta condición la Organización no puede controlar de ninguna manera las circunstancias que la dominan. Para eficacia y permanencia, este acceso tiene que ser institucionalizado.

3) La Organización debe contar con un **marco legal** que garantice sus derechos frente a otros y defina sus obligaciones.

Este marco legal debe ser lo suficientemente amplio para no ahogar el proceso de crecimiento, adaptación y mejoramiento de la Organización y suficientemente estable y claro para evitar incertidumbre e interpretaciones arbitrarias.

2. En el Campesino

Las condiciones básicas que tienen que darse en el campesino para conseguir la efectividad de las Organizaciones son:

a. Actitud positiva frente al medio ambiente visualizándolo como una realidad controlable y transformable.

El sentido de control sobre el medio ambiente tiene repercusión positiva sobre la confianza en sí mismo y en lo que se puede conseguir unido a los demás.

b. Percepción y valorización del bien común y del interés de la colectividad más allá de las fronteras de la familia y de la comunidad local.

c. Convicción de que existen intereses comunes que es conveniente y posible realizarlos con el esfuerzo común y la cooperación institucionalizada. De aquí nace la capacidad asociativa y el sentido de solidaridad.

d. Espíritu conciliatorio más que voluntad de enfrentamiento.

e. Concepción de la economía no sólo como un sistema de gratificaciones sino también y especialmente como un sistema de aportaciones.

f. Concepción del trabajo como instrumento para la propia realización.

g. Identificación con la Organización, sintiéndose responsable de la marcha de la misma desde la toma de iniciativas y la orien-

tación de su desarrollo hasta la ejecución de sus actividades. Esto supone una actitud de participación activa y de completa lealtad y honestidad.

Las condiciones básicas enumeradas tanto por parte de la Organización como del Campesino, no se dan espontáneamente. Son el fruto de un esfuerzo de educación y formación. En definitiva, siendo la Organización una obra humana, su calidad dependerá del valor y calidad humana de los miembros de esta organización y de aquellas personas de fuera de la organización que están en disposición de ayudar a crearla y mantenerla eficientemente. Para estas personas de fuera vale lo que es-

pecíficamente se dijo a propósito de las condiciones exógenas.

Las condiciones básicas que se han descrito si no se dan en absoluto, no se tendrá organización. Si sólo se dan en un grado mínimo, se tendrán organizaciones lánguidas y poco efectivas. Si se dan en un grado apreciable se tendrán organizaciones eficientes.

Estas condiciones pueden servir de modelo para un programa de educación básica y para políticas sobre organización campesina de los gobiernos. También pueden servir de contraste y prueba en el análisis de cualquier organización existente. En la medida que la Organización tenga estas condiciones básicas, en esta medida se puede juzgar su valor y eficiencia.

RESUMEN

El autor analiza la naturaleza de los obstáculos que se oponen para el progreso del campesino. Señala que estos se encuentran en condiciones que son de carácter externo e interno. Entre las condiciones externas señala la falta de recursos naturales, económicos, materiales y humanos. Como condiciones internas menciona su tradicionalismo; las relaciones de dependencia y a la frustración producida por su marginación.

Para superar estos obstáculos, Vigués, plantea como condición básica la organización de la población campesina. Precisa que la organización de los campesinos es la oportunidad para unir esfuerzos y recibir la orientación que necesitan, para utilizar eficientemente los recursos que les proporciona el Estado.

Señala también, que la organización supone participación organizada de sus miembros y que la participación le da al campesino un sentido de significar algo y de poder decidir sobre su propio destino.

Finalmente, al considerar las condiciones básicas para que la acción de la organización campesina sea efectiva, señala que esta debe ser: espontánea y no por imposición; autosostenida por sus propios recursos; auténticamente democrática y adaptada al medio. Señala que la organización debe ser independiente—no estar manejada ni por el gobierno ni por los partidos políticos— y lo que considera de especial importancia, es que la organización campesina debe tener acceso a los órganos de decisión y actuar dentro de un marco legal que garantice sus derechos y defina sus obligaciones.

SUMMARY

The author analyses the nature of the obstacles hindering the progress of the peasant. He points out that these are of both an internal as well as of an external nature. Within the external conditions he points out the lack

of natural, economic, material and human resources. As internal conditions, he points out their traditionalism; dependency relationships and the frustration produced by their margination.

To overcome these obstacles, Vigues stresses the organization of the peasant population as a basic condition. He believes that the organization of peasants brings an opportunity to unite efforts and receive the necessary orientation to efficiently utilize the resources handed by the state.

He also points out that organization means organized participation of its members, and that participation gives the peasant a sense of—meaning something, and of being able to decide on his own destiny.

Finally, in analyzing the basic conditions for the action of peasant organization to be effective, he states that it should be: spontaneous and not imposed; self-sustained by its own resources; authentically democratic, and adapted to the medium. He points out that the organization should be independent—managed neither by the government or political parties—and what he considers specially important is that the peasant organization should have access to the organs of decision and act within a legal framework guaranteeing its rights and defining its obligations.

Formas de adjudicación en las reformas agrarias de cinco países latinoamericanos

Estudio de las principales características de los
modelos de producción campesina

Jorge Orchard Pinto *

y Jaime Ortiz Egas **

El presente trabajo analiza las principales características de organización de las nuevas formas de adjudicación que han originado las reformas agrarias de Colombia, Chile, Panamá, Perú y Venezuela. Para su elaboración se han consultado estudios, reglamentos, estatutos, decretos y leyes que han originado estos modelos asociativos de producción campesina. Se han considerado también otros puntos de interés no comprendidos en las fuentes consultadas.

El estudio pretende una visión de conjunto sobre la organización de las empresas campesinas, presentando sus semejanzas y diferencias, ya que no es posible obtener conclusiones y recomendaciones que resulten válidas para los modelos vigentes en otros países, por el tipo de reforma agraria en ejecución y el contexto de relaciones en que se desarrollan.

El trabajo fue realizado por encargo de las autoridades superiores del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, para ser presentado como documento básico de discusión en la Reunión Interamericana de Expertos en Empresas Comunitarias, que se realizó en Santiago de Chile en abril de 1973.

* Especialista en Derecho Agrario del IICA-CIRA.

** Microeconomista del IICA-CIRA, Bogotá, Colombia.

EL CASO COLOMBIANO

De los países estudiados, Colombia se encuentra en el caso de una etapa transitoria, que lo debe llevar a tomar en el corto tiempo una serie de definiciones en materia operativa de los asentamientos. En efecto en este país existen a la fecha alrededor de 600 empresas comunitarias, las que por falta de una legislación adecuada habían debido someterse al régimen de las sociedades colectivas civiles. Al mismo tiempo y pese al número de empresas en funcionamiento el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, no había definido muy claramente sus políticas al respecto.

Sin embargo, en los últimos meses han sucedido dos hechos que contribuyen a clarificar esta situación. Por una parte el gobierno ha promulgado una ley que define las empresas comunitarias y le otorga facultades para reglamentarla y por la otra, el INCORA publicó un Manual de Asentamientos Campesinos que determina las principales políticas sobre la materia.

Como el gobierno colombiano aún no ha dictado los reglamentos correspondientes, no se sabe cuál va a ser su contenido, salvo los lineamientos generales que contiene la ley.

Respecto al Manual, éste sólo refleja la situación existente con anterioridad a la promulgación de la ley, aun cuando va incluyendo ciertas ideas que, de ser aceptadas por el

Supremo Gobierno, pueden constituir la base para la reglamentación correspondiente.

Debido a lo anterior, en el caso colombiano, hemos optado por hacer el análisis de acuerdo al Manual de Asentamientos, como documento oficial del INCORA más actualizado, aunque incluimos la definición de Empresa Comunitaria que consagra la nueva ley.

1. Definición

Se entiende por "Asentamiento", el proceso por el cual el campesino entra en posesión de las tierras en forma comunitaria y excepcionalmente en forma individual de acuerdo con la ley y, mediante su trabajo personal produce bienes para el mejoramiento de sus condiciones socio-económicas. INCORA ¹⁴, p. 15.

Se define como "Empresa Comunitaria de Reforma Agraria" una sociedad de campesinos de escasos recursos que tiene por objeto explotar comunitariamente, con su trabajo personal directo, predios entregados por el INCORA. Las utilidades del ejercicio social se reparten exclusivamente en proporción al trabajo aportado por los socios y sus familias. INCORA ¹⁴, p. 16.

En el Artículo 121 de la Ley número 4 de 29 de marzo de 1973¹⁰ se define la Empresa Comunitaria de la siguiente manera:

"Es la forma asociativa de producción agropecuaria por la cual campesinos de escasos recursos estipulan aportar su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común, con la finalidad primordial de explotar uno o más predios rústicos, industrializar y comercializar sus productos, o bien de cumplir una de estas dos finalidades a más de la primera enumerada, para repartirse entre sí las ganancias o pérdidas que resultaren, en forma proporcional a sus aportes. En las Empresas Comunitarias se entiende que el trabajo de explotación agropecuaria será ejecutado por sus socios. Cuando las necesidades de la explotación lo exijan, las Empresas Comunitarias podrán contratar los servicios que sean necesarios".

2. Objetivos

De acuerdo al Manual referido, la Empresa Comunitaria es una organización estable, de autogestión, en la que prima el interés social sobre el individual. Sus objetivos son:

- a. Explotar comunitariamente el predio;
- b. Integrar al campesino trabajador y su familia a través de la producción para incorporarlo a la economía nacional.
- c. Aumentar el nivel de producción y productividad por medio de un uso más racional de los recursos, integrándolos a los planes regionales de producción dados por el Ministerio de Agricultura.
- d. Obtener una educación integral de la familia campesina.
- e. Lograr la estabilidad de los grupos beneficiarios de la reforma agraria, constituyéndolos en grupos de integración que contribuyan a fortalecer todas las organizaciones campesinas y la marcha de la reforma agraria.
- f. Obtener asociación con otras empresas, prestación de servicios y cooperación en planes regionales y nacionales, así como realizar la integración vertical de las empresas.

Una vez conformada la empresa tendrá el carácter de permanente e irreversible, salvo autorización especial del INCORA¹⁴, p. 17.

3. Plazo

Una vez constituida la Empresa, se le asignarán en forma provisional el o los predios, por el plazo de dos años, plazo en el cual se estima que las Empresas deban haber alcanzado un grado de estabilidad que les permita un desarrollo sostenido. Entonces el INCORA, procederá a adjudicar en forma definitiva las tierras a la Empresa, bajo la condición que admita el ingreso de nuevos socios, en la medida en que la adecuación del predio y el uso óptimo de los recursos lo permitan. INCORA ¹⁴, pp. 19/20.

4. Régimen legal

El INCORA se ha visto obligado a realizar un serio esfuerzo para acomodar el concepto de empresa comunitaria a la legislación

vigente. En el hecho el INCORA no tenía facultad para asignar la tierra a una Empresa Comunitaria, debido a lo cual transfería acciones y derechos a los campesinos en el predio y éstos se obligaban a construir una empresa comunitaria, bajo la forma de una sociedad colectiva civil.

Actualmente el Gobierno Nacional con fecha 29 de marzo de 1973, ha dictado la Ley número 4^o que obvia este problema, define lo que debe entenderse por una Empresa Comunitaria y da al Presidente de la República las facultades correspondientes para reglamentar esas disposiciones legales. Si bien la definición que contiene la ley, reproducida en el punto uno, aparentemente tiene ciertas fallas principalmente por cuanto dice que las utilidades se distribuirán entre los socios en proporción a sus aportes y no específicamente en proporción al trabajo aportado, los autores esperan solucionar esta situación a través de los reglamentos correspondientes. Estos reglamentos aún no han sido dictados y este trámite puede durar un tiempo más. Por esta razón, en el presente trabajo nos referimos al Manual del Asentamiento Campesino, que si bien ha salido a luz con anterioridad a la dictación de la ley, tiene en sí mismo las ideas de la nueva ley, aunque en ciertos casos formales todavía respeta la antigua ley. En otras palabras corresponde a una etapa de transición en la legislación agraria colombiana.

5. Tamaño de la Empresa

Dadas las limitaciones que tiene la legislación del INCORA en materia de adquisición de tierras, las empresas comunitarias se constituyen predio por predio, aunque se contempla la posibilidad de constituir las en más de un predio. Esta es una de las más serias limitantes para la integración vertical y horizontal de las empresas.

6. Beneficiarios

Los aspirantes a ingresar a las Empresas Comunitarias son los arrendatarios, aparceros o asalariados, seleccionados por el INCORA como adjudicatarios de la tierra disponible para su distribución.

Los principales derechos, deberes y prohibiciones de los socios son los siguientes:

a. Derechos

1) Participar en igualdad de oportunidades y beneficiarse social, cultural y económicamente en forma asociativa.

2) Participar en las utilidades de la empresa en proporción al trabajo aportado por el socio y su familia.

3) Recibir en comodato un lote para vivienda, mientras permanezca en la empresa.

4) Percibir el "adelanto" o suma de dinero que se reconoce o anticipa por día de trabajo. Estas sumas deben preverse en el plan de explotación y no pueden exceder de los jornales de la región en las fases iniciales de operación. Cuando haya solidez económica podrán ser incrementados con autorización de la Asamblea General y del Instituto.

5) Una vez deducidos de los ingresos netos, los porcentajes destinados a Fondos Estatutarios, los socios tienen derecho a percibir la parte de utilidades que les corresponda en proporción al trabajo aportado por el socio y su familia.

b. Deberes

1) Aportar su trabajo personal a las labores de la Empresa, de acuerdo a los programas y exigencias de ésta.

2) Si se necesitara mano de obra adicional tendrá preferencia la familia del socio.

3) Si las labores no pudieran ser cubiertas con la mano de obra anterior, se podrá contratar en forma ocasional mano de obra extraña. Sus salarios no podrán ser superiores a los valores corrientes en la región.

4) Cumplir con el reglamento de adjudicación de tierra del INCORA.

c. Prohibiciones

1) Perturbar la tenencia de los demás socios asignatarios, adjudicatarios o comodatarios, así como cometer delitos o contravenciones en contra de los mismos.

2) Transferir, arrendar o ceder sus derechos, sin autorización del INCORA y de acuerdo con las directivas de la Empresa.

3) Ejercer actividades competitivas con la Empresa.

4) Negar su concurso oportuno en las actividades que la Empresa lo requiera.

5) Provocar riñas repetidamente con o sin armas.

6) Desconocer las decisiones de la Asamblea General¹⁴, pp. 27, 28 y 29.

7. Determinación de beneficios

De conformidad con el Acuerdo 02 de 1971, de la Junta Directiva del INCORA¹³, los arrendatarios y aparceros tienen prioridad sobre los simples asalariados o jornaleros; y los vinculados al predio objeto del traspaso la tienen sobre los pertenecientes a haciendas circunvecinas. Existe una tabla de puntajes para medir algunos criterios de selección referidos al tamaño de la familia, su fuerza de trabajo, su antigüedad en la finca de que se trate y su nivel de recursos económicos. Con el objeto de ser considerados en la selección los campesinos deben inscribirse y entre ellos el INCORA, escoge de acuerdo a los que han obtenido mayor puntaje.

8. Organización interna

La Empresa Comunitaria está dirigida por la Asamblea General, la Junta de Administración y el Revisor Fiscal.

a. La Asamblea General es la máxima autoridad de la Empresa y está formada por todos los socios. También tienen derecho a voz y voto, los cónyuges o compañeros permanentes y los hijos de los socios mayores de edad, que sean trabajadores de la Empresa, durante seis meses en el año en forma continua o discontinua.

Está dirigida por un socio director de debates que elige la misma Asamblea.

La Asamblea General Ordinaria se debe reunir a lo menos una vez al mes. El quórum en primera citación es la mitad más uno de los socios y en segunda, el número de socios que asistan. La Asamblea General Extraordinaria se cita cuando sea necesario para resolver casos de urgencia.

Son funciones de la Asamblea aprobar los Estatutos, modificarlos con la aprobación del INCORA; decidir el ingreso y retiro de socios; aprobar el plan anual de explotación dentro del cual se incluye el plan anual de inversio-

nes; planes de vivienda; áreas de pancoger; creación y destino de dinero a los Fondos Estatutarios; nombrar la Junta de Administración y el Revisor Fiscal.

b. La Junta de Administración es responsable de la marcha de la Empresa. Está integrada por tres miembros titulares y tres suplentes, que desempeñarán los cargos de Presidente, Tesorero y Vocal. Además tiene un Secretario, que será el mismo de la Asamblea, el que tendrá derecho a voz pero no a voto.

Sus funciones son presentar a la Asamblea el presupuesto de inversiones; tramitar los créditos; presentar a la Asamblea el proyecto de distribución de utilidades, reservas y pérdidas; nombrar los grupos de trabajo; aprobar gastos y contratos hasta los montos fijados por la Asamblea; convocar a la Asamblea, supervisar la marcha administrativa y otras.

Al Presidente corresponde firmar documentos, ejecutar los acuerdos de la Asamblea y la Junta, realizar negocios hasta la cuantía autorizada, rendir informes y presentar los planes y balances de la Asamblea.

El Vocal reemplaza al Presidente en caso que éste esté impedido. El Tesorero lleva la contabilidad, firma con el Revisor Fiscal los documentos bancarios, recauda los dineros, recibe y archiva las planillas de trabajo, prepara el presupuesto, lleva el inventario, responde por el almacén y otras actividades.

El Secretario redacta las actas de las reuniones, lleva los libros de Actas y de registro de socios, archiva los documentos, cita a reuniones y mantiene la correspondencia al día.

c. El Revisor Fiscal. Le corresponde ejercer el control permanente de los bienes y fondos, aprueba el movimiento de los mismos, denuncia las irregularidades administrativas, controla y aprueba las planillas de trabajo y el balance y conoce los reclamos de los socios para llevar su opinión ante la Asamblea o Junta.

Además de los Estatutos, las Empresas, deben tener sus propios Reglamentos Internos de Trabajo donde conste lo relativo a grupos de trabajo, horario de trabajo, permisos, suspensiones, multas, manejo de los elementos y demás bienes de la Empresa.

9. Planificación

Uno de los problemas más serios que ha tenido la Empresa Comunitaria en la Reforma Agraria Colombiana, ha sido la falta de políticas y decisiones claras en materia de planificación.

Actualmente el INCORA ha logrado dar a los Asentamientos un conjunto de normas sobre planificación que están contenidas en el Manual de Asentamientos del Campesino, las cuales se empezarán a aplicar próximamente.

Su contenido principal es el que sigue a continuación. Aunque el Manual habla de que en la planificación agroeconómica existen niveles, predial, sectorial, de área y nacional, en el hecho sólo se refiere al nivel predial.

Para orientar la planificación, fija los siguientes criterios básicos:

- a. Tradición campesina
- b. Máxima utilización de la mano de obra
- c. Combinación de líneas de producción complementarias
- d. Utilización adecuada del capital de explotación fijo o fundiario
- e. Conservación de los recursos naturales.
- f. Ingreso del trabajo
- g. Posibilidades de mercadeo
- h. Proyección de la Empresa a varios años.

Las etapas que cubre este proceso de planificación son las siguientes:

1) Observación de los recursos, es decir, inventario de los recursos disponibles y cálculo de los resultados obtenidos en el año anterior.

2) Análisis de observaciones. Se comparan los resultados económicos de la Empresa con otros del sector, para detectar su eficiencia y debilidades.

3) Diagnóstico. Comparando el proceso actual productivo con la potencialidad de recursos y el análisis de otras empresas, se fijan metas de producción a corto y largo plazo.

- 4) Elaboración de alternativas.

5) Selección de la alternativa más apropiada para las condiciones específicas de la Empresa, que lleva a la elaboración del diseño del Plan de Explotación.

6) Instrumentos de control para medir la eficiencia de la planificación y anotar los eventos realizados en el ejercicio.

Este instrumento se denomina "Planificación Agroeconómica del Asentamiento" y su objetivo es concretar, en forma ordenada y sistemática, las actividades o eventos a realizar en el asentamiento o precisar los ya efectuados para un ejercicio dado. Permite conocer la disponibilidad y uso que se planea dar o que se dio a los recursos y los resultados económicos y financieros. El formulario permite obtener la información necesaria para hacer evaluaciones periódicas sobre la marcha del asentamiento, a la vez que se constituye en un mecanismo racional para la asignación del crédito a la Empresa Comunitaria. INCORA¹⁴, pp. 59/71.

En concreto, cada Empresa Comunitaria, está obligada a elaborar para cada año agrícola un Plan de Producción, con una proyección a cinco años. El plan debe ser proyectado conjuntamente por los campesinos y el INCORA y llevará la aprobación de éste y de la Asamblea General. El Plan de Producción, debe también delimitar el área entregada a los socios para su explotación familiar, destinada principalmente al autoconsumo, llamada área de pancoger. La ubicación y tamaño de esta, es determinada conjuntamente por los socios y el INCORA y en ningún caso puede exceder de una hectárea.

10. Ejecución

No hay antecedentes.

11. Control

Al hablar de Planificación hemos explicado el instrumento denominado Planificación Agroeconómica del Asentamiento, que es un instrumento de control.

Asimismo, para los efectos de control, la Empresa debe llevar libros de actas de la Asamblea y de la Junta, libros de control de trabajo, comprobantes y registros para los

efectos del control interno y externo del almacén; costos e ingresos por cada explotación, libros de contabilidad principales y auxiliares. La Empresa debe hacer un balance semestral y otro al concluir el ejercicio¹⁴, p. 39.

Dentro de la Empresa el control interno lo ejerce el Revisor Fiscal, sin perjuicio de las facultades que al respecto corresponden a la Junta de Administración y a la propia Asamblea. El INCORA, lleva un control externo al aprobar los respectivos planes de explotación.

12. Distribución de utilidades

Una vez deducidos de los ingresos netos los porcentajes destinados para los distintos fondos, el excedente se distribuye entre los socios en proporción al trabajo aportado. En caso de pérdidas, éstas son asumidas por la Empresa, quedando la responsabilidad personal de los socios circunscrita a sus aportes. INCORA¹⁴, p. 22.

13. Ingreso y retiro de socios

Una vez constituida la Empresa, cuando en razón de estudios socioeconómicos el INCORA determine que es posible el ingreso de nuevos socios, así como por cualquier otra causa deba reemplazarse alguno, el INCORA procederá a seleccionar a los beneficiarios de acuerdo a las normas vigentes, dos por cada vacante que hay de llenarse y de los cuales la Empresa procederá a escoger los nuevos socios. INCORA¹⁴, pp. 26/27.

La calidad de socio se pierde por muerte, retiro voluntario, exclusión y gran invalidez.

Lo anterior no disuelve la sociedad que continúa con los socios restantes.

En caso de muerte o gran invalidez, el nuevo beneficiario podrá ser preferentemente el heredero, cónyuge supérstite o compañera permanente del socio fallecido.

La exclusión procede por infracciones graves o reiteradas contra los Estatutos y Reglamentos.

En caso de pérdida de la calidad de socio, el valor de sus derechos y su forma de pago será acordado entre la Junta de Administración y el socio saliente. La sociedad pagará dicho valor a los herederos en el caso de fallecimiento.

Las sumas invertidas en fondos de reserva legal y capitalización, no son susceptibles de partición salvo el caso de liquidación de la Empresa.

En caso de retiro de un socio, la parte de utilidades que le correspondiere se liquidará de acuerdo al Balances inmediatamente anterior o posterior a la fecha de retiro, según el que estuviere más próximo¹⁴, p. 41.

14. Fallecimiento de un socio

Cabe agregar que si el socio muere, la parte de ganancias que le corresponda se pagará a la sucesión del fallecido en los términos del Artículo 81 de la Ley 135 de 1961⁹.

Al socio fallecido pueden reemplazarlo un hijo o el cónyuge o compañera permanente cuando los socios y el INCORA así lo decidan. INCORA¹⁴, p. 41.

15. Puntos adicionales

a) La Empresa se constituye básicamente con el aporte de trabajo de los socios, a menos que éstos sean dueños del predio, en cuyo caso deben aportar el usufructo¹⁴, p. 38.

b) Liquidación. En caso de disolución el INCORA tomará la Empresa a su cargo y hará la liquidación y distribuirá por partes iguales entre los socios el capital y fondos que resulten.

c) Excepción a la formación de Empresas Comunitarias. Sólo podrán adelantarse asentamientos individuales cuando a juicio del INCORA, las condiciones físicas del predio y el tipo de cultivo o explotación, así lo determinen. Los asentamientos individuales, en todo caso deberán orientarse hacia formas asociativas para la producción, el mercadeo y los servicios¹⁴, p. 32.

d) Solución de conflictos. Cuando surjan diferencias entre cualquiera de los socios y la Empresa en relación al contrato o con motivo de su liquidación total o parcial, podrá resolverse por intermedio del INCORA, que podrá designar amigables componedores, quienes fallarán por lo tanto en conciencia¹⁴, p. 31.

EL CASO DE CHILE

De acuerdo a la ley chilena y a la forma en que se está aplicando, podemos encontrar una primera etapa de asignación provisional y otra de asignación definitiva.

La etapa de asignación provisional está representada por el asentamiento, durante el cual se constituye entre la Corporación de la Reforma Agraria, CORA y los campesinos, una Sociedad Agrícola de Reforma Agraria, SARA, que debe realizar la explotación del predio o predios que se trate y por el Centro de Reforma Agraria, CERA, que si bien está definido como una etapa transitoria inicial, también representa una forma de dotación provisional durante la cual los campesinos realizan la explotación colectiva de las tierras.

El asentamiento se encuentra definido en el Artículo 66 de la Ley número 16640⁷ sobre Reforma Agraria y la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria, SARA, en el Decreto con Fuerza de Ley número 16 de 3 de octubre de 1968⁸, dictado en virtud de la facultad legal que confiere al Presidente de la República, la misma disposición legal citada precedentemente.

El Centro de Reforma Agraria, CERA, está basado en el Artículo 5 del DFL. RRA. número 11 de 1963³ que contiene el Estatuto Orgánico de la Corporación de la Reforma Agraria, CORA, modificado por el Artículo 224 número 3 de la Ley número 16640⁷, que autoriza a la Corporación para formar, dirigir y administrar colonias agrícolas o centros de reforma agraria. No tenemos conocimiento de algún decreto que haya reglamentado esta forma de dotación provisional y sólo existen instrucciones internas de la propia CORA que establecen los objetivos, estructura y normas sobre administración y funcionamiento de los CERAS.

Las formas de asignación definitiva están establecidas en el Artículo 67 de la Ley número 16640⁷ sobre Reforma Agraria, el cual establece que se constituirán en unidades agrícolas familiares y se asignarán a campesinos en forma individual. Agrega que cuando a juicio del Consejo de la CORA, no fuere posible este tipo de asignación por razones de orden técnico, debido a la naturaleza de la explota-

ción, que la misma disposición legal enumera, las tierras podrán asignarse en dominio exclusivo a cooperativas campesinas o de reforma agraria o en copropiedad a campesinos o a cooperativas campesinas o de reforma agraria. También se permite esta forma de asignación cuando se trata de tierras indirectamente productivas o cuando los campesinos seleccionados para ser asignatarios así lo soliciten de común acuerdo.

Dentro de este trabajo interesa analizar las formas colectivas, ya sean provisionales o definitivas, de la asignación de la tierra. Por esta razón, dentro de las provisionales analizaremos el asentamiento y la SARA, que se constituye durante su vigencia, así como el CERA. Dentro de las definitivas estudiaremos las cooperativas de reforma agraria, por corresponder a la forma más usual que se encuentran reglamentadas en el DFL número 12⁴.

Según el Ex-Vicepresidente Ejecutivo de la CORA, David Baytelman¹. p. 7 "en lo que se refiere a estructura, existen en el sector reformado de Chile dos tipos de organizaciones transitorias y dos definitivas. Las organizaciones transitorias son los asentamientos y los centros de reforma agraria. Las definitivas son los centros de producción o haciendas estatales y las cooperativas asignatarias".

En relación con los centros de producción o haciendas estatales y los Comités Campesinos, que aparecen mencionados en algunos documentos de la CORA, no nos referimos a ellos por cuanto no hemos tenido antecedentes en nuestro poder que los describan. Las cooperativas asignatarias son una de las formas de las cooperativas de reforma agraria a que nos referimos más adelante.

FORMAS TRANSITORIAS DE ADJUDICACION: EL ASENTAMIENTO

Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria

1. Definición

Etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos, para explotar las tierras expropiadas desde la toma de posesión material hasta su asignación definitiva. Artículo 66 Ley número 16640⁷.

Durante el período de asentamiento, la CORA podrá constituir sociedades con campesinos, las que se denominarán Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria y se regirán por las normas del presente Decreto con Fuerza de Ley (Artículo 1º DFL número 16)⁵.

2. Objetivos

a. Explotar eficientemente las tierras que comprenden el asentamiento.

b. Preparar y capacitar a los asentados para que asuman responsabilidades de propietarios y empresarios agrícolas.

c. Orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad.

d. Promover la capitalización de los asentados.

e. Construir la infraestructura necesaria para el desarrollo de la vida familiar y comunitaria de los asentados.

f. Seleccionar a los futuros asignatarios (Artículo 66 Ley número 16640).

El objeto principal de la SARA, será la explotación agrícola, ganadera y forestal de el o los predios en que se hubiera instalado el asentamiento, así como la organización y promoción social, económica y cultural de los campesinos y de sus familias, de acuerdo a los objetivos básicos señalados para el período de asentamiento, sin perjuicio de poder dedicarse a otras actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines. (Artículo 4 DFL número 16)⁵.

3. Plazo

La asignación definitiva de las tierras deberá efectuarse dentro del plazo de tres años contados desde la fecha de toma de posesión material del predio por parte de la CORA. En casos calificados, el Presidente de la República podrá prorrogar este plazo por dos años más (Artículo 67 Ley número 16640)⁷.

El plazo de la SARA debe indicarse en el respectivo contrato social, no pudiendo ser superior al anterior pero sí inferior (Artículo 9 DFL número 16)⁵.

4. Régimen legal

La SARA se rige por el DFL número 16 de 1968⁵, dictado en virtud de la facultad conferida en el Artículo 66 inciso final de la Ley número 16640⁷ y es esencialmente una sociedad entre la CORA y los campesinos que tengan la calidad de asentados (Artículos 1º y 11 DFL número 16)⁵.

Las SARAS se forman y se prueban por escritura privada y en la misma forma se modifican. Las modificaciones que se refieren al ingreso o retiro de los socios, sólo se deja constancia en el Registro de Socios (Artículo 6 DFL número 16)⁵.

La escritura social deberá expresar a lo menos: la individualización de los socios, objeto social, razón social, domicilio social, aportes de los socios, capital social, normas sobre funcionamiento y administración de la sociedad y atribuciones de los distintos órganos, distribución de utilidades y pérdidas entre la CORA y los campesinos y los campesinos entre sí, forma y modo de determinar los retiros a cuenta de utilidades y la duración de la sociedad (Artículo 9 DFL número 16)⁵.

5. Tamaño de la empresa

Los asentamientos podrán instalarse en uno o más predios expropiados o en parte de uno de ellos, según lo determine la CORA (Artículo 2º DFL número 16)⁵. Generalmente se constituyen predio por predio.

6. Beneficiarios

En la SARA son socios la CORA y los campesinos (Artículo 3º DFL número 16)⁵, que tengan la calidad de asentados. La calidad de asentado la da la CORA, a aquellos campesinos —hombres o mujeres— mayores de 16 años que sean trabajadores del predio. Su número se determina de acuerdo a la capacidad potencial del predio (Artículos 11 al 13 DFL número 16)⁵. Deben vivir en el predio explotado o en un lugar compatible con la explotación del mismo.

7. Determinación de beneficiarios

La calidad de asentado la otorga la CORA a aquellos campesinos mayores de 16 años que

resulten seleccionados de acuerdo a un sistema de puntaje que da preferencia a los trabajadores permanentes del predio.

8. Organización interna

a. La Asamblea General es el órgano superior de la Sociedad y participan todos los socios. Le corresponde: fijar las políticas generales, aprobar el plan anual de explotación, elegir el Consejo de Administración, controlar a este Consejo y a los Comités Ejecutivos. Además, en sesiones extraordinarias puede acordar modificar el contrato social, destituir a los miembros campesinos del Consejo de Administración, pronunciarse sobre la privación de la calidad de socios campesinos (Artículos 18 al 20 DFL número 16)⁵.

b. El Consejo de Administración, tiene a su cargo la administración y representación de la sociedad. Está compuesta de tres miembros si los socios son menores de 15 y por cinco si el número de socios es mayor. En el contrato puede convenirse y reglamentarse la participación de representantes de la CORA. El Consejo debe velar por la marcha administrativa, económica, técnica, social y cultural de la sociedad (Artículos 22 al 24 DFL número 16)⁵.

c. Los Comités Ejecutivos son órganos de ejecución de las actividades de la sociedad y están integrados por las personas que el Consejo de Administración indique. Al mismo Consejo corresponde determinar su existencia y sus atribuciones (Artículo 26 DFL número 16)⁵.

9. Normas sobre planificación

En relación con la planificación de la producción, se utiliza el Plan de Explotación, en el cual se programa todo el proceso productivo de cada unidad de producción. Este instrumento se ha ido perfeccionando con el objeto de convertirlo en un instrumento de fácil manejo para los campesinos para facilitar su participación consciente en el manejo de la producción. El Plan de Explotación es un instrumento de programación anual, que contiene elementos que se introducen en el mediano plazo, sin que ellos estén insertos dentro de un plan de mediano plazo. No tenemos antecedentes sobre planificación de la capacitación.

10. Ejecución

a. Relaciones con el Estado. Sociedad entre la CORA y los campesinos. CORA se obliga a financiar:

1) Inversiones de infraestructura.

2) Crédito de explotación y financiación (además interviene el Banco del Estado).

3) Asistencia técnica (además la proporciona el Servicio Agrícola y Ganadero, SAG).

b. Normalmente hay una SARA por cada predio expropiado.

c. Normalmente la explotación se realiza comunitariamente, teniendo cada campesino su casa y su huerta. En ciertos casos la sociedad puede asignar una determinada superficie a un asentado o grupo de asentados.

d. El trabajo lo realizan los asentados y los miembros de su familia. Sólo se permite la contratación de mano de obra en forma temporal.

e) El goce no puede exceder de media hectárea; sin embargo, se ha observado un paulatino crecimiento de su superficie. Se admite que los socios puedan tener animales a talaje mediante un pago.

f. Los asentados como remuneración reciben durante el ejercicio un anticipo a cuenta de utilidad, cuyo monto debe determinarse en el respectivo plan de explotación y el saldo de éstas al final de cada ejercicio. El anticipo es igual para todos los socios por cada jornada trabajada.

g. En el contrato social se puede establecer la suma que cada socio deberá aportar anualmente a la sociedad por concepto de capitalización. (Artículo 34 DFL número 16)⁵.

h. Régimen de sanciones.

Corresponde aplicarlas al Consejo de Administración o a la Asamblea, según el caso. Van desde multa a la exclusión del asentamiento, según la gravedad de la falta.

11. Control

En cuanto a control interno, es la Asamblea General la que sirve de organismo controlador del Consejo de Administración y de los

Comités Ejecutivos. (Artículo 20 letra d, DFL número 16)⁵.

En control externo la CORA puede dictar las normas financieras y administrativas para el adecuado funcionamiento de estas sociedades. (Artículo 36 DFL número 16)⁵.

12. Distribución de utilidades y excedentes

Las utilidades se distribuyen entre la CORA y la SARA. Normalmente se distribuyen entre un 70 y un 90% para la SARA y el resto para la CORA. En algunos casos se ha llegado a dar un 90% para la SARA. Posteriormente, los propios asentados se distribuyen las utilidades en proporción al número de jornales trabajados.

13. Ingreso y retiro de socios

La pérdida de la calidad de socio o la insolvencia, fallecimiento o incapacidad de un socio, no disuelve la sociedad, ésta continúa con los socios restantes. (Artículo 29 DFL número 16)⁵.

En caso de fallecimiento o de pérdida de la calidad de socio de un campesino, sus derechos son tasados por el Consejo de Administración y se pagan a los herederos o al socio que dejó de serlo. (Artículo 30 DFL número 16)⁵.

Para reemplazar al socio fallecido o saliente, la SARA debe buscar un nuevo socio, que reúna las cualidades para ser asentado y proponerlo a la CORA, pero se debe dar preferencia a algún miembro de la familia.

Centro de Reforma Agraria, CERA

1. Definición

Etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos destinada a aplicar, evaluar y mejorar métodos y sistemas de organización, manejo y control de la producción agropecuaria.

2. Objetivos

a. Estructurar la participación de los campesinos en la dirección, manejo y control de las tierras y su capacitación para una organización social de la producción.

b. Encuadrar las nuevas áreas dentro de una eficiente y ejecutiva planificación agropecuaria comunal, provincial, zonal y nacional.

c. Procurar paulatinamente el máximo empleo de la mano de obra campesina.

d. Obtener para los campesinos un nivel de vida superior mediante un justo sistema de remuneraciones e incentivos ligados a la producción.

e. Recoger los excedentes de las utilidades, en fondos de compensación y capitalización comunal que nivele los distintos rendimientos y permita a cada comuna agraria construir la infraestructura necesaria y financiar obras de bienestar social.

f. Establecer y mantener los vínculos con los Consejos Comunales Campesinos y con el aparato del Estado (Comité Nacional Agrario).

3. Plazo

El artículo 67 de la Ley número 16640⁷ también resulta aplicable a los CERAS, aunque en los documentos respectivos no se habla del plazo de duración de éstos.

4. Régimen legal

Se ha señalado que su base legal se desprende del Artículo 5° del Estatuto Orgánico de la CORA, modificado por el Artículo 224 número 3 d ela Ley número 16640⁷ que establece que "la Corporación es el único organismo oficial que podrá formar, dirigir y administrar colonias agrícolas o centros de reforma agraria".

5. Tamaño de la empresa

Se pretendió inicialmente agrupar varios predios en explotaciones regionales, pero en la mayoría de los casos se constituyen predio por predio.

6. Beneficiarios

a. Todos los campesinos mayores de 16 años, de uno u otro sexo, que trabajan directamente en el predio en el momento de tomar posesión de él, aunque no vivan en el mismo.

b. La cónyuge legítima o de hecho, los hijos y los miembros de los trabajadores, que sean también mayores de 16 años, vivan o no en el área del Centro.

c. Todos los campesinos que en lo sucesivo se incorporen al Centro.

7. Determinación de beneficiarios

Por derecho propio pertenecen al CERA todos los trabajadores permanentes que existiesen en el predio a la época en que la CORA se haga cargo de él y, por tanto, no pueden ser excluidos. Pueden incorporarse los trabajadores despedidos con anterioridad, siempre que lo apruebe la Asamblea. Además, ingresan por derecho propio las personas señaladas en la letra b, de beneficiarios. Las señaladas en la letra c, ingresan a medida que aumente la demanda de mano de obra y que exista acuerdo entre el CERA y la CORA.

8. Organización interna

a. La Asamblea General es el órgano máximo del CERA. Está formado por todos los miembros del Centro. Además, los trabajadores de temporada, pueden participar con derecho a voz y voto, pero no pueden ser elegidos para ningún cargo.

A los trabajadores del Centro les corresponde, en especial, designar al Presidente y a dos o cuatro consejeros del Comité de Producción, acordar el ingreso de nuevos trabajadores al Centro, aprobar las normas de trabajo, sistemas de remuneración, planes de producción y el balance; determinar los equipos de producción que existirán en el Centro y acordar normas generales para la organización del trabajo colectivo.

b. El Comité de Producción está formado por el Presidente de la Asamblea, por dos o cuatro consejeros designados por la Asamblea y por los responsables de los equipos de producción. No participan funcionarios en este comité. Sus funciones y obligaciones son manejar, dirigir y controlar la actividad productora del Centro, velar por la petición oportuna de créditos e insumos y por su cuidadoso empleo, procurar la capacitación del propio comité y de todos los miembros del Centro, proponer a la Asamblea las normas de trabajo y

los sistemas de remuneraciones sin perjuicio de las facultades de CORA, el plan de explotación y el plan de inversiones o capitalización interna; vigilar la eficiencia de los equipos de producción, la marcha de toda la organización productiva e informar a la Asamblea de la situación financiera.

c. Los Equipos de Producción. Se organizan para asegurar la eficiencia del trabajo, según la naturaleza de las diferentes actividades que vayan a cumplirse. Corresponde a la Asamblea General determinar su existencia y sus funciones.

El responsable del equipo es permanente, no ocurre lo mismo con sus miembros, que pueden participar en uno o más equipos, dependiendo de la naturaleza del trabajo que estuvieren desempeñando.

d. El Comité de Bienestar Social. Es un mecanismo para estimular la participación de mujeres e hijos. En este Comité la comunidad encuentra la posibilidad de tomar sobre sí el manejo del equipamiento comunitario y del bienestar social. En general se preocupan del abastecimiento, atención social de emergencia, salud, vivienda, cultura y recreación.

e. El Comité de Control. Está formado de tres personas designadas por todos los miembros de la Asamblea General, una de las cuales tiene la calidad de Presidente. Sus funciones son cuidar de que se cumplan realmente las jornadas de trabajo y supervigilar y fiscalizar la labor de los Comités de Producción y de Bienestar Social.

9. Normas de planificación

Nos atenemos a lo descrito en el punto 9 de la SARA.

10. Ejecución

a. Relaciones con el Estado.

No es una Sociedad con el Estado. Los campesinos administran directamente. La CORA mantiene su obligación de realizar las obras de infraestructura necesarias. Se ha centralizado en el Banco del Estado el financiamiento de los gastos de operación y el abastecimiento de insumos. El Servicio Agrícola y

Ganadero (SAG), interviene en la asistencia técnica.

b. Originalmente se pretendió agrupar predios en explotaciones regionales, pero en el hecho son predio por predio.

c. Toda la superficie es explotada comunitariamente. Cada campesino tiene su casa y su huerto.

d. El trabajo lo realizan todos los miembros del Centro. Se permite la contratación de mano de obra en forma temporal.

e. Se ha tratado de reducir el goce a media hectárea y el talaje a un animal por cada jefe de familia. Si hay mayor número de cabezas en talaje, la diferencia se debe pagar al Centro en la forma y monto que la Asamblea establezca.

f. Los miembros reciben el salario mínimo campesino. Se trata de dar un sistema de remuneraciones variables, de acuerdo a la clase de trabajo desempeñado y según un sistema de estímulos e incentivos. La Asamblea puede fijar otro tipo de anticipo salarial, según la índole del trabajo o por otras normas, siempre que el monto esté contemplado en el Plan de Explotación del Centro.

g. Régimen de sanciones. No se establecen, lo que está provocando indisciplina laboral en ciertos CERAS.

11. Control

El control interno lo realiza el Comité de Control, designado por la Asamblea, sin perjuicio de las funciones que pueden caer a la propia Asamblea en este sentido.

Nada se dice sobre el control externo, pero suponemos que debe caer a la propia CORA y al Banco del Estado, en lo que se refiere a la aprobación y ejecución del respectivos Plan de Explotación y a la utilización de los créditos.

12. Distribución de utilidades y excedentes

Según la idea original, los excedentes debían ir: un 10 por ciento para fines sociales; 40 por ciento para los trabajadores miembros del Centro, de acuerdo al trabajo desempeñado; y un 50 por ciento para capitalización tanto del predio como de la comuna. El sis-

tema no ha funcionado, por cuanto no se han dictado las normas sobre el Fondo de Compensación y Capitalización Comunal.

13. Ingreso y retiro de socios

Caso de fallecimiento de un socio. Dado que todos los integrantes de la familia son miembros del CERA, en caso de fallecer el jefe de familia el resto sigue siendo integrante del CERA.

Nada se establece sobre los derechos hereditarios que puedan tener la cónyuge sobreviviente y los herederos en el CERA por la muerte del causante.

Tampoco se establecen normas sobre qué pasa con los derechos del socio que se retira.

FORMAS DEFINITIVAS DE ADJUDICACION

Cooperativas Asignatarias de Tierras

1. Definición

La cooperativa asignataria de tierras es aquella a la que se le asignan tierras en propiedad, sin individualizar en el terreno los derechos de sus miembros cooperados. Constituye una empresa de producción agropecuaria familiar. (Artículo 46 DFL número 12)⁴.

2. Objetivos

Sus objetivos son la producción agrícola y pecuaria, en cualquiera de sus formas. La organización y promoción social, económica y cultural de sus socios. Para cumplir sus objetivos deberá determinar planes de producción, realizar construcciones y trabajos que aumenten la eficiencia constructiva y conserven los recursos naturales, especializar y capacitar a los socios, establecer industrias anexas para transformar y comercializar sus productos, proporcionar a sus socios servicios de orden cultural y educacional, y abastecerlos de bienes de consumo. (Artículo 47)⁴.

3. Plazo

Son de duración indefinida. (Artículo 48)⁴.

4. Régimen legal

Se constituyen por acuerdo del Consejo de la CORA, que aprueba el proyecto de estatutos y las declara legalmente constituidas e instaladas. Los estatutos pueden constar de instrumento privado. (Artículo 2º. Modificado Ley número 17280)⁸.

5. Tamaño de la empresa

Al respecto se siguen las normas ya dadas al hacer los comentarios de los asentamientos y CERAS.

6. Beneficiarios

Los campesinos seleccionados por CORA para ser asignatarios de tierras o socios de cooperativas asignatarias de tierras, al término del período de asignación provisional. (Artículo 3º DFL número 12)⁴.

Pueden integrarse como socios los campesinos que sin haber sido seleccionados por la CORA, ingresan para aportar su trabajo personal. Para poder integrarse deben tener más de 18 años; no pertenecer a otra cooperativa similar; aportar el capital que determine la cooperativa; respetar los estatutos y cumplir las obligaciones que le impongan los estatutos.

Su incorporación debe ser aprobada por la CORA, a proposición de la Asamblea General.

Además, pueden ingresar como socios los pequeños propietarios o pequeños productores agrícolas (arrendatarios o medieros).

En casos especiales, puede integrarse a la Cooperativa, la propia CORA, con acuerdo de la Asamblea General. (Artículo 4 sustituido por la Ley número 17280)⁸.

7. Determinación de beneficiarios

Al término del período de asignación provisional no se practica normalmente un nuevo proceso de selección, ya que él se ha hecho al iniciarse y durante el período de asentamiento, salvo para completar cabida. La selección se hace conforme a las normas del Decreto 435 de 1968⁶.

8. Organización interna

La dirección, administración, operación y vigilancia de estas cooperativas estará a cargo de:

a. La Asamblea General es el órgano superior de la Cooperativa y está constituida por todos los socios. (Artículo 10 DFL número 12)⁴. Las reuniones pueden ser ordinarias y extraordinarias. (Artículo 11 DFL número 12)⁴. A la Asamblea Ordinaria le corresponde pronunciarse sobre las políticas generales; planes anuales que proponga el Consejo, distribución de remanentes y excedentes; admisión, exclusión y retiro de socios; elegir el Consejo de Administración; servir de organismo contralor y conocer de la apelación de sanciones. A la Asamblea Extraordinaria le corresponde pronunciarse sobre modificaciones de los Estatutos y de la estructura; la federación con otras cooperativas; destituir al Consejo de Administración y otros. (Artículos 12 y 13 DFL número 12)⁴.

b. El Consejo de Administración es el organismo de decisión de la cooperativa que se encarga de su marcha administrativa, financiera y técnica. (Artículo 14). Le corresponde someter a la Asamblea la memoria anual, balance, inventarios, plan de explotación, presupuesto, establecimiento de fondos especiales de reserva, distribución de excedentes; crea y designa los miembros de los Comités Ejecutivos; designa y remueve al Administrador y aplica sanciones. (Artículo 15 DFL número 12)⁴.

c. El Comité Ejecutivo está compuesto de tres socios si los miembros son menos de 15, y cinco socios si son más de ese número. (Artículo 16 DFL número 12)⁴. Son elegidos por la Asamblea y duran un año. (Artículo 17 DFL número 12)⁴. De entre sus miembros elige el Presidente Ejecutivo. (Artículo 19 DFL número 12)⁴.

d. El Administrador es nombrado por el Consejo de Administración. Durante los diez primeros años su nombramiento debe ser aprobado por la CORA. (Artículo 21). El Administrador es el encargado de ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración y los de la Asamblea, así como los de los Comités Ejecutivos cuando se lo encargue el Consejo. (Ar-

título 23 DFL número 12)⁴. El Administrador puede ser socio o no de la Cooperativa. (Artículo 25 DFL número 12)⁴.

e. Los Comités Ejecutivos son organismos de ejecución de las distintas actividades de la Cooperativa. Están integrados por socios elegidos por el Consejo de Administración y un miembro del Consejo, quien lo preside. (Artículo 26 DFL número 12)⁴. Existen aquellos Comités que determine el Consejo, sobre aquellas materias que éste les delegue teniendo autonomía en las decisiones que tomen. (Artículo 27 DFL número 12)⁴. En casos especiales pueden integrarlas personas que no sean socias de la cooperativa. (Artículo 28 DFL número 12)⁴. Duran un año en sus funciones. (Artículo 29 DFL número 12)⁴.

9. Normas sobre planificación

Corresponde al Consejo de Administración elaborar los distintos planes de la Cooperativa, especialmente el plan de explotación y someterlo al conocimiento de la Asamblea, los cuales deben someterse a los planes generales que el Ministerio de Agricultura tenga para la región. (Artículos 12 y 47 DFL número 12)⁴.

10. Ejecución

No hay datos.

11. Control

En relación con el control interno, como se ha dicho, corresponde a la Asamblea General, la que puede designar comisiones permanentes o transitorias para la buena marcha de la función controladora. También corresponde esta función al Consejo de Administración respecto del cumplimiento de las obligaciones de los socios y respecto de los actos del Administrador. Este por su parte debe velar por el cumplimiento de los compromisos financieros de los socios respecto de la cooperativa y viceversa.

En relación con el control externo, corresponde a la CORA dictar las normas financieras y administrativas para el adecuado funcionamiento de estas cooperativas. (Artículo 33). Mientras tengan obligaciones pecuniarias pendientes con la CORA, a ésta le corresponde su fiscalización. En este sentido puede otor-

garles servicio de gerencia cuando sea necesario; imponerse de su funcionamiento, orientarlas, controlarlas y aprobar sus planes de inversión; aprobar sus balances, designarles interventor; dictar las normas y reglamentos necesarios para su funcionamiento. (Artículo 75 DFL número 12)⁴.

12. Distribución de excedentes

Los saldos a favor que arrojen los balances anuales constituyen los remanentes del ejercicio anual. Estos se deben destinar en no menos de un cinco por ciento al fondo de reserva legal; no menos del cinco por ciento al fondo de capitalización; en el porcentaje que establezca la Asamblea, a proposición del Consejo, al Fondo de Promoción Social y Educativa u otros fondos especiales. (Artículo 35). El excedente se distribuye entre los socios en proporción a los días trabajados por cada socio y su familia y a la naturaleza del trabajo desarrollado.

13. Ingreso y retiro de socios

En el rubro beneficiarios se ha señalado quiénes son sus socios, quienes pueden integrarse e incorporarse como tales, para lo cual deben comprometerse a respetar sus estatutos y cumplir las obligaciones que éstos les impongan. Los socios que se incorporen deberán hacer un aporte mínimo obligatorio no inferior al de los socios fundadores, el que podrá pagarse de acuerdo al modo que se pacte con el Consejo. (Artículo 4^o sustituido por la Ley número 17280)⁸.

La calidad de socio se puede perder por exclusión o por retiro voluntario. Se puede excluir a un socio por perjudicar la estabilidad o el desarrollo de la cooperativa o por el incumplimiento de sus obligaciones sociales. El acuerdo lo debe tomar la Asamblea General y se puede apelar ante el Tribunal Agrario Provincial. (Artículos 6, 7 y 8 DFL número 12)⁴.

En caso de dificultades financieras o por falta de trabajo permanente, se puede reducir el número de socios que se hayan integrado para aportar su trabajo personal. El acuerdo debe ser tomado por la Asamblea y ratificado por la CORA. El socio puede retirar sus aportes y además se le debe indemnizar según el

tiempo de permanencia en la cooperativa. (Artículo 8-a agregado por la Ley N° 17280)⁸.

Siempre que un socio deje de pertenecer a la cooperativa, tiene derecho a retirar sus aportes especiales en la forma, plazo y condiciones que se hubiere convenido o se convenga con el Consejo de Administración. (Artículo 8-b agregado por la Ley número 17280)⁸.

Los socios pueden retirarse siempre que paguen sus obligaciones pendientes para con la cooperativa. Esta debe restituirles la suma proporcional de capital que les corresponda, salvo aquella parte que expresamente se hubiere considerado no distribuible. (Artículo 52 DFL número 12)⁴.

Si fallece un socio, la sucesión y luego el adjudicatario, tendrán los mismos derechos que el causante. Mientras la sucesión esté indivisa, ésta debe designar un representante que cumpla las obligaciones y derechos del socio fallecido. (Artículos 54 y 55 DFL número 12)⁴.

Al retirarse un socio puede ingresar otro campesino en calidad de tal, el cual se obligará a pagar una cantidad igual a lo capitalizado y amortizado por el socio que reemplaza. La CORA puede darle crédito para este pago. (Artículo 52 DFL número 12)⁴. Los derechos de los socios son intransferibles e indivisibles. (Artículo 51 DFL número 12)⁴.

Cooperativas de Asignatarios

1. Definición

Cooperativa de Asignatarios es aquella cooperativa de Reforma Agraria constituida por los beneficiarios de ésta que sean asignatarios en propiedad exclusiva y/o en copropiedad. (Artículo 39 DFL número 12)⁴.

2. Objetivos

Este tipo de cooperativa de reforma agraria tiene por objeto organizar la eficiente producción de las tierras asignadas a los socios y su promoción social, económica y cultural. Para cumplir lo anterior, la cooperativa puede determinar los correspondientes planes de explotación, que deberán estar de acuerdo a los planes generales del Ministerio de Agricultura para la región; prestar asistencia técnica,

distribuir y administrar los derechos de aprovechamiento de aguas de riego; administrar el uso de la infraestructura, maquinaria agrícola y otros bienes. Obtener recursos para sí o para distribuirlos entre los socios, otorgando las garantías correspondientes; abastecer de insumos y comercializar los productos de los socios; establecer industrias anexas para transformar, envasar, transportar y comercializar productos de los socios; abastecerlos de insumos; en general, todos los demás servicios necesarios para aumentar la productividad y conservación de las tierras asignadas y mejorar la condición social, económica y cultural de los socios. (Artículo 40 DFL 12)⁴.

3. Plazo

No se establece.

4. Régimen legal

Igual que para la cooperativa asignataria.

5. Tamaño de la empresa

Es variable, ya que en esencia es una cooperativa formada por beneficiarios de la reforma agraria que han recibido tierras en propiedad privada individual o en copropiedad, pero que sin embargo la Asamblea puede acordar qué partes de las tierras de propiedad de los socios se destinen al tipo de explotación que se acuerde en el respectivo Plan de Explotación.

6. Beneficiarios

Como se dice en la definición, son socios de esta cooperativa los asignatarios de tierras en propiedad exclusiva o en copropiedad, que han sido seleccionados por la CORA al término del período de asentamiento.

Sin perjuicio de las obligaciones que se establezcan en los Estatutos, los socios tienen las siguientes obligaciones:

a. Someterse al plan de explotación. Dicho plan obliga a los socios a destinar una parte proporcional de su propiedad o copropiedad al tipo de explotación que la Asamblea determine.

b. Entregar para su comercialización por la cooperativa los productos que estén afectados al plan de explotación; aquellos que convenga hacerlos por existir grandes poderes compradores según se decida anualmente y los que acuerde la Asamblea.

c. Abastecerse en la Cooperativa de los insumos y demás bienes necesarios para la explotación, salvo los que autorice el Consejo.

d. Obtener la totalidad de los créditos a través de la cooperativa.

e. Aportar trabajo personal en las horas y labores que la cooperativa acuerde. (Artículo 41 DFL número 12)⁴.

7. Determinación de los beneficiarios

Igual que en la cooperativa asignataria.

8. Organización interna

En cuanto a cuáles son sus órganos y facultades es enteramente aplicable lo dicho respecto de la cooperativa asignataria. Sólo cabe agregar que el Consejo tiene algunas atribuciones especiales que se refieren a: confeccionar y proponer a la Asamblea General los planes de explotación aplicables a los predios de los socios, así como los de capitalización, créditos, inversiones, gastos y comercialización; establecer las normas para la utilización por los socios de los servicios de la cooperativa; determinar el porcentaje sobre las compras, ventas y servicios que se destinan a la cooperativa y fijar el plazo durante el cual se pagan anticipos a los socios por los productos que la cooperativa está comercializando. (Artículo 44 DFL número 12)⁴.

9. Normas sobre planificación

Nos atenemos a lo descrito en los puntos anteriores respecto de los planes de explotación.

10. Ejecución

No se tienen datos.

11. Control

Nos remitimos a lo expresado en las cooperativas asignatarias.

12. Distribución de excedentes

Se aplica lo dicho al respecto al tratar la cooperativa asignataria, salvo que el excedente se distribuya entre los socios a prorrata de la actividad cooperativa, entendiéndose por tal, fundamentalmente, el uso de insumos y servicios y la comercialización cooperativa. (Artículo 45 DFL número 12)⁴.

13. Ingreso y retiro de socios

La calidad de socio se puede perder por exclusión o por retiro voluntario. La cooperativa puede excluir a un socio por perjudicar la estabilidad o el desarrollo de la cooperativa o por incumplimiento de las obligaciones sociales. El acuerdo debe ser tomado por la Asamblea General y de él se puede apelar al Tribunal Agrario Provincial. (Artículos 6, 7 y 8 DFL número 12)⁴.

14. Fallecimiento de un socio

Al fallecimiento de un socio, la sucesión y luego el adjudicatario, tendrán en la cooperativa los mismos derechos que el causante. (Artículo 43 DFL número 12)⁴.

Cooperativas Mixtas

1. Definición

Es aquella cooperativa de reforma agraria a la que se le asignan tierras en propiedad y cuyos socios son, además, asignatarios individuales y/o en copropiedad. Es una empresa de producción agropecuaria multifamiliar. (Artículo 61 DFL número 12)⁴.

2. Objetivos

Tiene por objeto tanto la producción agrícola y pecuaria como la organización eficiente de la explotación de las tierras asignadas a los socios y su organización y promoción social, económica y cultural. Para cumplir estos objetivos puede: determinar los correspondientes planes de explotación, en conformidad a los planes generales del Ministerio de Agricultura; realizar obras, construcciones y trabajos, para mejorar la eficiencia productiva; especializar y capacitar socios; prestar asistencia

técnica, regular el uso de agua de sus socios y de la cooperativa; administrar el uso de la infraestructura, maquinaria y otros bienes; obtener recursos; abastecer de insumos, comercializar, abastecer de bienes de consumo y, en general, prestar los servicios que permitan a la comunidad de trabajo gozar de los beneficios materiales, culturales, educacionales, de salud y otros que tenga disponible la comunidad nacional.

3. Plazo

No se establece.

4. Régimen legal

Igual que las cooperativas asignatarias.

5. Tamaño de la empresa

Es variable. En esencia la cooperativa tiene tierras en propiedad y además los socios tienen tierras en propiedad individual o en copropiedad. Sin embargo, la Asamblea General puede determinar en el plan de explotación que una parte proporcional de las tierras de los socios se destinan al tipo de explotación que la Asamblea determine. (Artículo 64 letra a, DFL número 12)⁴.

6. Beneficiarios

Son socios de estas cooperativas los asignatarios individuales o en copropiedad que determine la CORA, al término del periodo de asignación provisional.

Sin perjuicio de las que se establezcan en los Estatutos, los socios tienen las siguientes obligaciones:

a. Aportar trabajo personal en las horas y labores que acuerde la cooperativa.

b. Someterse al plan de explotación.

c. Entregar para su comercialización los productos con grandes poderes compradores, los que sea conveniente y se aprueben anualmente por la Asamblea.

d. Abastecerse de insumos y otros bienes en la cooperativa, salvo los que indique el Consejo.

e. Obtener la totalidad de los créditos de explotación a través de la cooperativa, salvo casos calificados autorizados por el Consejo.

f. Cumplir los acuerdos de la cooperativa, sus obligaciones pecuniarias y servir los cargos para los cuales fuese designado. (Artículo 64).

El incumplimiento de las obligaciones señaladas en las letras a, b, c, y d se sancionan con multa y en caso de reincidencia con la exclusión de la cooperativa. (Artículo 65 DFL número 12)⁴. Dado que las tierras asignadas en dominio individual o en copropiedad forman un todo indivisible con las tierras de la cooperativa, su exclusión de ésta le hace perder su derecho en las otras. (Artículo 73 DFL número 12)⁴.

7. Determinación de beneficiarios

Igual que en la cooperativa asignataria.

8. Organización interna

Igual que en la cooperativa asignataria, salvo lo siguiente: hay que agregar que al Consejo de Administración le corresponderá especialmente:

a. Confeccionar y proponer a la Asamblea General, los planes de explotación aplicables al predio de la cooperativa y a los de los socios, así como los programas de inversión, gastos, comercialización, créditos y capitalización.

b. Dirigir la explotación de las tierras cooperativas en los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros.

c. Regular el uso del agua.

d. Establecer las normas para la utilización de los servicios de la cooperativa.

e. Determinar el porcentaje sobre el valor de las compras, ventas y servicios que se cobrará a los socios y fijar los plazos durante los cuales se deberá dar anticipo a los socios por los productos que comercialice la cooperativa. (Artículo 70 DFL número 12)⁴.

Los miembros del Consejo, Comités Ejecutivos y Comisiones Investigadoras, están

obligados a aportar su trabajo personal a las labores del predio, salvo el tiempo que demande el cumplimiento de las funciones propias del cargo. No gozarán de remuneración por ejercer los cargos, pero tendrán derecho a participar en los excedentes, de acuerdo a las normas que fije la Asamblea. (Artículo 71 DFL número 12)⁴.

9. Normas sobre planificación

Corresponde al Consejo elaborar los correspondientes planes de explotación y otros y someterlos a la Asamblea.

10. Ejecución

No hay antecedentes.

11. Control

Igual que en la cooperativa asignataria.

12. Distribución de excedentes

Son aplicables las normas de la cooperativa asignataria.

Además, corresponderá anualmente a la Asamblea aprobar la forma de participación en los excedentes. (Artículo 69 DFL número 12)⁴.

Entre los socios el excedente se distribuye en proporción de los días trabajados por cada socio y su familia, de la naturaleza del trabajo desarrollado y de la actividad cooperativa. (Artículo 73 DFL número 12)⁴.

13. Ingreso y retiro de socios

Son aplicables las mismas normas que para la cooperativa asignataria en cuanto a las causales de exclusión y el derecho de reclamo. No se establecen normas especiales respecto de los derechos del socio que se retira o es excluido, salvo que sus derechos son intransferibles e indivisibles. (Artículo 66 DFL número 12)⁴.

14. Fallecimiento de los socios

Al fallecimiento de un asignatario, la sucesión y luego el adjudicatario tendrán en la cooperativa los mismos derechos que el causante. (Artículo 67 DFL número 12)⁴. Mientras la sucesión permanezca indivisa se debe-

rá designar un representante que cumpla las obligaciones y ejecute los derechos del socio fallecido. (Artículo 68 DFL número 12)⁴.

EL CASO DE PANAMA

En Panamá desde los inicios de la reforma agraria se definió el asentamiento como una forma transitoria de explotación común de las tierras de reforma agraria, mientras se hacía la entrega individual, para la cual se fijó un plazo de tres años que en ciertos casos especiales podía ser ampliado a cinco años.

Uno de los problemas más serios que presentaba el asentamiento era que carecía de personería jurídica, lo cual llevaba a la antigua Comisión de Reforma Agraria, hoy Dirección Nacional de Reforma Agraria, a celebrar por sí todos los contratos que demandaba la actividad económica de los asentamientos.

Sin embargo durante el año de 1972, el gobierno dictó dos decretos destinados a solucionar este problema. Es así como con fecha 24 de febrero de 1972, por Decreto número 50¹⁷, definió lo que se debe entender por asentamiento y estableció que constituidos conforme a los reglamentos, serían personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y con fecha 4 de abril de 1972, dictó el Decreto número 64¹⁸, que se refiere a los requisitos que deben cumplir en Asentamientos Campesinos para otorgarles la personería jurídica, ya sea por ley o por decreto del Gabinete. En el hecho, el funcionamiento de los asentamientos consta de un reglamento interno preparado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria y que los campesinos aceptan en cada caso.

Por el mismo Decreto 50 se modificó la obligatoriedad de la asignación en propiedad privada individual que existía anteriormente, señalándose que al fin del período de asentamiento podría asignarse el predio a una cooperativa agropecuaria.

Sin duda que los dos decretos mencionados constituyen un avance, pero al mismo tiempo creemos que se deberán ir dictando nuevas normas relativas a los asentamientos que precisen en mejor forma su funcionamiento interno y su relación con la Dirección de Reforma Agraria, como al mismo tiempo esta Dirección deberá ir precisando una serie de políticas en torno a la materia.

1. Definición

El Decreto de Gabinete número 50 de 24 de febrero de 1972¹⁷, dictado por la Junta Provisional de Gobierno, en sus considerandos, reconoce que la Comisión de Reforma Agraria (hoy denominada Dirección Nacional de Reforma Agraria) ha venido organizando a la masa campesina en agrupaciones denominadas Asentamientos, que facilitan su labor y han rendido positivos beneficios a los campesinos y que no existen disposiciones que reglamenten la creación y funcionamiento de los mismos.

En su Artículo 1º el Decreto número 50¹⁷ establece "Se denominará Asentamiento Campesino aquella organización empresarial, inicialmente patrocinada por la Comisión de Reforma Agraria, tendiente a promover la explotación racional de la tierra y elevación cultural de sus miembros".

El mismo Decreto agrega que los Asentamientos Campesinos serán considerados como entidades de utilidad pública e interés social (Artículo 2º) y que constituidos conforme a los reglamentos aprobados por el Organismo Ejecutivo serán personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. (Artículo 3º).

2. Objetivos

Del Decreto 50 podríamos deducir que sus objetivos son: promover la explotación racional de la tierra y la elevación cultural de sus miembros.

3. Plazo

Primeramente el Asentamiento tiene una etapa transitoria, que dura entre tres y cinco años, que se inicia con la recepción de la tierra y termina con su asignación en propiedad a las familias campesinas. Por otra parte, es necesario señalar que el Artículo 3º del Decreto 50 citado, estableció que los Asentamientos Campesinos "podrán ser adjudicatarios de tierras después de tres años de haberse constituido, siempre que su funcionamiento sea satisfactorio, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, para lo cual deberá adoptar la forma de cooperativas agropecuarias".

4. Régimen legal

Originalmente se planteó que conjuntamente con crearse los asentamientos se debía constituir entre la Comisión de Reforma Agraria y los Campesinos, una Sociedad Agrícola de Reforma Agraria cuya duración sería de 3 a 5 años y cuyo objeto sería la explotación agropecuaria de la tierra del Asentamiento. Por diversas razones sólo se constituyeron los asentamientos, pero nunca se constituyeron las referidas sociedades agrícolas.

El Decreto 50¹⁷ ya citado y el Decreto Ejecutivo número 64, de 4 de abril de 1972¹⁸, por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Asentamientos Campesinos, ha modificado formalmente esta situación. De acuerdo al artículo 1º de este último Decreto, los Asentamientos Campesinos están en la obligación de presentar ante la Secretaría General de la Reforma Agraria el Acta de constitución del mismo, debidamente autenticada por el Secretario del Asentamiento y el Director Regional de la Reforma Agraria o su representante, para inscribirla en los Libros de Registros de Asentamientos Campesinos.

Del Artículo 3º del mismo Decreto se desprende que para que un asentamiento obtenga personería jurídica, debe ésta serle concedida por Ley o por Decreto de Gabinete.

Los Asentamientos Campesinos gozan de los mismos privilegios que el Código Agrario¹⁶ reconoce a las cooperativas. (Artículo 5º del Decreto número 50¹⁷).

Para los efectos de las relaciones con terceros, corresponde a la Secretaría General de la Comisión de Reforma Agraria certificar la personería jurídica de cada Asentamiento. (Artículo 4º del Decreto número 64)¹⁸.

Además, se debe señalar que existe en cada empresa un reglamento interno preparado por la Dirección General de Reforma Agraria y aceptado en cada caso por los socios y que de cierta manera complementa los decretos citados.

5. Tamaño de la empresa

Se constituyen en cada uno de los predios adquiridos por remate, expropiación, compra a particulares o permuta, donación o reversión.

6. Beneficiarios

Pasan a integrar el asentamiento, los campesinos que viven y trabajan en las fincas y firman el Acta de Constitución del Asentamiento. Si algún campesino se considera injustamente excluido, puede reclamar ante un funcionario de la Dirección de Reforma Agraria y en segunda y última instancia ante el Comité o Junta Directiva del Asentamiento.

Para ser considerado como asentado deben reunirse los siguientes requisitos:

- a. Ser panameño.
- b. Tener la agricultura como actividad principal.
- c. Trabajar directamente la tierra.
- d. Ser jefe de familia o tener personas a su cargo.
- e. No ser propietario de tierras o serlo de una superficie inferior a la unidad económica de explotación.
- f. Trabajar dentro de las tierras públicas o privadas, donde va a realizarse el asentamiento.
- g. Residir y/o trabajar en la finca, con una anterioridad no menor de seis meses a la fecha en que se pretende incorporar al asentamiento.

Los asentados tienen los siguientes derechos: preferencia para ser seleccionados como futuro propietario y la participación de su familia en las actividades del asentamiento.

Sus obligaciones son las siguientes:

- 1) Tener vivienda en sitio próximo que le permita la explotación de las tierras.
- 2) Participar en forma activa en las organizaciones del asentamiento.
- 3) Respetar y cumplir el reglamento interno.

7. Determinación de beneficiarios

Como se ha dicho, pasan a integrar el asentamiento los campesinos que viven y trabajan en las fincas que cumplen los requisitos enumerados en el punto anterior.

8. Organización interna

No existe explicitada cuál debe ser la organización interna del asentamiento campesino, sin embargo, se aplica el modelo que se daba para las sociedades agrícolas de reforma agraria que nunca se formaron.

En este sentido, el funcionamiento y administración del asentamiento estará a cargo de la Asamblea General, la Junta Directiva y de los Comités Ejecutivos.

La Asamblea General es el órgano superior y está formado por todos los campesinos asentados. Le corresponde aprobar el plan anual de explotación, elegir, controlar y destituir a los miembros del Consejo de Administración.

A la Junta Directiva le corresponde administrar el Asentamiento y su Presidente tiene la representación legal del Asentamiento.

Los Comités Ejecutivos tienen la responsabilidad operativa y se encargan del cumplimiento de tareas específicas.

9. Normas sobre planificación

Cada asentamiento debe formular y ejecutar un Plan de Explotación. Durante el primer año se procura no cambiar los cultivos tradicionales del predio.

10. Ejecución

No hay antecedentes.

11. Control

No hay antecedentes.

12. Distribución de utilidades o excedentes

El Artículo 4º del Decreto número 50¹⁷ ya citado, establece: "Para los efectos legales, se estimará que los Asentamientos Campesinos no obtienen utilidades. Los saldos a favor que arroje el balance, son ahorros producidos para la gestión económica de los mismos".

13. Ingreso y retiro de socios

Con posterioridad a la constitución de un asentamiento pueden ingresar como nuevos integrantes, quienes se encuentren en las siguientes situaciones:

a. El familiar que reemplaza al familiar que murió o que resultó impedido.

b. Quienes adquirieron la condición de "Jefe de Familia" durante el asentamiento y sólo les faltaba este requisito en la fecha de constitución, pero continuaban trabajando cooperativamente en él.

c. Quienes no hayan resultado seleccionados por falta de tierra en otros asentamientos o sean trasladados de otras zonas por la Dirección de Reforma Agraria.

La calidad de asentado se puede perder por:

a. Terminación del asentamiento.

b. Renuncia escrita presentada al funcionario de la Dirección de Reforma Agraria y aceptada por éste.

c. Muerte del asentado.

d. Por cualquier hecho que lo inhabilite absolutamente.

e. Por ser expulsado del asentamiento, de acuerdo a las normas del reglamento.

14. Fallecimiento de un miembro

Si fallece un asentado, es reemplazado por un familiar. Si dos o más familiares reclaman este derecho, le corresponde en definitiva resolver al funcionario regional de la Dirección de Reforma Agraria con la Asamblea del asentamiento.

EL CASO PERUANO

La reforma agraria se ejecuta por zonas, las mismas que son definidas tomando en cuenta factores tales como: la excesiva concentración de la tierra, presencia de formas antisociales de tenencia de la tierra, excesiva presión demográfica, deficiente explotación de la tierra. A su vez las zonas agrarias se dividen en dos o seis sectores que se configuran en consideración a criterios de orden ecológico, agrológico, administrativo, social y cultural. A efectos de la acción transformadora se establecen prioridades por sectores, debiendo corresponder a cada sector prioritario un Plan Integral de Desarrollo, PID, a través del cual se combinan las acciones del sector de actividad económica agraria, con las propias de los sectores concurrentes, como salud, educación,

finanzas, transporte, comunicación, vivienda y otros, constituyendo el más próximo eslabón de la Planificación Nacional Sectorial.

El sector agrario inició los PID presionado por las exigencias del proceso de cambio, la necesidad de generar ahorros internos y de eliminar substancialmente el subempleo. La planificación regional funcional se concreta en el ámbito de los PID, los cuales pueden abarcar uno o más Proyectos Integrales de Asentamiento Rural, PIAR.

Los PIAR constituyen un conjunto de acciones coherentes que conducen al establecimiento organizado de beneficiarios de la reforma agraria, en un área delimitada con criterio de unidad socioeconómica, con lo cual se cristaliza la planificación intrarregional.

En la elaboración de un PIAR, se siguen los siguientes pasos:

1. Determinación del ámbito del PIAR, que obedece a criterios ecológicos, técnicos, económicos, rural, urbano, social y volumen potencial de adjudicaciones, todo lo cual se desprende del diagnóstico.

2. Programa de afectaciones que constituye un conjunto ordenado de acciones destinadas a la afectación en forma individualizada de los predios ubicados en el ámbito de un PIAR.

3. Determinación de las modalidades de adjudicación, tanto las de tipo asociativo como de tipo individual. Las modalidades pueden ser hechas en cooperativas agrarias, comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social, grupos campesinos o personas naturales.

4. Calificación de beneficiarios tomando en consideración los derechos legales de los feudatarios y pequeños arrendatarios, así como otros campesinos sin tierras o que la poseen en extensiones inferiores a la unidad agrícola familiar.

5. Procedimiento de adjudicación, y

6. Determinación del tamaño de las empresas asociativas.

De esta manera cada PIAR puede estar integrado por una o más empresas asociativas.

A continuación se describen las diferentes formas empresariales.

FORMAS TRANSITORIAS

Comités Especiales de Administración

1. Definición

Como las adquisiciones se hacen fundo por fundo y en forma escalonada, mientras las adjudicaciones se hacen en forma global (sin tener en cuenta la delimitación predial preexistente), el proceso hace necesario la creación de Comités Especiales integrados por representantes de Reforma Agraria y otras instituciones públicas y por representantes campesinos encargados de la administración de esos fundos en tanto no se haga la adjudicación definitiva.

2. Objetivos

Los Comités Especiales tienen como finalidad administrar las negociaciones y los predios (tierras, ganado y demás bienes) que hayan sido expropiados hasta tanto estos predios puedan ser adjudicados. (Artículo 68 TUC)²⁸.

Motivar, capacitar y organizar los grupos campesinos orientados a la constitución de la futura empresa de autogestión.

3. Plazo

La gestión de los Comités Especiales es inmediata, transitoria y de corta duración y su plazo está fijado en la respectiva Resolución Suprema. (Artículo 72 TUC)²⁸.

4. Régimen legal

Se constituyen por Resolución Suprema expedida por el Ministerio de Agricultura y tendrán personería legal para celebrar toda clase de operaciones civiles y comerciales que demanden sus funciones. (Artículo 70 TUC)²⁸.

Cada zona agraria propone a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, la constitución del Comité Especial de Administración, indicando la nómina de sus integrantes y la relación de predios que serán administrados por el Comité. La Dirección de Adjudicaciones proyecta la Resolución Suprema que deberá expedirse¹⁹, p. 55.

5. Tamaño de la empresa

Variable dependiendo de los predios que se trate.

6. Beneficiarios

Los Comités Especiales actúan como órganos de apoyo a la zona agraria respectiva, para la motivación, capacitación y organización de los grupos campesinos orientados a la constitución de la futura empresa de autogestión¹⁹, p. 56.

El Comité puede contratar personal de empleados y obreros necesarios para el mantenimiento de la eficiente explotación, todos los cuales quedan sometidos al régimen de servidores particulares y de legislación obrera. (Artículo 71 TUC)²⁸.

7. Organización interna

a. Organos

1) El Comité Especial. Integrado por: Dos representantes del Ministerio de Agricultura, uno del Banco de Fomento Agropecuario, uno del Banco Industrial, dos o más representantes de los trabajadores del o los predios, un representante de las entidades cuya intervención el Ministerio de Agricultura estime conveniente. (Artículo 68 del TUC)²⁸.

2) El Gerente o Administrador General. Nombrado por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural de una terna propuesta por el Comité Especial¹⁹, p. 58.

3) El Comité Organizador de la futura empresa. Formado por los trabajadores del o de los predios¹⁹, p. 56.

b. Funciones de su órganos

1) Del Comité Especial. Administrar los predios, así como los fondos especiales que le sean asignados por el Estado; contratar personal de empleados y obreros; vender la producción directamente; formular balances; comparecer en cualquier proceso judicial o administrativo relacionado con el ejercicio de su administración; elaborar el reglamento interno; proponer terna para designación del gerente; intervenir en la elaboración de proyec-

tos para asentamiento de beneficiarios y explotación de los predios y solicitar crédito al banco.

2. Del Gerente o Administrador General. Someter al Comité Especial la proyección técnica y financiera de la empresa, el flujo de Caja y el proyecto de presupuesto para los dos primeros años, con sus planes de producción e inversión. (Artículo 69 TUC)²⁸, 19, pp. 56/57.

3. Del Comité Organizador de la Futura Empresa. Quien preside el Comité es miembro nato del Comité Especial de Administración en representación de los trabajadores del o de los predios¹⁹, p. 55.

Su función es motivar, capacitar y organizar a los grupos campesinos orientados a la constitución de la futura empresa de auto-gestión.

8. Normas sobre planificación

No existen normas específicas. Sin embargo, corresponde al Gerente o Administrador General presentar los planes de producción e inversión, elaborados con intervención del Comité Especial de Administración. También se debe elaborar los proyectos para el asentamiento de personas beneficiarias, actividad sobre la cual existe un abundante conjunto de normas y procedimientos¹⁹, pp. 95-114.

Comisiones de Administración Provisional

1. Definición

Las adjudicaciones provisionales se realizan en los casos en que haya oposición campesina a la instalación de Comités Especiales. Se procede a la adjudicación provisional de un predio rústico cuando se ha realizado la toma de posesión o la firma de escritura de traslación de dominio. La adjudicación se hace al grupo de trabajadores del predio expropiado, constituyéndose entre ellos la respectiva comisión¹⁹, p. 59.

2. Objetivos

Las Comisiones de Administración Provisional tienen como finalidad la administración y gestión temporales de los respectivos predios

expropiados y la obligación de acatar las directivas de carácter técnico administrativo que imparta la dirección de la zona agraria de su jurisdicción. (TUC, Artículo 68)²⁸.

3. Plazo

No puede ser mayor de dos años. Vencido el plazo se hará la adjudicación definitiva a la cooperativa o a la Sociedad Agrícola de Interés Social, SAIS. (TUC, Artículo 68)²⁸.

4. Régimen legal

Las adjudicaciones provisionales se instrumentan mediante resoluciones de la correspondiente zona agraria, la que al expedirla debe celebrar un contrato con la Comisión de Administración Provisional, estableciéndose las responsabilidades de ésta¹⁹, p. 59.

En cada predio, materia de adjudicación provisional, los posibles beneficiarios nominan de 6 a 10 campesinos como candidatos a integrar la comisión. La zona agraria nombra por resolución, de 3 a 5 de ellos para integrar la comisión¹⁹, p. 60.

5. Tamaño de la empresa

Se limita a las dimensiones de cada predio.

6. Beneficiarios

Son beneficiarios a título provisional los trabajadores del predio expropiado.

7. Organización interna

a. Organos

1) La Comisión de Administración Provisional. Formada por 3 a 5 miembros nombrados por resolución de la zona.

2) El Gerente o Administrador. Nombra por la Dirección General de Reforma Agraria de una terna propuesta por la Comisión.

b. Funciones de sus órganos

1) La Comisión de Administración Provisional. Tiene las mismas atribuciones que los Comités Especiales de Administración. (TUC, Artículo 68)²⁸.

2) El Gerente o Administrador. Tiene la obligación de someter a la comisión la proyección técnica y financiera de la empresa, flujo de Caja y presupuesto con planes de producción e inversión, así como el organigrama.

8. Normas sobre planificación

Corresponde al Gerente o Administrador provisional elaborar la proyección técnica y financiera de la empresa, el presupuesto, los planes de producción e inversión y el flujo de Caja.

FORMAS DEFINITIVAS DE ADJUDICACION

Cooperativas Agrarias de Producción

1. Definición

Constituyen unidades indivisibles de explotación en común, en las que la tierra, ganado, instalaciones, cultivos, equipos y plantas de beneficio son de su propiedad, sin individualizar los derechos de los socios. Proporcionan los servicios que requieran sus socios y familiares. (Decreto Supremo 240-69-AP, Artículo 95)²⁶.

Se consideran Cooperativas Agrarias de Producción aquellas que se constituyan en los complejos agro-industriales afectados por la Ley de Reforma Agraria. (Decreto Supremo 240-69-AP, Artículo 100)²⁶

2. Objetivos

a. Constituir una forma de organización socio-económica que permita alcanzar bienestar social y la realización plena del hombre y sirve como agente dinámico para la consecución de una sociedad solidaria.

b. Ser fuente de trabajo permanente para sus socios.

c. Implantar sistemas de producción conducentes al incremento de la producción y de la productividad.

d. Transformar los productos mediante la operación de plantas de beneficio industrial.

e. Elevar la condición social, económica y cultural de los socios contribuyendo al desa-

rollo local, regional y nacional. (Decreto Supremo 240-69-AP, Artículo 96)²⁶.

3. Plazo

Estas cooperativas tienen plazo indefinido.

4. Régimen legal

Se rigen por los Decretos Ley números 17713²⁴ y 17716²² y sus principales características son:

a. Propiedad social e indivisible sobre la tierra y demás bienes de producción adjudicados a la cooperativa y de aquellos adquiridos antes y después de la adjudicación.

b. Participación de todos los socios en la toma de decisiones y en el manejo de la empresa.

c. Reparto de excedentes en forma proporcional al tiempo trabajado por los socios.

d. Ser fuente de trabajo para todos los socios.

e. Compromiso de explotación eficiente de todos los recursos adjudicados a la cooperativa (Normas y Procedimientos de Adjudicaciones, páginas 46-47).

5. Tamaño de la empresa

Para la determinación del tamaño de la empresa no habrá de tenerse en cuenta necesariamente la demarcación predial pre-existente. En el caso de áreas agrícolas se ha fijado un límite mínimo de 15 veces la Unidad Agrícola Familiar, UAF, y máximo de 250 veces.

6. Socios

Además de los requisitos esenciales, como ser peruano, tener no menos de 18 años o capacidad civil, ser jefe de familia, ser campesino, no ser propietario de tierras, residir de preferencia en el predio o en lugar vecino. (Artículo 84 TUC)²⁸, para ser socio de este tipo de cooperativa se requiere:

a. Ser agricultor o ganadero que explote directamente la tierra, trabajador de las plantas agro-industriales o personal especializado técnico agrícola.

b. No tener intereses contrarios o en competencia con la cooperativa ni pertenecer a otra cooperativa de la misma actividad.

c. Ser calificado como socio de la cooperativa, previa presentación de una solicitud.

d. Pagar la cuota de inscripción o suscribir los certificados de aportación.

Pueden ser socios de una Cooperativa Agraria de Producción tanto personas naturales como jurídicas, debidamente calificadas por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

Entre las personas naturales se establece la siguiente prioridad:

1) Campesinos con derechos preferenciales.

2) Trabajadores agrícolas.

3) Otros campesinos sin tierra o que la posean en extensión inferior a la unidad agrícola familiar (propietarios minifundistas).

Respecto de las personas jurídicas se señala a los bancos estatales de fomento, instituciones públicas, comunidades campesinas, cooperativas y sociedades de personas¹⁹, pp. 71/72.

7. Organización interna

a. Organos

1) La Asamblea General. Es la autoridad suprema de la Cooperativa Agraria de Producción. Los socios se constituyen en Asamblea General Ordinaria en las oportunidades que señalan los Estatutos de la Cooperativa y en Asamblea General Extraordinaria las veces que sea necesario. La convocatoria la hacen en su orden:

a) El Presidente del Consejo de Administración.

b) El Consejo de Administración por acuerdo de la mayoría de sus miembros y sólo en los casos establecidos por el Artículo 42 del Decreto Supremo número 240-69-AP²⁶.

c) El Consejo de Vigilancia.

d) La Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo (ONDECOOP).

Cuando el número de socios excede los 500, el estatuto puede establecer la existencia de

una Asamblea General de Delegados compuesta por un número no menor de 100 ni mayor de 200, integrada por:

— Delegados elegidos por los socios.

— Los titulares del Consejo de Administración.

— Los titulares del Consejo de Vigilancia.

— Titulares de Comités Especializados, cuando éstos funcionen. (Artículo 55, Decreto Supremo N° 240-69-AP)²⁶.

2) Consejo de Administración. Es el órgano responsable de la marcha administrativa de la Cooperativa. Está integrado por no menos de cinco miembros titulares y dos suplentes y por los representantes que acrediten los Comités Especiales, con derecho a voz pero sin voto. De entre los titulares se elige al Presidente, Vicepresidente, Vocales, Secretario y Tesorero. El estatuto de la cooperativa establece las funciones de cada uno de los miembros del Consejo. El Presidente convoca al Consejo por lo menos una vez al mes. (Artículos 60 al 68 del Reglamento del TUC)²⁸. Sus miembros son solidariamente responsables por el cumplimiento de sus funciones.

3) Consejo de Vigilancia. Es el órgano encargado de la supervisión de todas las actividades de la cooperativa y fiscaliza los actos del Consejo de Administración. Está integrado por no menos de tres miembros y dos suplentes. De entre sus miembros el Consejo elige Presidente, Secretario y Vocales. Se reúne por lo menos una vez al mes y en forma extraordinaria cuando sea conveniente. (Artículos 69 al 77 del Reglamento del TUC)²⁸. Sus miembros son solidariamente responsables por el cumplimiento de sus funciones.

4) Comités Especializados. Los estatutos de la cooperativa pueden establecer la existencia de estos comités, constituidos unos en función de las unidades de la producción y los servicios y otros en función de las unidades socio-económicas localizadas en áreas geográficas diferentes a aquellas donde se encuentra ubicado el centro principal de operaciones de la cooperativa. Los Comités Especializados están formados por tres titulares y por un suplente elegidos por los socios de cada unidad operacional.

b. Funciones de sus órganos

1) A la Asamblea General Ordinaria: Elegir a los miembros de los Consejos de Administración y Vigilancia; examinar la gestión administrativa, financiera y económica de la cooperativa; resolver sobre la distribución de intereses y excedentes; aprobar el Plan de Desarrollo Anual y el Presupuesto de Ingresos y Egresos del nuevo período y autorizar el monto máximo por el cual el Consejo de Administración puede adquirir; enajenar o gravar los bienes y derechos de la cooperativa, sin autorización de la Asamblea General.

2) A la Asamblea General Extraordinaria: Evaluar la ejecución del Plan; reformar los Estatutos; aprobar reglamentos de los Comités Especializados; remover, por causa justificada, a los miembros de los Consejos; autorizar la emisión de bonos, cambios en los sistemas de producción; autorizar al Consejo de Administración para que enajene y grave bienes hasta por un monto definido; acordar la fusión o incorporación de la cooperativa con otra de igual finalidad y otras funciones.

3) Al Consejo de Administración: Designar de entre sus miembros o entre personas ajenas a la cooperativa a uno o más gerentes administradores; administrar los recursos económicos de acuerdo con la ley; convocar a la Asamblea General de acuerdo a los estatutos; emitir bonos según lo resuelto por la Asamblea General; interponer acciones judiciales; presentar a la Asamblea General los balances, estados y anexos, memorias, presupuestos y plan de desarrollo; resolver sobre la admisión y retiro de los socios; cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales vigentes y establecer sanciones.

4) Al Consejo de Vigilancia: Supervisar que los miembros del Consejo de Administración y Comités cumplan con sus atribuciones y obligaciones; comprobar la exactitud de los estados financieros, económicos y otros presentados por el Consejo de Administración; controlar que la contabilidad se lleve con la debida puntualidad y con arreglo a la Ley; conocer de las reclamaciones de los socios sobre actos del Consejo de Administración y Comités Especializados; proponer sanciones a la Asamblea en contra del Consejo de Administración por infracciones y presentar a la Asamblea

el Informe sobre el cumplimiento de sus funciones.

5) A los Comités Especializados: Planificar y proponer al Consejo de Administración la política a seguir en cada unidad operacional de producción y/o servicios y áreas geográficas. Las atribuciones de cada Comité Especializado y sus funciones se establecen por un reglamento específico aprobado por la Asamblea General. (Artículos 78 al 84 del Reglamento del TUC)²⁸.

8. Normas sobre planificación

Existe un conjunto de normas técnico-económicas para el establecimiento de la empresa campesina que comprende:

- a. Información general.
- b. Inventario de recursos.
- c. Organización de la empresa.
- d. Plan de producción.
- e. Plan ganadero.
- f. Plan de inversiones.
- g. Fuentes de financiamiento y reembolso.
- h. Cálculo de resultados económicos.
- i. Cálculo de la cabida.

Cabe señalar que este conjunto de normas es abundante en detalle y un poderoso auxiliar en el proceso de planificación¹⁹. pp. 95/114.

Además el Artículo 79 del Decreto Supremo número 240-69-AP²⁶ establece que los Comités Especializados tienen como objeto planificar y proponer al Consejo de Administración la política a seguir en cada unidad operacional de producción. En ausencia de estos comités corresponde la planificación al Consejo de Administración.

9. Normas sobre ejecución

- a. Racional aprovechamiento de los recursos naturales.
- b. Que se mantengan o introduzcan procedimientos tecnológicos que permitan el máximo empleo de la fuerza laboral.

c. En los primeros años se deben mantener los cultivos y crianzas que tradicionalmente se llevaba en la explotación anterior, salvo justificadas excepciones.

d. Aprovechamiento de economías de escala propias del proceso de producción. Las economías de escala que se deriven de procesos de comercialización, transformación, créditos y compra de insumos, se aprovechará mediante la integración de unidades de grado superior.

e. Que se garantice la participación de los campesinos en la toma de decisiones¹⁹.
pp. 53/54.

Las cooperativas integradas por beneficiarios de la Reforma Agraria tienen preferencia en la prestación de la asistencia técnica y credencia que otorga el Estado.

10. Normas sobre control

El Decreto Supremo 91-71-AG²⁵, creó el sistema de Asesoramiento y Fiscalización para Cooperativas Agrarias de Producción (así como para SAIS), constituidas en base a los fundos expropiados con fines de reforma agraria. El Decreto dispuso que las actividades de asesoramiento y control correspondía ejecutarlas a la Dirección General de la Reforma Agraria y Asentamiento Rural, a la ONDECOOP y demás entidades públicas, dependiendo el sistema del Ministerio de Agricultura con un organismo central con sede en Lima, organismos zonales y organismos locales.

Mediante Decreto Supremo número 003-72-PM²⁷, el sistema de Asesoramiento y Fiscalización pasa a depender del Jefe del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social y sus funciones quedan limitadas únicamente a las cooperativas agrarias de producción azucarera de los departamentos de Lambayeque, Ancash, La Libertad y Lima y la Cooperativa Talambo Ltda. Se modifican también los objetivos y organización del sistema de Asesoramiento y Fiscalización.

Las demás Cooperativas Agrarias están dirigidas y controladas por el Comité de Supervigilancia, cuya función es la de dirigir y controlar a las cooperativas agrarias en sus aspectos administrativos de producción, comercialización y financiación.

En el ámbito interno corresponde el control en su orden, a la Asamblea General, Consejo de Vigilancia, Consejo de Administración y por último a los mismos socios.

11. Distribución de utilidades o excedentes

De conformidad con el Reglamento de Cooperativas, los remanentes que arroje el balance de resultados se distribuyen en el orden siguiente:

a. No menos del 10 por ciento para constituir o incrementar el Fondo de Reserva.

b. No menos del 5 por ciento para el Fondo de Educación.

c. No menos del 10 por ciento para el Fondo de Previsión Social.

d. No menos del 15 por ciento para el Fondo de Inversiones.

e. No menos del 5 por ciento para el Fondo de Desarrollo Cooperativo.

f. La suma general que acuerde la Asamblea General para el abono de intereses sobre los Certificados de Aportación totalmente pagados.

g. El saldo resultante será distribuido entre los socios en función del tiempo trabajado o del uso que se haya hecho de los servicios de la Cooperativa durante el ejercicio económico.

12. Ingreso y salida de socios

La rescisión de contratos de adjudicatarios se puede producir por solicitud del adjudicatario (persona natural o jurídica). El ex-adjudicatario tendrá derecho a la devolución de las amortizaciones y el valor de las mejoras por él efectuadas, deduciéndose las deudas por préstamos otorgados por las instituciones de crédito así como la merced conductiva. El saldo, si lo hubiere será pagado en efectivo y si hubiere saldo en contra, éste se cobrará por la Zona Agraria por la vía correspondiente.

También procede la rescisión por incumplimiento de obligaciones contractuales, en cuyo caso el adjudicatario tampoco pierde su derecho a las devoluciones.

En ambos casos de rescisión, se recomienda acompañar a lo actuado el expediente de

calificación del campesino que reemplazará al anterior, procurando que esta situación se realice a favor de campesinos deficitarios ubicados en parcelas colindantes o cercanas.

13. Fallecimiento de socios

Al fallecimiento de un socio consultan las siguientes soluciones:

a. Cuando el adjudicatario deje viuda o compañera permanente e hijos menores de 18 años, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural se pronunciará declarando la caducidad del contrato celebrado con el fallecido y adjudicará a título gratuito a la viuda o compañera permanente y a los hijos menores de 18 años, señalándoles la obligación de liquidar el condominio cuando el último de los hijos cumpla los 18 años.

b. Cuando el adjudicatario deje viuda o compañera permanente e hijos mayores de 18 años, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural se pronunciará por la caducidad del contrato celebrado con el fallecido y adjudicará a título gratuito a la viuda o compañera permanente o a uno de sus hijos si ésta renuncia en su favor. En este último caso la adjudicación será a título oneroso.

c. Cuando el adjudicatario deja sólo hijos menores de 18 años, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural se pronunciará por la caducidad del contrato celebrado con el fallecido y adjudicará la parcela a título gratuito a los hijos menores representados por el familiar más cercano, hasta que uno de los hijos cumpla la mayoría de edad, asumiendo éste último las funciones de tutor.

d. Cuando el adjudicatario deja sólo viuda o compañera permanente, los procedimientos y soluciones serán los señalados en el punto a.

e. Cuando el adjudicatario deja sólo hijos mayores de 18 años, la adjudicación se hará en favor del hijo que se halle trabajando directamente la parcela. Si varios de ellos lo están haciendo, la adjudicación se hará en favor del que ellos determinen. Si no hay acuerdo, la Dirección de Reforma Agraria lo hará en favor del hijo que ella determine.

f. Adjudicatario que fallece sin haber suscrito contrato, la adjudicación se ceñirá a las pautas precedentes en cuanto sean aplicables, pero a título oneroso¹⁹, pp. 86/90.

Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria

1. Definición

Son aquellas cooperativas que se constituyen para formar unidades agrícolas de superficie adecuada que permitan realizar explotaciones y servicios en común, capaces de incrementar la producción y la productividad, elevando las condiciones sociales económicas y culturales de sus socios.

2. Objetivos

a. Efectuar explotaciones en común.

b. Realizar un adecuado planeamiento físico de las parcelas integradas para alcanzar una adecuada combinación de factores.

c. Propiciar la modernización de la agricultura y ganadería con el conocimiento y aplicación de técnicas avanzadas.

d. Realizar la transformación de sus productos mediante la operación de plantas de beneficio industrial.

3. Plazo

Estas cooperativas tienen carácter permanente.

4. Régimen legal

Se rigen por los artículos 105 al 116 del Decreto Supremo número 240-69-AP²⁶ y por la Ley General de Cooperativas.

Para organizarse en Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria, los beneficiarios deben transferir a la Cooperativa:

a. El derecho de propiedad de su parcela como aporte de capital, recibiendo por su valor certificados de aportación.

b. El derecho de uso de su parcela.

c. El derecho de propiedad de parte de su parcela como aporte de capital.

d. El derecho de uso de parcela reteniendo una extensión no mayor de una hectárea.

Las parcelas transferidas como aporte de capital adquieren la calidad de bienes propios de la cooperativa y no revierten al socio por ningún concepto.

5. Tamaño de la empresa

En el caso de áreas agrícolas se ha fijado un límite mínimo de 15 veces la UAF y un máximo de 250 veces la UAF.

6. Socios

Los adjudicatarios de unidades agrícolas familiares y los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria, cuyas parcelas sean objeto de acciones de concentración parcelaria y reordenamiento rural, pueden organizarse en Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria.

Para ser socio de una Cooperativa Agraria de Integración Parcelaria se requiere no ser propietario de tierras cuya extensión exceda al triple de una UAF y transferir el derecho de propiedad de uso de su parcela, total o parcialmente, a la cooperativa. El derecho de reserva en propiedad o en uso no puede ser por más de una hectárea.

Para efectos de transferencia de la parcela como aporte de capital, un adjudicatario debe solicitar autorización a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

7. Organización interna

a. Organos:

Al igual que en las cooperativas de producción, los órganos son los siguientes:

- 1) La Asamblea General.
- 2) El Consejo de Administración.
- 3) El Consejo de Vigilancia.
- 4) Los Comités Especializados (si es necesario).

Cada uno de estos órganos se encuentra integrado y funcionando de la misma manera en que lo hacen los órganos de las Cooperativas Agrarias de Producción.

b. Facultades de sus órganos:

Las facultades de cada uno de los órganos de las Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria son los mismos que se establecen para los órganos respectivos de las Cooperativas Agrarias de Producción.

8. Normas sobre planificación

Corresponde a los Comités Especializados planificar y presentar a consideración del Consejo de Administración los planes y la política a seguir en cada unidad operacional. En ausencia de Comités Especiales corresponde estas actividades al Consejo de Administración.

9. Normas sobre ejecución

Para alcanzar sus objetivos las Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria deberán:

a. Cultivar, producir, industrializar y comercializar los productos agrarias explotados en común.

b) Organizar sistemas de trabajo para las actividades de la cooperativa.

c. Proveer los bienes y servicios que demanden las operaciones de la cooperativa y que satisfagan las necesidades de los socios y familiares.

d. Crear un sistema de capacitación adecuado y permanente.

10. Control

Internamente el control se ejerce, en su orden, por la Asamblea General, el Consejo de Administración, el Consejo de Vigilancia, los Comités Especializados y por último, cualquier socio por sí mismo. El Comité de Supervigilancia ejerce control sobre las Cooperativas Agrarias y por tanto sobre las Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria. El Comité de Supervigilancia se creó mediante Decreto Ley 17732²⁹ modificados por los Decretos Leyes números 18213²³ y 18315²⁴.

11. Distribución de utilidades o excedentes

El excedente generado por el trabajo en común se distribuye entre los socios en pro-

porción al tiempo trabajado, con independencia de los anticipos recibidos por la prestación de servicios. Los excedentes generados por los servicios que la cooperativa preste a los socios es distribuido en proporción al volumen de operaciones que hubiese efectuado. Rige en todo caso lo dispuesto en el Decreto Supremo 240-69-AP²⁶, cuyos detalles se explican para el caso de las Cooperativas Agrarias de Producción.

12. Ingreso y salida de socios

La calidad de socio se pierde por:

a. Renuncia escrita dirigida al Presidente del Consejo de Administración.

b. Fallecimiento.

c. Enajenación del aporte social.

d. Exclusión acordada por el Consejo de Administración debido a:

1) Incumplimiento de obligaciones.

2) Actuar contra los intereses de la Cooperativa.

3) Negociar particularmente con terceros.

4) Haber sido privado de sus derechos civiles.

La aceptación de la renuncia será diferida cuando el renunciante sea deudor o codeudor de la cooperativa por un monto que supere al total de sus aportaciones, o cuando no lo permita la situación económica o financiera de la cooperativa.

13. Fallecimiento de socios

Al fallecimiento de un socio, rigen las mismas disposiciones que para las Cooperativas Agrarias de Producción.

Cooperativas Agrarias de Servicios

1. Definición

Cooperativas Agrarias de Servicios son aquellas que se constituyen con el objetivo de brindar a sus socios servicios relacionados con la explotación agraria y las necesidades del desarrollo rural. Tales servicios deben ser de propiedad de la cooperativa.

2. Objetivos

a. Incrementar la producción y la productividad.

b. Estimular la reinversión de la renta mediante el uso en común de servicios.

c. Comercializar e industrializar la producción de sus socios.

d. Elevar el nivel social, técnico, económico y cultural de sus socios.

3. Plazo

Tienen plazo indefinido.

4. Régimen legal

Se rigen por los Decretos Ley números 17713²¹ y TUC²⁸.

5. Tamaño de la Empresa

No hemos encontrado limitaciones.

6. Socios

Pueden ser socios los agricultores o ganaderos que explotan directamente la tierra, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a. No tener intereses contrarios a la Cooperativa.

b. No pertenecer a otra cooperativa.

c. Llenar una solicitud de ingreso.

d. Pagar la cuota de inscripción y suscribir los compromisos aprobados.

e. Ser aceptado como socio.

Para ser socio de este tipo de cooperativa se requiere específicamente:

1) Ser propietario de una extensión de tierra que no exceda al triple de la Unidad Agrícola Familiar.

2) No tener más de seis asalariados permanentes.

7. Organización interna

a. Organos:

Son los mismos que para los demás tipos de cooperativas agrarias ya descritas.

b. Facultades de sus órganos:

Son las mismas facultades descritas anteriormente para los otros tipos de cooperativas agrarias.

8. Normas sobre planificación

Son aplicables las descritas para las otras cooperativas agrarias.

9. Normas sobre ejecución

Para cumplir sus objetivos la Cooperativa Agraria de Servicios deberá:

a. Proporcionar a los socios insumos, máquinas y equipos, instalaciones y demás elementos necesarios para la producción, así como artículos de uso y consumo que satisfagan las necesidades de los socios y familiares.

b. Organizar la comercialización de la producción de sus socios.

c. Mejorar las obras de infraestructura existentes, en la medida en que contribuyan a elevar la producción y productividad.

d. Instalar y operar plantas de industrialización de la producción.

e. Coordinar entre sus socios el uso racional de los recursos de agua y tierras así como la programación de cultivos, prácticas culturales y otras acciones que por su naturaleza requieran de esta coordinación.

f. Integrar sus operaciones económicas con el movimiento cooperativo.

g. Proporcionar a sus socios los medios que permitan un mejor conocimiento teórico-práctico de las condiciones de la producción agropecuaria y el mejoramiento social y cultural de sus miembros.

h. Proveer de otros medios que permitan alcanzar los objetivos de la cooperativa.

10. Control

Los mismos sistemas de control interno y de control externo ya descritos para los otros tipos de cooperativas agrarias son aplicables a las Cooperativas Agrarias de Servicios.

11. Distribución de utilidades y excedentes

Los excedentes que generen los servicios que proporciona la cooperativa, se distribuirán en proporción al volumen de las operaciones que hubiere efectuado el socio con la cooperativa durante el ejercicio económico. (Artículo 121, Decreto Supremo 240-69-AP)²⁶.

12. Ingreso y salida de socios

Rigen las condiciones detalladas cuando se trató de las Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria.

13. Fallecimiento de socios

Las disposiciones ya indicadas al tratar el caso de las Cooperativas Agrícolas de Producción rigen también para este tipo de Cooperativas, en cuanto sean aplicables.

Cooperativas Comunales

1. Definición

Las Cooperativas Comunales de primer grado se constituyen sobre la base de la propiedad de las comunidades campesinas así como sobre las nuevas superficies que les sean adjudicadas en aplicación de la Ley de Reforma Agraria. Estas cooperativas se organizan como una unidad de explotación en común de la tierra, bosques, canteras, ganado, instalaciones, cultivos, equipos, plantas de beneficiar y otros bienes. Igualmente, prestan a toda la comunidad campesina los servicios que la producción o las necesidades de sus socios y familiares requieran. Tales servicios serán de propiedad de la cooperativa.

Las Cooperativas Comunales de primer grado se clasifican en los siguientes subtipos:

a. Cooperativas Comunales de Producción, y

b. Cooperativas Comunales de Servicios.

(Artículo 122. Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

2. Objetivos

a. Establecer mecanismos de justa participación en las decisiones y en la renta social producida en común.

b. Dinamizar y modernizar las formas tradicionales hacia la consecución de unidades socio-económicas que permitan alcanzar la utilización racional de los recursos humanos y de capital, evitando la división y fragmentación de las tierras comunales.

c. Enfatizar el desarrollo de las diferentes formas de ayuda mutua y de cooperación tradicional de manera que adquieran plena vigencia en las organizaciones cooperativas.

d. Ser fuente permanente de trabajo para sus socios a fin de erradicar el sub-empleo mediante la intensificación de las actividades económicas de producción y comercialización.

e. Propender a un adecuado planeamiento de las actividades económicas de la comunidad.

f. Posibilitar un significativo ahorro orientado a la inversión en bienes de producción.

g. Elevar el nivel social, económico y cultural de sus miembros.

(Artículo 125. Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

3. Plazo

Tienen plazo indefinido.

4. Régimen legal

El régimen de la propiedad rural de las Comunidades Campesinas está sujeto a lo que establece el Decreto-Ley número 17716²², con las garantías y limitaciones que determina la Constitución de la República.

El Estado debe estimular la tecnificación de las Comunidades Campesinas y su organización en cooperativas. La organización de Cooperativas Comunales requiere la intervención de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural a través de la Dirección de Comunidades Campesinas, la que determinará con la INDECOOP su factibilidad. Por tanto, para que las Comunidades Campesinas puedan ser beneficiarias de la Reforma Agraria, deben ser reestructuradas y organizar bajo el sistema cooperativo la explotación en común de las tierras adjudicadas.

(Artículo 129. Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

5. Tamaño de la empresa

Las Cooperativas Comunales requieren para su constitución un mínimo de 50 miembros. Pueden asignar en usufructo a cada miembro una superficie no mayor de un cuarto de hectárea para constituir un huerto familiar. (Artículo 132 de los Reglamentos del TUC)²⁸.

6. Socios

Rigen las mismas características generales detalladas para los beneficiarios de otras cooperativas agrarias.

Para ser calificado como beneficiario es requisito ser miembro de la comunidad campesina y residir en ella. (Artículo 128 Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

7. Organización interna

a. Organos:

Son los mismos que para cualquiera de los tipos de Cooperativas Agrarias ya descritos.

b. Facultades de sus órganos:

Son las mismas facultades ya descritas para los distintos tipos de Cooperativas Agrarias.

8. Normas sobre planificación

Son aplicables las normas de planificación ya descritas para las Cooperativas Agrarias.

9. Normas sobre ejecución

Para alcanzar sus objetivos las Cooperativas Comunales deberán:

a. Constituir una Unidad Económica capaz de abarcar toda la Comunidad Campesina, a través de la producción en común y/o la generalización de los servicios.

b. Intensificar la participación de todos los comuneros en las actividades de producción, transformación, comercialización o consumo y otras que la cooperativa establezca.

c. Organizar los sistemas de trabajo en función del pleno empleo de sus miembros.

d. Potencializar el uso de los recursos existentes y la capacidad de los servicios instalados a través de un planeamiento racional de la actividad económica de la comunidad, concertando sus actividades con otras cooperativas existentes en el área.

e. Integrar los flujos económicos de la cooperativa proveyendo de bienes y servicios que demanden la producción y las necesidades de los socios y sus familiares.

f. Organizar centros de capacitación teórico-práctica a nivel local o regional.

(Artículo 126, Decreto Supremo 240-69-AP)²⁶.

10. Control

Se aplican los mismos sistemas de control ya descritos para los distintos tipos de cooperativas agrarias.

11. Distribución de utilidades o excedentes

Los excedentes generados por el trabajo en común se distribuyen entre los socios en proporción al tiempo trabajado por cada uno de ellos en la cooperativa, durante el ejercicio económico. Los excedentes generados por los servicios que proporciona la cooperativa a sus socios se distribuirán en proporción al volumen de operaciones que hubieran efectuado durante el ejercicio económico.

(Artículo 164, Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

12. Ingreso y salida de socios

Las personas naturales que tienen residencias permanentes dentro del área de adjudicación deben integrarse a la comunidad adjudicataria como comuneros por asimilación, de acuerdo a lo dispuesto en el Estatuto de Comunidades Campesinas¹⁹, p. 48. No existen otras normas específicas sobre la materia, por lo que estimamos deben ser aplicables las normas sobre Cooperativas Agrarias.

13. Fallecimiento de socios

Las tierras de comunidades que se encuentran en posesión particular de alguno de sus integrantes, se mantendrán en dominio de la

comunidad y su derecho posesorio no puede ser alterado y no puede ser enajenado o transferida ni por contrato ni por sucesión hereditaria. En consecuencia, al fallecimiento del usuario, la posesión revierte a la comunidad. (Artículo 119 del TUC)²⁸.

Adjudicación a Personas Naturales

1. Definición

Cuando las adjudicaciones se hacen a personas naturales, el asentamiento de los adjudicatarios se realiza en unidades agrícolas familiares. (Artículo 78 del TUC)²⁸.

Constituye factor favorable para la adopción de esta modalidad, el que no se den las condiciones favorables para adoptar otras modalidades de adjudicación.

Se define la unidad agrícola familiar como la superficie de tierra que, trabajadas directamente por el agricultor y los miembros de su familia en condiciones técnicas de eficiencia puede absorber toda la fuerza de trabajo de la familia y proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de su familia, cubrir los compromisos contraídos en el desarrollo de sus actividades y acumular cierto margen de ahorro. (Artículo 79 del TUC)²⁸.

2. Objetivos

a. Absorber toda la fuerza de trabajo de la familia y no requerir el empleo de mano de obra extraña, salvo en determinados períodos de la campaña agrícola y en proporción no mayor de la cuarta parte de la capacidad de trabajo anual de la familia.

b. Proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de la familia y cumplir con las obligaciones correspondientes a la compra de la parcela y acumular cierto margen de ahorro.

3. Plazo

Tiene plazo indefinido.

4. Régimen legal

Se rigen por los artículos 77 y siguientes del TUC²⁸, que establecen que las adjudicaciones pueden hacerse en forma individual o a

grupos de campesinos en propiedad, en UAF o unidad ganadera familiar.

Las adjudicaciones se efectúan mediante contrato de compraventa, que se celebra por documento privado. El precio se fija en función de la capacidad económica de la UAF y no puede ser superior al valor de expropiación. El precio se paga en 20 anualidades, con cierto número de años muertos que no pueden exceder de cinco.

5. Tamaño de la Empresa

Se procede a hacer adjudicaciones en forma individual a personas naturales en las superficies que se indican a continuación:

a. Unidades agrícolas o ganaderas familiares, cuya superficie será determinada para cada zona por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

La superficie de la UAF se determina para cada zona tomando como base la fuerza de trabajo de la familia tipo y la capacidad económica de cada clase de tierra.

En el caso de la unidad ganadera familiar se determina teniendo presente que debe proporcionar un ingreso neto suficiente para sostener la familia y pagar su parcela.

b. Unidades hasta 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva.

c. Unidades mayores de 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en Sierra y Ceja de Selva, hasta el límite inafectable. Los lotes que se adjudican como unidades agrícola familiar son indivisibles. (Artículo 79 del TUC)

28. 19, p. 50.

6. Beneficiarios

Para ser admitido como postulante para la adjudicación de UAF se requiere:

- a. Ser peruano.
- b. Tener 18 años de edad o capacidad civil.
- c. Ser jefe de familia.
- d. Ser campesino.
- e. No ser propietario de tierras o serlo en superficie inferior a la de una UAF. En este

último caso tiene la obligación de enajenar a favor de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

f. Residir de preferencia en el predio de la adjudicación o en lugar vecino.

(Artículo 84 del TUC)²⁸.

7. Determinación de los beneficiarios

Los adjudicatarios individuales se clasifican en:

a. Campesinos con derechos preferenciales:

1) Feudatarios o sea los yanaconas, aparceros, arrendires, allegados, colonos, mejoreños, precarios, huachilleros y otros campesinos que explotan directamente extensiones que no excedan de 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva, vinculando dicho trabajo a la prestación de servicios personales al propietario de las tierras con retribución salarial o sin ella, aunque ésta sea superior al salario mínimo legal. No es feudatario ni pequeño arrendatario el trabajador estable de un predio agrícola a quien el principal le haya concedido el uso gratuito de una parcela en extensión no mayor de una hectárea, siempre que perciba cuando menos el salario mínimo correspondientes y goce de los beneficios de la legislación laboral. Igualmente no es feudatario ni pequeño arrendatario el pastor estable, al que se le concedan pasturas gratuitamente para soportar una cantidad no mayor de 40 unidades de ovinos, siempre que perciba, cuando menos, el salario mínimo correspondiente y goce de los beneficios de la legislación laboral.

2) Pequeños arrendatarios, sub-arrendatarios y otros pequeños agricultores no propietarios, son aquellos que trabajan la tierra en forma directa, en extensiones que no excedan de 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva. Igualmente se consideran como pequeños arrendatarios a los trabajadores estables de un predio que conducen parcelas no menores de una hectárea ni mayores de 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva. En igual condición se encuentran los trabajadores estables que se le conceden gratuitamente pasturas para soportar una cantidad no menor de

40 unidades de ovinos ni mayor de 500 unidades de ovinos.

b. Otros campesinos sin tierras, que las posean en extensión inferior a la unidad agrícola familiar.

Se podrán adjudicar unidades agrícolas familiares o extensiones de tierras para completar la unidad agrícola familiar a los trabajadores agrícolas permanentes o eventuales a los propietarios minifundistas, a los adjudicatarios de la Reforma Agraria deficitarios de la unidad agrícola familiar.

c. Arrendatarios usuarios, usufructuarios, anticresistas, condóminos y otros agricultores que conduzcan predios rústicos cuya extensión supere a las 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva. Tienen derecho a la adjudicación del área que conducen directa y eficientemente, hasta el límite inafectable, siempre que no afecten los derechos de los feudatarios, pequeños arrendatarios y otros pequeños agricultores que conduzcan extensiones inferiores a la unidad agrícola familiar.

d. Ocupantes de terrenos públicos. Los poseedores de tierras revertidas al dominio público que hayan contratado por la transferencia de la totalidad o parte de ellas con los concesionarios cuyos derechos hayan caducado, tendrán derecho a la adjudicación de las tierras que trabajen eficientemente y hasta el límite inafectable. Se deducirá del valor de adjudicación la cantidad que acrediten haber entregado por su transferencia al empresario o concesionario cuyo derecho haya caducado. Los campesinos ocupantes de tierras públicas, tendrán derecho a la adjudicación del área que conducen, hasta el límite de 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en las demás regiones¹⁹, pp. 51-53.

Las Sociedades Agrícolas de Interés Social

1. Definición

Son personas jurídicas de derecho privado y de responsabilidad limitada, integradas por beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria que se constituyen cuando la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural lo considera necesario y se rigen por los prin-

cipios básicos de las sociedades de personas y del sistema cooperativo.

Para la adopción de esta modalidad de adjudicación deben existir los siguientes factores favorables:

a. Que los beneficiarios sean personas jurídicas. Por excepción en ciertos casos son personas naturales.

b. Que de acuerdo a las características de la empresa, materia de adjudicación, las necesidades de mano de obra sean bajas en relación a la rentabilidad de la misma, al sistema de explotación y al número de beneficiarios calificados¹⁹, pp. 48-49.

2. Objetivos

a. Constituirse en una modalidad autogestionaria de empresa campesina que compense los desniveles socio-económicos de un área distribuyendo los beneficios de la empresa colectiva de acuerdo con las necesidades de desarrollo de cada uno de los grupos campesinos que son sus copropietarios.

b. Difundir la tecnología agrícola moderna capacitando a los campesinos para alcanzar altos niveles de producción y productividad²⁰, pp. 2-4.

3. Plazo

Constituyen formas definitivas de adjudicación y por tanto su plazo es indefinido. Sin embargo, si es necesario y previo pronunciamiento de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, pueden constituirse en formas de transición hacia las cooperativas, ésto es sólo en el caso de estar integradas por personas naturales³⁰ p. 28.

4. Régimen legal

Son personas jurídicas de derecho privado y responsabilidad limitada. Su reconocimiento se tramita a través de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, mediante Resolución Suprema y previo informe de ONDECOOP. Las SAIS se rigen por las normas de la Legislación Cooperativa. En lo que les sea aplicables, y por las disposiciones del título VII del Decreto Supremo número 240-69-AP²⁶.

La Dirección de Reforma Agraria y ONDECOOP formulan los estatutos de cada SAIS.

Luego de otorgado el reconocimiento a través de Resolución Suprema, la SAIS deberá inscribirse en el Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos y en el libro que al efecto llevará la Dirección General de Promoción Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Pesquería. (Artículos 143, 144 y 145 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

Cuando ONDECOOP encuentre que un grupo de beneficiarios de la Reforma Agraria no reúne alguno de los requisitos exigidos para ser reconocido como cooperativa y las circunstancias del caso hacen aconsejable la creación de una SAIS, remite el expediente respectivo a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y ésta a su vez formula los Estatutos en coordinación con la ONDECOOP e indica los requisitos que debe cumplir cada SAIS para su reconocimiento. (Artículos 143 y 144 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

Cuando cesan las circunstancias especiales que determinaron la creación de una SAIS, ésta debe transformarse en una cooperativa, para la cual ONDECOOP debe otorgar el correspondiente reconocimiento. (Artículo 146 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

Las características más importantes de la SAIS son:

a. Propiedad asociativa de la tierra y demás bienes agrarios con carácter indivisible.

b. Participación de todos los socios en la toma de decisiones y en el manejo de la empresa a través de mecanismos institucionales establecidos en sus Estatutos.

c. Compromiso de explotación eficiente de todos los recursos adjudicados a la SAIS en provecho común. (Normas y Procedimientos de Adjudicación, página 49).

5. Tamaño de la empresa

No existen limitaciones.

6. Socios

Pueden ser socios de las SAIS tanto personas naturales como personas jurídicas. Cuando los socios son personas naturales se

considera a la SAIS como una forma transitoria hacia las cooperativas. Cuando sus socios son personas jurídicas, la SAIS es una forma de adjudicación definitiva, pero constituye una agrupación de segundo grado.

7. Organización interna

a. Organos:

Sus órganos son los mismos de las Cooperativas Agrarias.

b. Facultades de sus órganos:

Las SAIS se rigen por las normas de la legislación cooperativa y por tanto las facultades de sus órganos son idénticas sin embargo, éstas pueden admitir alguna variación en respuesta a las características de cada una de las SAIS.

8. Normas sobre planificación

En la mayoría de las SAIS la planificación se opera con perspectivas de área, otorgando tratamiento de conjunto a los diversos modos de tenencia que se corrige, a los diversos tipos de producción y a las distintas relaciones generadas por la vecindad geográfica. En otras SAIS se ha procedido a la integración de complejos productivos con las comunidades vecinas.

En otros casos, por último, la SAIS funciona como una unidad de planificación, de administración y de servicios. CENCIRA ², pp. 8-10.

9. Normas sobre ejecución

En algunas SAIS se pretende asegurar que las unidades productivas de los complejos no pierdan su articulación y por tanto su eficacia. Simultáneamente se pretende evitar que el reducido número de trabajadores de las unidades productivas queden favorecidos en desmedro de la enorme población aledaña de comuneros, por lo cual los excedentes generados por los complejos se invierten en las comunidades socias.

En otros casos, la SAIS comercializa la producción y abastece de insumos a las cooperativas miembros, propicia una política de integración parcelaria y por otra parte a los

socios sin parcela individual les da preferencia para trabajar en el área de explotación directa de la SAIS.

10. Control

La vigilancia de la marcha administrativa, financiera y económica de las SAIS y la revisión de sus balances y cuentas está a cargo de la ONDECOOP, quedando facultada para examinar todos sus libros y documentos cualquiera que sea la naturaleza de los mismos. (Artículo 148 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

En cuanto control interno rigen las mismas normas que para las cooperativas.

11. Distribución de utilidades o excedentes

Las SAIS están obligadas a constituir e incrementar un fondo de reinversiones cuyo monto aprobado anualmente, estará en relación con los proyectos de expansión económica de la sociedad. (Artículo 152 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁴.

En lo demás rigen las mismas normas cooperativas.

12. Ingreso y salida de socios

Cancelada la inscripción de un socio, cualquiera sea el motivo, se liquidará su cuenta, a la que se acreditarán las aportaciones, los ingresos, los excedentes, indemnizaciones aún no pagadas que le correspondieren y se debitarán las obligaciones a su cargo y la parte proporcional de las pérdidas producidas a la fecha de su retiro. El saldo neto resultante de la liquidación, si lo hubiere, será pagado al socio o a sus herederos en las condiciones y plazos previstos por los Estatutos. Si el socio resultare deudor, la sociedad ejercitará sus derechos con arreglo de la Ley. (Artículo número 153 del Decreto Supremo número 240-59-AP)²⁶.

13. Fallecimiento de socios

En caso de fallecimiento de un socio, el heredero debidamente calificado por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, podrá adquirir la calidad de socio de la SAIS previa aportación del saldo

neto que le correspondiera en la liquidación a que se refiere el artículo anterior.

En el caso de que el socio fallecido resultare deudor, el nuevo socio asumirá dicha deuda. (Artículo 154 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

Centrales de Cooperativas

1. Definición

Las Cooperativas Agrarias y las Cooperativas Comunales se integran en Centrales con el objeto de brindar a las cooperativas afiliadas, servicios relacionados con la explotación agropecuaria, y a las necesidades del desarrollo rural. Los servicios que se establezcan serán de propiedad de la Central. (Artículo 135 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

2. Objetivos

a. Proporcionar a las cooperativas afiliadas los elementos necesarios para la producción.

b. Comercializar e industrializar los productos de las cooperativas afiliadas.

c. Otorgar préstamos, constituir garantías y efectuar otras operaciones de crédito a favor de las cooperativas afiliadas.

d. Organizar servicios en común para las cooperativas afiliadas. (Artículo 137 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

3. Plazo

Tienen un plazo indefinido.

4. Régimen legal

La organización, la constitución, funcionamiento, régimen administrativo y económico de las centrales se regirá por la Ley General de Cooperativas y sus reglamentos, así como por lo establecido en el Título I, Artículo 136 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶. Además existen ciertas disposiciones especiales en el Título IV del mismo Decreto.

5. Tamaño de la empresa

Las Centrales requieren para su constitución un mínimo de tres cooperativas agrarias y/o comunales. Las SAIS pueden afiliarse a

las Centrales. (Artículo 139 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

6. Beneficiarios

Son beneficiarios de las Centrales Cooperativas sólo las personas jurídicas siguientes:

- a. Cooperativas agrarias
- b. Cooperativas comunales
- c. SAIS.

7. Determinación de los beneficiarios

Para ser socios de las Centrales de Cooperativas, las cooperativas agrarias, las cooperativas comunales y las SAIS deben reunir los siguientes requisitos:

- a. Estar reconocidas oficialmente y tener personería jurídica.
- b. Cumplir los requisitos exigidos por el Estatuto de la Central. (Artículo 140 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

8. Organización interna

Nos atenemos a lo señalado en el punto 4, sobre régimen legal.

9. Normas sobre planificación

Rigen las mismas normas establecidas para las cooperativas.

10. Normas sobre ejecución

Las Centrales de Cooperativas deben:

- a. Organizar la comercialización de las cooperativas afiliadas.
- b. instalar y operar plantas de industrialización de la producción.
- c. Suministrar a las cooperativas afiliadas insumos, máquinas, equipos, instalaciones, créditos y demás elementos necesarios para la producción; así como artículos de uso y consumo que satisfagan las necesidades de los socios de las cooperativas afiliadas.
- d. Gestionar créditos que cubran las necesidades de la Central y de las cooperativas afiliadas.

e. Proporcionar a las cooperativas afiliadas asistencia y capacitación técnica en los aspectos agrícolas, financieros, contables y otros, tendiendo a la centralización de los labores de capacitación.

f. Establecer almacenes, silos, servicio de equipo agrícola, talleres de mantenimiento y otros para uso de las cooperativas afiliadas.

g. Centralizar los elementos destinados a la investigación, con el objeto de alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad.

h. Establecer para las cooperativas afiliadas sistemas uniformes de contabilidad, administración, auditoría y control, tendiendo a la centralización de los mismos. (Artículo 138 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶.

11. Control

Rigen las disposiciones de la Ley General de Cooperativas y las disposiciones del Título I del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶, en lo que sean aplicables.

12. Distribución de utilidades o excedentes

El Artículo 141 del Decreto Supremo número 240-69-AP)²⁶, dice: "Los excedentes que generen los servicios que proporcione la Central, se distribuirán en proporción al volumen de operaciones que hubieran efectuado las cooperativas afiliadas durante el ejercicio económico".

EL CASO DE VENEZUELA

La forma generalizada de asignación de tierras es la propiedad agrícola familiar, con formas paralelas de organización de servicios que facilitan el desarrollo de las explotaciones individuales. Únicamente el 2.3 por ciento de campesinos beneficiarios se ha estimado que están formando parte de las formas colectivas de asignación.

Para ser beneficiario de dotaciones de tierras, es necesario que el campesino se comprometa a trabajar personalmente la parcela, que carezca de tierras o que sea insuficiente la que posea y que sea mayor de 18 años. Bajo estos requisitos, la ley de reforma agraria garantiza al campesino o grupo de campesinos a ser dotados en propiedad de tierras económicamente

explotadas. Para los grupos campesinos existe la obligación de constituir por elección democrática, un comité provisional que los represente en los trámites administrativos de la solicitud de dotación. Con la solicitud, la autoridad agraria local instruye el expediente en el plazo de 90 días y lo remite con sus recaudos a la Oficina Central del Instituto Agrario Nacional (IAN), cuyo directorio es el único organismo que puede autorizar que se entregue en posesión tierras al grupo, a través del respectivo Comité Provisional, mediante acto o contrato de responsabilidad solidaria.

En el plazo de un año el IAN procede a la adjudicación individual o colectiva mediante títulos de propiedad. En este momento el Comité Provisional, como último acto, convoca a una asamblea general que elige el directorio y comité administrativo, surgiendo así la nueva estructura productiva. En el caso de grupos de adjudicatarios pueden emerger tres formas asociativas:

1. Las uniones de prestatarios

Cuyo objetivo básico es la consecución de crédito, se constituyen en la práctica en intermediarios del programa de crédito dirigido que desarrolla el Banco Agrícola y Pecuario (BAP) y se mantiene el carácter individual de cada una de las explotaciones cuyos titulares integran la unión de prestatarios y de sus obligaciones. Esta forma asociativa facilita la dotación de servicios estatales de crédito, asistencia técnica y mercadeo, pero no garantiza una mayor producción, productividad, ni eficiencia, así como la total recuperación del crédito. Tampoco garantiza una activa participación de los beneficiarios, ni ha contribuido a crear vínculos permanentes de solidaridad.

2. Las empresas campesinas

Que son asociaciones de tipo económico y de asistencia mutua que se forman para la explotación en común de la tierra y la organización colectiva de los diferentes aspectos de la producción agropecuaria. Cuentan con personería jurídica, pero no han sido aún ubicadas como entidades típicamente agrarias puesto que en su constitución se han adoptado normas del Código Civil y del Código Co-

mercial. Tampoco tienen líneas definidas de organización y si bien existen criterios cooperativos se mantiene también la posibilidad de aportes desiguales, según la capacidad económica de los miembros; y por tanto, la distribución de utilidades se realiza en relación con el trabajo y el capital aportados por cada miembro.

La empresa campesina en el hecho aparece como una organización fundamentalmente económica y sin mayor dimensión social y política.

3. Los centros agrarios

Constituyen un modelo en proceso de elaboración que es obligatorio para las dotaciones colectivas y facultativo para las individuales. Bien puede considerarse como una estructura de segundo grado y como el germen de un nuevo municipio por su radio de acción eminentemente político-administrativo. Se le atribuyen funciones relacionadas con el ordenamiento del espacio rural, la representación de los intereses de la clase campesina y su desarrollo social, la fiscalización de los organismos responsables de la reforma agraria. Se le asignan responsabilidades en el desarrollo de la vida comunitaria y en la organización de la empresa agraria, pero no tiene fines de lucro. Las personas jurídicas que lo integran, se guían por sus propios reglamentos, adaptados a las disposiciones del Centro. A continuación se presenta un análisis más detallado de estas tres formas de dotación:

Uniones de Prestatarios

1. Definición

Son organizaciones campesinas dirigidas fundamentalmente a la obtención de crédito y, subsidiariamente, a la utilización en común de otros servicios relacionados con la producción agropecuaria.

La ley de reforma agraria previó esta forma de organización, circunscribiéndola a la tramitación de créditos para la producción agrícola. Pero, en la práctica las uniones de prestatarios han ido incorporando otras actividades más, como los servicios de mecanización y los de comercialización. Suárez²¹, p. 10.

2. Objetivos

Las uniones de prestatarios constituyen un medio de dirección, control y recuperación del crédito dirigido desarrollado por el Banco Agrícola Pecuario.

En los estatutos de las Uniones de Prestatarios se señala como objetivos: "...organizar, promover y proveer servicios en forma común; solicitar y tramitar créditos con el Banco Agrícola y Pecuario y otros organismos competentes y llevar el control del mercadeo de los productos agropecuarios". Suárez³¹, p. 10.

3. Plazo

Constituyen formas cuya duración está generalmente referida al plazo necesario para el pago de un crédito dirigido.

4. Régimen legal

La unión de prestatarios adquiere personería jurídica con el cumplimiento de requisitos legales establecidos para el efecto. Por tanto son de régimen parcelario. Suárez³¹, pp. 10-11.

Cada socio tiene derecho a un voto independientemente del tamaño de su parcela o del monto de su parcela.

5. Beneficiarios

Se requiere un mínimo de cinco agricultores o criadores pequeños o medianos para organizarse como una unión de prestatarios. Suárez³¹, p. 10-11.

6. Determinación de beneficiarios

Los integrantes de una unión de prestatarios deben ser dueños de una parcela ubicada dentro de los límites físicos de un mismo asentamiento (parte de un predio, un predio o dos o más predios).

7. Organización interna

a. Organos:

1) La asamblea general es la autoridad suprema de la unión y está integrada por todos los socios.³¹, p. 11.

2) La junta directiva está integrada por un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales.

b. Facultades de sus órganos:

1) La asamblea general, que debe reunirse por lo menos cuatro veces al año, cumple las siguientes funciones:

- a) Conocer de la exclusión de los socios.
- b) Modificar los estatutos.
- c) Aprobar los planes de trabajo.

d) Aprobar los aumentos o disminuciones del capital social.

e) Nombrar y remover los miembros de la junta directiva.

f) Aprobar anualmente las cuentas y balances.

g) Aprobar el monto de utilidades y su distribución.

h) Decidir la disolución de la unión con el consentimiento de por lo menos dos terceras partes de los socios.

2) La Junta Directiva debe reunirse por lo menos una vez cada 15 días y sus funciones son:

a) Cumplir y hacer cumplir los estatutos y las decisiones de la Asamblea General.

b) Resolver la admisión de nuevos socios y llevar el registro de los mismos.

c) Llevar la representación legal de la unión.

d) Convocar las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea General.

e) Autorizar los pagos que demande el funcionamiento de la unión.

f) Suspender a un socio mientras la Asamblea decide sobre su retiro.

g) Establecer las normas que deben seguirse para organizar la contabilidad de la empresa y la persona que ha de llevarla.

h) Enviar al IAN y al BAP las actas de la Asamblea General y los balances periódicos sobre el estado económico de la unión. Suárez³¹, pp. 11-12.

8. Tamaño de la empresa

No existe indicación del tamaño. Sin embargo se ha establecido un mínimo de cinco socios para conformar una unión de prestatarios.

9. Normas sobre planificación

Con la necesaria anticipación, las uniones de prestatarios preparan planificaciones tentativas, con la colaboración de los técnicos asesores, en los cuales se estiman los requerimientos de crédito para el próximo año agrícola.

a. La suma de estas planificaciones envía el IAN al BAP el que después de consultar con sus dependencias regionales, señala el monto definitivo del financiamiento que otorgará.

b. Sobre la base de este monto, cada unión elabora con los técnicos asesores, la planificación agroeconómica definitiva, discriminando parcela por parcela de cada socio.

c. Estas planificaciones definitivas regresan nuevamente al IAN y BAP y después de ser aprobadas se sitúan los fondos.

d. Cada unión presenta a la agencia del BAP su solicitud, acompañada de los estatutos, la planificación definitiva, la autorización del IAN para constituir prenda agraria a favor del BAP y el oficio por el cual se designa al técnico que ha de asesorar la unión. Suárez³¹, pp. 13-14.

10. Normas sobre ejecución

Para poder utilizar los fondos asignados como crédito, cada uno de los miembros de la unión asume los siguientes compromisos:

a. Invertir el crédito en los fines previstos.

b. Proporcionar al IAN y BAP toda la información que le soliciten.

c. Pagar los intereses que le fijen y la comisión de manejo de crédito que corresponden a la unión.

d. Cancelar a medida que lo permitan sus ingresos, los créditos anteriores que tenga con el BAP o la unión.

e. Autorizar a la unión para que realice el mercadeo de sus productos y descontarle el valor de los créditos.

f) Constituir prenda agraria a favor del BAP.

Con el monto del préstamo la Junta Directiva abre una cuenta corriente en la agencia del BAP más cercana. Los cheques girados contra esta cuenta deben estar firmados por directivos de la unión y por el técnico asesor.

Es evidente que la unión de prestatarios constituye fundamentalmente un intermediario en la operación del programa crediticio, a la vez que se mantiene el carácter individual de cada una de las explotaciones agrícolas cuyos titulares conforman la unión. Suárez³¹, p. 14.

11. Normas sobre control

En la práctica la unión de prestatarios constituye, fundamentalmente, un mecanismo para la tramitación, administración, control y recuperación del crédito que le ha sido asignado.

12. Distribución de utilidades

Los productos obtenidos en la cosecha los entrega cada productor, recibiendo a cambio un recibo válido hasta cuando se hace la liquidación individual definitiva. Esta liquidación descuenta del valor de los productos los insumos recibidos por el socio, anticipos, intereses y abonos del crédito actual y de deudas anteriores. El saldo a favor de cada parcelero se acredita en la cuenta corriente de cada unión y se le entrega al campesino cuando éste lo requiera. Suárez³¹, p. 14.

13. Ingreso y salida de socios

No se dispone de información.

14. Fallecimiento de un socio

En caso de fallecimiento de un parcelero, haya pagado o no la parcela, si los herederos no se ponen de acuerdo para la administración y trabajo de la parcela u optan por la partición, el Instituto Agrario Nacional, previo informe del Comité Administrativo, podrá

declarar la extinción de la adjudicación y ceder la parcela preferentemente a un familiar, siempre que llene las condiciones de ley. En estos casos el IAN pondrá a la orden de la sucesión el precio de la parcela y de las mejoras y bienhechurías, previa deducción de las deudas que con los órganos de la reforma agraria tuviese el anterior adjudicatario. (Artículo 73 de la Ley de Reforma Agraria)³².

Empresas Campesinas

1. Definición

Son organizaciones económicas agrarias, de régimen colectivo, con personería jurídica, las cuales mediante la elaboración de un plan agroeconómico y crediticio, subministran servicios básicos para el desarrollo.

Su régimen colectivo se extiende no sólo a la propiedad, sino a la forma de explotación y a la obtención de los servicios estatales de crédito, asistencia técnica y mercadeo. Suárez³¹, p. 22.

2. Objetivos

Las empresas campesinas tienen una orientación fundamentalmente económica, así como el desarrollo cívico y social de sus miembros, entre sus objetivos se destacan:

- a. Incrementar la productividad.
- b. Elevar la recuperación de los créditos.
- c. Demostrar las ventajas y posibilidades del sistema de trabajo colectivo.
- d. Adiestrar a los campesinos en el manejo de nuevas técnicas agrícolas, en el mejor uso de los insumos y en la comercialización del producto.
- e. Capacitar a los socios en la utilización de registros y controles contables administrativos para el adecuado funcionamiento de la organización, así como para la autogestión.
- f. Lograr la participación campesina en el proceso de reforma agraria.

g) Formar grupos básicos de presión económica a favor de la clase campesina. Suárez³¹, p. 41.

3. Plazo

Son organizaciones de largo plazo. Generalmente se fijan en 10, 20 ó 50 años renovable. Suárez³¹, p. 25.

4. Régimen legal

Son asociaciones agrícolas de régimen colectivo que pueden originarse por asociación de parceleros titulares de patrimonios de familia que los aportan a la nueva persona jurídica. También pueden originarse en dotaciones colectivas.

La responsabilidad de los socios es limitada al valor de sus aportes o de su cuota-parte, pero es solidario ante la empresa.

En la formación del patrimonio hay dos fuentes principales:

- a. Los certificados de aportación de los socios, y
- b. Los derechos de usufructo o de propiedad sobre las tierras, instalaciones o maquinaria indispensables para la explotación. Suárez³¹, p. 26.

5. Beneficiarios

Pueden ser socios de una empresa campesina, los adjudicatarios de parcelas que se asocien y aporten su patrimonio a la empresa o también aquellos que son adjudicatarios de dotaciones colectivas.

6. Determinación de beneficiarios

Pueden ser socios de una empresa campesina los titulares de las tierras concedidas en dotaciones y constituidas en patrimonio familiar por declaración del IAN y a solicitud del interesado. También los pequeños propietarios independientes titulares de patrimonios familiares pueden constituir con sus tierras empresas campesinas con personalidad jurídica, acogiéndose estas empresas a los beneficios de la institución del patrimonio familiar. Por último, los beneficiarios de dotaciones colectivas pueden constituirse con sus tierras en empresa campesina.

No existe la obligatoriedad de que los campesinos de su asentamiento o los pequeños propietarios independientes deban tomar par-

de una empresa campesina. (Artículos 102, 195, 106 y 107 de la Ley de Reforma Agraria)³².

7. Organización interna

a. Organos:

No existen líneas definidas de organización pero es posible encontrar como denominador común los siguientes órganos:

- 1) La Asamblea General, integrada por los campesinos miembros.
- 2) El Consejo de Administración.
- 3) El Consejo de Vigilancia.
- 4) El Comité de Desarrollo y Producción, que bien puede estar constituido por representantes de grupos de trabajo o de técnicos.

b. Facultades de sus órganos:

- 1) La Asamblea General de socios es la autoridad suprema de la sociedad.
- 2) El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la empresa.
- 3) El Consejo de Vigilancia es el mecanismo de control interno de la empresa.
- 4) El Comité de Desarrollo y Producción constituye el instrumento de participación directa y permanente de los socios en la programación y ejecución de las actividades de la empresa. Suárez³¹, p. 27.

8. Tamaño de la empresa

No existen limitaciones.

9. Normas sobre planificación

La planificación es una actividad que corresponde al Comité de Desarrollo y Producción.

10. Normas sobre ejecución

No se dispone de información sobre este aspecto.

11. Normas de control

El control interno se ejerce por medio del Comité de Vigilancia. El control institucional lo ejercen el IAN y el BAP.

12. Distribución de utilidades

Se destina el 10 por ciento para reservas, 10 por ciento para Fondo de Previsión Social y 5 por ciento para educación, el 75 por ciento restante, se puede distribuir en proporción a las jornadas de trabajo realizadas por cada socio. Cuando existan aportes de capital o derechos individuales de usufructo o propiedades desiguales sobre la tierra, instalaciones o maquinaria, los socios reciben una utilidad adicional en proporción a su aporte. Este criterio de distribución de las utilidades en función de los aportes de trabajo de cada socio, se combina en la práctica con la renta que obtiene el capital.

13. Ingreso y salida de socios

No se dispone de información sobre este aspecto.

14. Fallecimiento de socios

No se dispone de información sobre este aspecto.

Centros Agrarios

1. Definición

Se trata de un modelo en proceso de estructuración que no muestra líneas definidas en su naturaleza, organización y funcionamiento.

Sin embargo se ha llegado a proponer la siguiente definición:

“El Centro Agrario es una institución típicamente agraria, que asume la personería jurídica de un conjunto de campesinos individual o colectivamente dotados por el Instituto Agrario Nacional en un mismo lugar o en lugares muy próximos y que tiene por finalidad, promover, sin fines de lucro, el desarrollo de la vida comunitaria y la organización de la respectiva empresa agraria”. Instituto Agrario Nacional¹².

En la práctica, el Centro Agrario opera con sentido económico, pero al mismo tiempo se asegura que no es una empresa agraria sino más bien “el germen de un nuevo estilo de municipio”.

2. Objetivos

El Centro Agrario fue concebido por el legislador como una forma de gobierno y administración de una unidad geográfica, pero en la realidad se ha transformado en una organización campesina con fines administrativos, sociales y económicos, con facultades para tramitar créditos individuales y colectivos y con atribuciones estatutarias para la formación de reservas de capital.

También se le atribuyen funciones relacionadas con la planificación integral de los terrenos que comprende la representación de los intereses de clase del grupo campesino y la fiscalización de los organismos oficiales encargados de la ejecución de la reforma agraria.

Tiene una finalidad permanente cual es la de promover el desarrollo de la vida del grupo que viene a constituir una verdadera comunidad humana, y su finalidad transitoria la de promover la organización de la o las empresas que han de realizar las actividades productivas. Natale¹⁵, p. 45, Hernández Ocampo¹¹, p. 27.

3. Plazo

No existe declaración expresa en cuanto al plazo asignado a la duración del Centro Agrario.

4. Régimen legal

La Ley sugiere y obliga a la creación de los Centros Agrarios y establece que sea administrado por un Comité Administrativo. Sin embargo, el Centro Agrario no tiene personería jurídica propia. Para lograr sus fines específicos o realizar actividades de empresa agrícola, debe constituir una sociedad civil o crear otro tipo de personería jurídica.

Esta personería jurídica sólo es necesaria para sus relaciones con terceros, por cuanto los miembros de los centros agrarios tienen perfectamente reguladas y delimitadas sus atribuciones y derechos por los estatutos que ellos mismos aprueban en las Asambleas de Parceleros y que el Comité Administrativo está obligado a cumplir.

En todo caso debe señalarse que entre el conjunto de parceleros y el Comité Administrativo existe una relación de mandato o en todo caso se trata de un nombramiento corporativo hecho por la Asamblea de Parceleros. Hernández Ocampo¹¹, pp. 27-30

Entre las organizaciones con personería jurídica creadas para que los Centros Agrarios puedan desarrollar actividades económicas, están las uniones de prestatarios, empresas campesinas o cooperativas, las que el Centro coordina. Estas se rigen por sus propios estatutos, pero deben adaptarse a las disposiciones del Centro y deben ser aprobados por el Comité Administrativo.

Dada la carencia de personería jurídica del Centro Agrario, existe la corriente de asignarle la característica de unidad socio-política que evoluciona hacia la planificación económica. También se le asigna el carácter de unidad económica con filosofía socio-política, en términos de organización.

El Centro Agrario tiene el carácter de obligatorio para las dotaciones colectivas y de facultativo para las individuales. Puede comprender uno o varios asentamientos y se constituye por resolución del IAN. Hernández Ocampo¹¹, p. 27.

5. Beneficiarios

Hay dos clases de socios:

a. Activos:

1) Los miembros de personas jurídicas como uniones de prestatarios, empresas campesinas y cooperativas.

2) Beneficiarios de dotaciones individuales que lo deseen.

3) Quienes se integran a consecuencia del desarrollo agro-industrial, de comercialización o de servicios de dotación.

b. Afiliados:

Quienes no son beneficiarios de dotación pero tienen relaciones permanentes con la comunidad, mediante aprobación previo del Comité Administrativo. Suárez³¹, p. 42.

6. Determinación de beneficiarios

No pueden ser miembros del Centro los asalariados, jornaleros, intermediarios de bienes y servicios, ni cualquier otro que tenga relación temporal de lucro en la jurisdicción del Centro.

Los miembros activos adquieren esta calidad desde el momento mismo en que se constituye el Centro Agrario o cuando sean objeto de una dotación.

7. Organización interna

a. Organos:

1) El Comité Administrativo, constituye el órgano fundamental del Centro Agrario, asesorado mientras sea necesario por un director técnico designado por el Instituto Agrario Nacional. El Comité sirve de enlace con el Instituto Agrario. Entre el Centro Agrario y el Comité Administrativo existe una relación de mandato. Está formado por cinco miembros elegidos por los grupos de base.

2) El Comité de Vigilancia, es designado por la Asamblea General.

3) Las Comisiones Especializadas, integradas por uno o más representantes de los organismos de base.

4) La Asamblea General integrada por todos los miembros del Centro.

5) Los grupos de base, son la estructura primaria del Centro, integrados por un máximo de 30 miembros, vecinos entre sí.

b. Facultades de sus órganos:

Son facultades del Comité Administrativo:

1) Elaborar el proyecto de estatuto y someterlo a la Asamblea para su consideración.

2) Elaborar y aprobar con el Director Técnico y con los parceleros del Centro Agrario los planes de producción y de crédito.

3) Vigilar la eficaz realización de la venta de los productos y el abastecimiento del Centro Agrario.

4) Colaborar con el Instituto Agrario para la mejor aplicación de los planes de asistencia técnica, sanitaria y social y reclamar del Instituto el cumplimiento de dichos planes.

5) Proponer por todos los medios a su alcance el desarrollo económico, social y cívico del grupo.

c. Facultades de la Asamblea General:

Es el órgano supremo del Centro que ratifica las decisiones tomadas por los grupos de base o por las comisiones especializadas.

d. Facultades de los grupos de base:

Constituyen el núcleo de donde parten todas las decisiones del Centro.

e. Facultades de las comisiones especializadas:

Se ocupan de la atención de un asunto concreto y tienen autonomía para decidir los asuntos de su especialidad, sus decisiones obligan a todos los miembros del Centro.

f. Facultades del Comité de Vigilancia:

Tienen a su cargo el control de todas las actividades del Centro.

8. Tamaño de la empresa

No existen limitaciones en cuanto al tamaño.

9. Normas sobre planificación

Corresponde al Comité Administrativo colaborar con el Director Técnico en la elaboración de los planes de producción y de crédito. Esta atribución debe ser también compartida con los parceleros.

Además se le atribuyen al Centro funciones relacionadas con la planificación integral del espacio físico en que se desenvuelve.

Los programas de acción en los Centros se consolidan en un solo programa que se discute con los representantes de los Organismos del Estado en seminarios de encuentro con las dependencias oficiales.

10. Normas sobre ejecución

No existe información sobre este aspecto.

11. Normas sobre control

El control interno corresponde al Comité de Vigilancia.

12. Distribución de utilidades

Se supone que no hay utilidades en el Centro, puesto que opera sin fines de lucro. Las utilidades que se obtuvieran a nivel de empresas, se distribuyen según los respectivos estatutos.

13. Ingreso y salida de socios

Los miembros activos adquieren esta calidad desde el momento en que se constituye el Centro Agrario o cuando sean objeto de una dotación; o por el desarrollo agro-industrial, de comercialización o de servicios de las dotaciones, necesitando en este último la aprobación de la Asamblea General.

RESUMEN

Los autores estudiaron las características más relevantes de las distintas formas de asignación de las tierras, que los procesos de reforma agraria originaron en Colombia, Chile, Panamá, Perú y Venezuela.

Al estudiar la asignación de tierras de la reforma agraria colombiana, los autores destacan las características principales de la organización de las empresas comunitarias campesinas y señalan que por falta de una legislación adecuada, habían sido sometidas al régimen de las sociedades colectivas. Sin embargo, este hecho, ha sido solucionado por el gobierno, al promulgar una ley que define a las empresas comunitarias y le otorga facultades para reglamentarlas.

En el caso chileno, los autores señalan dos formas de asignación de tierras: las de asignación provisional, presentadas por el asentamiento, donde se organizan las sociedades agrícolas de reforma agraria y los centros de reforma agraria. La asignación definitiva está constituida por las unidades agrícolas familiares y las que pueden asignarse a las cooperativas campesinas.

En la reforma agraria panameña, desde su iniciación se definió el asentamiento como una forma transitoria de explotación común, mientras se hacía la entrega individual, para la cual se fijó un plazo de tres a cinco años. Como

en el caso colombiano, también se presentaron problemas sobre la falta de personería jurídica, situación que fue solucionada por el gobierno, al dictar dos decretos destinados a definir el asentamiento y a los requisitos que deben cumplir éstos para otorgarles personería jurídica.

En el caso peruano, los autores explican que la reforma agraria se ejecuta por zonas, a su vez estas se dividen en sectores, correspondiendo a cada sector —prioritario— un Plan Integral de Desarrollo, a través del cual se combinan las acciones del sector de economía agraria con los sectores de salud, educación, finanzas, comunicación y otros.

El estudio destaca las características principales de las formas de asignación de las tierras y los diversos modelos de producción campesina que se han originado dentro del proceso agrario peruano.

Finalmente, en el estudio de las formas de asignación de las tierras en Venezuela, los autores señalan que la forma generalizada de asignación es la propiedad agrícola familiar, con formas paralelas de organización de servicios que facilitan el desarrollo de las explotaciones individuales y que sólo un 2.3 por ciento de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria, están organizados en formas colectivas de asignación.

SUMMARY

The authors studied the most relevant characteristics of the different forms of land distribution originated by the agrarian reform processes in Colombia, Chile, Panama, Perú and Venezuela.

In studying the distribution of land of the Colombian agrarian reform, the authors point out the main characteristics of the organization of peasant community enterprises and state that due to the lack of an adequate legislation, they had been submitted to the system of collective societies. Nevertheless, this

has been solved by the government by issuing a law defining community enterprises and granting faculties to rule them.

In the Chilean case, the authors point out two forms of assigning land: provisional, as presented by the settlement, where the agricultural societies of agrarian reform and the agrarian reform centers are organized; and definitive, as constituted by the family agricultural units and these assigned to peasant cooperatives.

In the panamanian agrarian reform, from the very beginning the settlement was defined as a transitory means of common exploitation, while the individual bestowing of titles was made, for which a period of three to five years was established. As in the colombian case, the also were problems due to the lack of legal standing, a situation which the government solved by issuing two decrees destined to defining the settlement and the requisites to be fulfilled by them in order to receive legal standing.

In the peruvian case, the authors explain that the agrarian reform is carried out by areas, which are in turn divided into sectors, with an Integral Development Plan corresponding to each priority sector, through which the activities of the agricultural economic sec-

tor are combined with those of health, education, finance, communication as well as other sectors.

The study points out the main characteristics of the forms of assigning land and of the different models of peasant production originated within the peruvian agrarian process.

Finally, in the study on the forms of distributing land in Venezuela, the authors state that the most generalized form of assignation is the family agricultural property, with parallel forms of service organizations which help the development of individual exploitation, and that only 2.3 percent of the peasants benefited by the agrarian reform are organized in collective means of assignation.

BIBLIOGRAFIA

1. BAYTELMAN, D. Resumen extractado de la exposición del jefe de la delegación de Chile. En Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, 4ª, Panamá, mayo 14-20 de 1972, Informe. Panamá, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1972. 10 p.
2. CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION E INVESTIGACION PARA LA REFORMA AGRARIA. Las empresas comunitarias campesinas en la actual reforma agraria peruana. Panamá, CENCIRA, 1972. 24 p.
Trabajo presentado por la delegación peruana a la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, Panamá, mayo 1972.
3. CHILE. LEYES, DECRETOS. Decreto con fuerza de ley RRA. N° 11 de 1963; del estatuto orgánico de la Corporación de la Reforma Agraria. In———. Ley N° 16.640 de reforma agraria. Santiago de Chile, Corporación de la Reforma Agraria, 1967. pp. 107-112.
4. ———. Decreto con fuerza de ley N° 12, 16 de enero de 1968; establece normas sobre cooperativas de reforma agraria. In Chile. Corporación de la Reforma Agraria. DFL. complementarios a la ley 16.640 de reforma agraria; 1 al 16. Santiago de Chile, CORA, 1969. pp. 143-157.
5. ———. Decreto con fuerza de ley N° 16; establece normas sobre sociedades agrícolas de reforma agraria. In Chile. Corporación de la Reforma Agraria. DFL. complementarios a la ley 16.640 de reforma agraria; 1 al 16. Santiago de Chile, CORA, 1969. pp. 180-187.
6. ———. Decreto N° 435, de 4 de setiembre de 1968: reglamento sobre selección de los asignatarios de las tierras adquiridas por la Corporación de la reforma agraria y de miembros de las cooperativas de reforma agraria mixtas o asignatarias de tierras, que se vayan a asignar a aquellos o a éstas. In Vodanovic, A. Recopilación de leyes, decretos con fuerza de ley, reglamentos y decretos agrarios posteriores a la ley N° 16.640, sobre reforma agraria. Santiago de Chile, Nacimiento, 1968. pp. 243-247.
7. ———. Ley de la reforma agraria N° 16.640; edición oficial. Santiago de Chile, Jurídica, 1967, 162 p.
8. ———. Ley N° 17.280; modifica la ley N° 16.640 sobre reforma agraria, como así mismo las leyes Nos. 16.465 y 16.976, los D. F. L. Nos. 3, de 1967, y 12 de 1968; el decreto supremo N° 584, de 1968, de agricultura, y actúa los preceptos que indica. Diario Oficial (Chile) 93(27.548):1-5. 1970.
9. COLOMBIA. LEYES, DECRETOS. Reforma social agraria; leyes 135 de 1961 y la de 1968. Bogotá, INCORA. Serie Jurídica N° 11. 1968. 79 p.
10. ———. Ley N° 4 de 29 de marzo de 1973.
11. HERNANDEZ OCANTO, M. A., comp. Legislación agraria venezolana; compilación e índice temático. Caracas, Instituto Agrario Nacional, 1968. 324 p.
12. INSTITUTO AGRARIO NACIONAL, CARACAS. Proyecto de estatutos del centro agrario. In———. Centros Agrarios. III. Guía del promotor. Etapa constitutiva. Constitu-

- ción del Centro Agrario. Caracas, IAN. Departamento de Promoción, Capacitación y Organización Campesina. Programa de Centros Agrarios N° 3. 1972. pp. 14-37.
13. INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA. Acuerdo N° 02 de 8 de febrero de 1971 de la junta directiva del INCORA. Bogotá, 1971.
 14. INSTITUTO COLOMBIANO DE DEFORMA AGRARIA. Manual del asentamiento campesino. Bogotá, INCORA-División de Asentamientos Campesinas, División de Adjudicación de Tierras, 1972. 168 p.
 15. NATALE, R. DI. Dotación, centro agrario, empresa agraria. Caracas, IAN. Serie "B" Documento de Trabajo N° 4. 1971. 77 p.
 16. PANAMA. LEYES, DECRETOS. Código agrario; ley número 37 de 21 de setiembre de 1962. Comisión de Reforma Agraria. Serie Legal N° 1. 1963. 134 p.
 17. ———. Decreto de gabinete N° 50 (de 24 de febrero de 1972) Panamá, 1972. 2 p. (fotocopiado).
 18. ———. Decreto ejecutivo N° 64 (de 4 de abril de 1972) Panamá, 1972. 2 p. (fotocopiado).
 19. PERU. DIRECCION GENERAL DE REFORMA AGRARIA Y ASENTAMIENTO RURAL. Manual de normas y procedimientos para adjudicaciones de reforma agraria. Lima, 1971. 3 v.
 20. PERU. DIRECCION GENERAL DE REFORMA AGRARIA. SAIS; creación de la revolución peruana. Lima, Morote, 1971?. 36 p.
 21. PERU. LEYES, DECRETOS. Decreto ley N° 17713; determinan ámbito y estructura orgánica y funcional de la Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo (ONDECOOP) 19 junio de 1968. Lima, 1969.
 22. PERU. LEYES, DECRETOS. Decreto ley 17.732; se crea el Comité de Supervigilancia del artículo 61 del decreto ley N° 17.716 de reforma agraria (2 de julio de 1969). Lima, 1969.
 23. ———. Decreto ley N° 18213; se modifica el artículo 2° del decreto ley N° 17.732 y se adiciona el inciso b) del artículo 1° del mismo decreto ley, sobre reforma agraria (8 abril de 1970) Lima, 1970.
 24. ———. Decreto ley N° 18315; el Comité de Supervigilancia artículo 61° decreto-ley N° 17:716 tendrá personería jurídica para intervenir en las operaciones y contratos tanto civiles como comerciales que demanden el cumplimiento de sus funciones y podrá apersonarse en el ejercicio de sus derechos, en toda clase de procedimientos cualesquiera que sea el fuero que corresponde transigirlos o desistirse de ello (17 junio 1970) Lima, 1970.
 25. ———. Decreto supremo N° 91-71-AG. In ———. Ley de reforma agraria; reglamentos del texto único concordado del derecho-ley N° 17.716 y disposiciones reglamentarias conexas. Lima, Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, 1971, pp. 301-303.
 26. ———. Decreto supremo N° 240-69-AP. In ———. Ley de reforma agraria; reglamentos del texto único concordado del decreto-ley N° 17.716 y disposiciones reglamentarias conexas. Lima, Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, 1971, pp. 241-272.
 27. ———. Decreto supremo N° 003-72-PM; el sistema de asesoramiento y fiscalización dependerá de SINAMOS. El Peruano, Lima, marzo 2, 1972.
 28. ———. Ley de reforma agraria; reglamentos del texto único concordado del decreto-ley N° 17716 y disposiciones reglamentarias conexas. Lima, Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, 1971. 383 p.
 29. ———. Reforma agraria; decreto ley N° 17716. Lima, El Peruano, 1969. 62 p.
 30. PERU. MINISTERIO DE AGRICULTURA. La nueva estructura agraria. Lima, 1971. 29 p. Documentos para el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización. Chiclayo, Perú. 29 noviembre, 5 diciembre 1971.
 31. SUAREZ MELO, M. Las empresas comunitarias campesinas en Venezuela; versión preliminar. IICA-CIRA. Mimeografiado N° 147. 1972. 38 p.
 32. VENEZUELA. LEYES, DECRETOS. Ley de reforma agraria; con intitulación y anotaciones a su articulado; concatenación de éste y coordinación con el Código Civil y otras leyes especiales por Armando Hernández Bretón. Caracas, La Torre, 1960? 85 p.

Las alternativas de la reforma agraria mexicana frente al progreso de marginalización*

La experiencia alcanzada debe servir de base para
nuevos planteamientos y alternativas

Jorge Martínez Ríos **

En 1910, México inició su revolución democrática burguesa de carácter agrario con los siguientes objetivos: la restitución de la tierra a los grupos sociales que habían sufrido el despojo de sus bienes; la democratización de la propiedad territorial y del poder político, y la superación de los obstáculos que presentaba el sistema de tenencia latifundista en el proceso productivo y el desarrollo económico general de la nación.

Todo ello cabría en dos conceptos: **incorporar** a los campesinos al crecimiento económico y hacerles **participar** en todos los aspectos de la vida político-social y cultural de

México y hacer de este país una sociedad más abierta.***

En este contexto, la reforma agraria mexicana, inserta en un proceso de más de 60 años, genera nuevos problemas que no pueden ser resueltos con las viejas premisas sino que requiere de nuevos planteos y exige ampliar las alternativas en múltiples vertientes que logren encauzar su camino, so pena de ubicarse en una crisis permanente cuyo futuro es ciertamente grave.

De esta manera, los logros y problemas derivados de la reforma agraria mexicana, constituyen una rica experiencia que puede ser tomada como un punto de referencia —y nada más— por quienes se preocupan por diseñar y ejecutar planes y programas de reforma agraria en América Latina. De aquí que presentemos, una visión de las alternativas que pensamos son necesarias en el caso mexicano si queremos lograr la superación de los problemas que nos embargan.

* Trabajo preparado para el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, realizado en Chiclayo, Perú. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de FAO.

** Miembro del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

*** Véanse dos trabajos de reciente factura en torno de la participación social: Stavenhagen¹⁵, Quijano¹². En ellos, se hace énfasis en la necesidad de considerar los aspectos políticos y sociales del proceso de desarrollo, lo que podría decirse también de la reforma agraria.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA PROBLEMÁTICA AGRARIA Y AGRÍCOLA ACTUALES

Hablar de viejos y nuevos problemas agrarios, resulta saludable y nos permite distinguir lo reiteradamente histórico de lo "nuevo", de lo "emergente". Por otra parte, la conciencia de la novedad en las situaciones agrarias y agrícolas presentes requiere —como lo han reiterado muchos estudiosos— de nuevos planteamientos sociales, económicos, políticos y normativos correspondientes. Para los fines de este trabajo, nos parece pertinente partir de algunos problemas agrarios y agrícolas constatados en la sociedad mexicana por una serie de investigadores a lo largo de las últimas décadas⁶ enfatizando las tendencias estructurales descubiertas como paso previo al análisis de las alternativas que se ofrecen en el marco de esas tendencias.

Los problemas agrarios y agrícolas constatados en varias de sus dimensiones nos indican que:

1. La dinámica global del desarrollo capitalista ha impuesto como una de sus características contradictorias, el hecho de la concentración de diversos recursos como la maquinaria, el agua para el riego y otros insumos. Además, el que la concentración de la producción no sea ajena al hecho de la neoconcentración de la tierra de labor que se observa entre 1940 y 1960.*
2. Frente al hecho de la neoconcentración de la tierra y otros recursos se levanta la otra cara del problema agrario mexicano: la pulverización de la propiedad que, a la postre, pulverizó la producción. Ambas situaciones generan en parte el carácter dual de la agricultura mexicana: por un lado, formaciones socio-económicas de cuasi subsistencia y, por el otro, formaciones socio-económicas prósperas que practican una agricultura comercial que ha sostenido en buena parte el crecimen-

to del producto agrícola nacional a un ritmo medio anual (4.4 por ciento) superior al crecimiento medio anual de la población (3.1 por ciento) durante el período comprendido entre 1935 y 1967^{3,5}. Estas formaciones socio-económicas modernas están ligadas a una agricultura y ganadería de exportación (algodón, café, tomate, caña de azúcar, trigo, maíz y bovinos) que ocupa un sitio importante en nuestra balanza comercial mientras que las formaciones socio-económicas de cuasi subsistencia están conectadas a una agricultura de autoconsumo (maíz preponderantemente).

3. El carácter dual de la agricultura y su relación con la estructura y dinámica de la población económicamente activa ocupada en el sector, ha contribuido de manera fundamental al reparto desigual del producto y del ingreso por hombre activo en la agricultura y a la limitación del mercado interno. En cuanto al producto que en términos relativos es muy bajo respecto del generado por cada hombre activo en las actividades secundarias y terciarias (la relación es de 1.5.9 entre el sector agrícola y el resto de sectores económicos hacia 1960) presenta, en diversas clases de predios, grandes desequilibrios sea que tomemos a la propiedad privada, bien que comparemos las distintas clases de predios ejidales entre sí o finalmente, que dicha operación se realice con todas las clases de predios y en todos los tipos de tenencia.
4. Existe además, una tendencia hacia la reducción de crecimiento del producto por activo agrícola como consecuencia del aumento absoluto de la población económicamente activa ocupada en la agricultura (2.9 por ciento entre 1940-1950; 1.9 por ciento entre 1950-1960 y calculándose que dicha reducción llegó a la cifra de 1.2 por ciento entre 1960 y 1969). Por otra parte, se está presentando una política sustitutiva de mano de obra por maquinaria. De esta manera mientras en 1940 lo imputado por concepto de maquinaria constituía el 6 por ciento de los costos de producción, para 1960 había subido al 11 por ciento. En el mismo período la erogación por tra-

* La información de carácter económico ha sido obtenida fundamentalmente de Eckstein³ y de los tres volúmenes que constituyen una obra de consulta obligada.¹
Véase: Cuadro 1, Cuadro 2-A, Cuadro 2-B y Cuadro 3.

bajo asalariado dentro de los costos de producción, baja del 22 por ciento en 1940, al 7 por ciento de los mismos en 1960. (Cuadro N° 4).

5. Los jornaleros —población que vende fuerza de trabajo y que no posee tierra o que la posee en escala mínima— integran en 1960, tres millones cuatrocientos mil personas aproximadamente o sea, más del 50 por ciento de la población económicamente activa del sector y se componían básicamente de jóvenes de menos de 30 años de edad que recientemente se habían incorporado al mercado de trabajo. (Cuadro N° 5).
6. Las posibilidades de alivio al crecimiento de la mano de obra agrícola subempleada y desempleada o sin tierra se han visto seriamente obstaculizadas por el ritmo a que ha sido absorbida la población excedente en tareas no agrícolas. De esta manera, si por una parte se mantienen las tendencias en el crecimiento de la población activa no agrícola de los últimos años, el fenómeno de la reducción de la población activa en la agricultura no se presentará hasta después de 1985. Pero, si la tasa de formación de empleo no agrícola se incrementa en 0.5 por ciento anual, el problema del empleo en el campo será menos grave y así aparecerá el fenómeno de la contracción absoluta de la población activa agrícola antes de 1980. (Cuadro N° 6). Habría que agregar por otra parte, que el impulso final al reparto agrario entre 1960 y 1970 fue muy grande y así se crearon en términos gruesos más de un millón de plazas de ejidatarios que recibieron en su mayoría tierras no agrícolas en un afán por abordar el problema “in situ”, fijando en el campo al antiguo ejidatario con “derechos a salvo” o al jornalero. Ambas situaciones, o sea: la de creación de empleos no agrícolas y de plazas ejidales sufrirán muy serias limitaciones en esta década cuando ya existen más de cuatro millones de jornaleros agrícolas.
7. En el proceso de urbanización del país en sus múltiples dimensiones, el crecimiento ecológico-demográfico de las ciudades ha sido influenciado preponderantemente por el rechazo de una parte de la población rural a las condiciones de vida y oportunidades que ofrece el campo, la búsqueda en ocasiones *ad infinitum* de un mejor medio socio-económico y, al final, el engrosamiento de la población urbana preexistente sumida en precarias condiciones. Por ello, puede aventurarse la hipótesis de que la movilidad campo-ciudad en México, tiene que ver con la dinámica misma de la reforma agraria en general o en particular con la frustración de un sector de la población rural por la diferición constante de sus expectativas tendientes a lograr una mejor posición “in situ”.
8. La existencia de los problemas anteriores en la dinámica de la reforma agraria, ha llevado al reconocimiento de áreas en donde los problemas mencionados presentan características de crisis. Estas áreas por lo mismo, integran especialmente zonas críticas de reforma agraria*.
9. La concentración y pulverización de la propiedad y el producto agrícola señalan el carácter bilateral y contradictorio de la reforma agraria mexicana. Esto es, por un lado el impulso político —y no siempre económico— a la auténtica pequeña propiedad, el ejido y el régimen comunal de tenencia y, por el otro, el impulso económico —dentro de un cierto clima de incertidumbre política— a la “pequeña propiedad” conocida actualmente como neolatifundio y la emergencia de la gran propiedad simulada que rebasa en mucho los límites previstos constitucionalmente.
10. Si bien la rigidez de la estructura agraria existente antes de 1910 ha disminuido por efecto directo de la reforma agraria y los cambios en la estructura del poder, el carácter ambivalente de la reforma que gira entre la ejidalización y no ejidalización, ha originado nuevos y graves problemas de factura política y de distribución del poder en un contexto en donde coexisten grupos y formaciones so-

* Grabinsky y Frisch⁴ identifican y describen la zona agraria crítica del país. Es semiárida, accidentada, con predominio de tierras de temporal, densamente poblada, rural, de bajos ingresos, y pocas tierras por campesinos.

ciales distintas y combinadas que, antagónicas en ocasiones son fuente constante de conflicto social, "paracaidismo", invasión y violencia.

Por todo lo anterior, dos hechos parecen fundamentales: por una parte, la generación de miles de predios (ejidales y no ejidales) sobre los que gravita una población subocupada o desempleada cuyos roles ocupacionales no tienen importancia en el sistema económico global y, por la otra, la existencia de cientos de miles de jornaleros involucrados en el proceso productivo de manera estacional, inestable y reducida en predios que representan los niveles predominantes de productividad del sistema no obstante lo cual, generan un ingreso limitado para el jornalero.

En resumen, la existencia, crecimiento y perspectivas de los jornaleros —minifundistas constituyentes del binomio crítico de la reforma agraria mexicana, forman uno de los ejes de este trabajo. Por ello, se juzga necesario trazar algunas líneas acerca de un primer proceso histórico de larga duración en el que están involucrados: el proceso de campesinización-descampesinización*.

PROCESO DE CAMPESINIZACION-DESCAMPESINIZACION

La dinámica global del desarrollo capitalista en México partió del peón que trabajaba su pegujal además de la tierra del hacendado, lo situó en el rol de ejidatario, comunero o pequeño propietario y, más tarde, a los hijos de éstos, los expulsó del predio privado, comunal o ejidal. Lo dramático ocurrió, sin embargo, cuando el antiguo peón sin seguir la línea anterior, nunca jugó el rol de ejidatario, pequeño propietario o comunero; no hubo secuencia sino saltos: pasó de peón a jornalero sin trabajo; de hijo de ejidatario a jornalero sin trabajo. En tal proceso de **campesinización-descampesinización**, los grupos señalados —jornaleros, ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros— obviamente han entrado en contacto con los demás agrupamientos so-

ciales agrarios y no agrarios como la mediana y gran burguesía y, conjuntamente han configurado la red de relaciones sociales constitutiva de la estructura agraria. Esto es obvio ciertamente, pero vale la pena decir —porque es frecuentemente olvidado— que en la estructuración de esta red de relaciones deben tomarse en cuenta con toda objetividad, las diferentes características presentes en cada agregado social o en cada subgrupo de esos agregados en tanto que de esas características diferenciales y sus combinaciones reales se derivarán los diferentes tipos históricos de vinculación y explotación: cooperación, consenso, dominación, conflicto. Olvidar lo anterior, equivale a presentar por ejemplo, al grupo estadístico de jornaleros o ejidatarios como si fuesen bloques sin fisuras ni conflictos internos, sin diferenciaciones ni combinaciones establecidas por el espacio, el poder, los recursos, el grado de modernidad y politización de sus miembros.

Por último si bien en la historia de México se ha dado una gran importancia a los conflictos entre distintos tipos de tenencia y sus propietarios, por ejemplo, de la lucha entre las haciendas y las comunidades, en el segundo tercio del siglo XX, han surgido "nuevos" tipos de conflictos entre los grupos emanados de la dinámica misma de la reforma agraria, por ejemplo: ejidatarios contra ejidatarios. Esto último, constituye, a nuestro juicio una parte fundamental de los estudios sociológicos modernos sobre la cuestión agraria sin olvidar, claro está los conflictos "interclase".

SOCIEDAD CAMPESINA MEXICANA, SITUACION MARGINAL Y PROCESO DE MARGINALIZACION

Como se sabe, el estudio de la marginalidad en América Latina, ha tomado un auge inusitado. Desde los primeros trabajos, francamente descriptivos que vieron la luz en la etapa inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, que enfatizaban la dimensión ecológica de la marginalidad de los núcleos de población asentados en los "cinturones de miseria" de las ciudades latinoamericanas, hasta los estudios que han sobrepasado esa línea descriptiva y han elaborado el término marginalidad como una categoría analítica. Quijano¹⁰, pp. 1-18.

* Véase las notas sobre el proceso de descampesinización de Zemelman¹⁷.

En nuestro esquema de trabajo,^{11, 9-8} la marginalidad y la situación de marginalidad, se caracteriza por la participación de un sector importante de la población económicamente activa en ocupaciones económicas no relevantes al funcionamiento del sistema económico y generadoras de una franja de actividad para la cual se ha dado el nombre de "polo marginal" de la estructura económica. Por lo mismo, tomamos la idea de marginalidad económica como el núcleo básico de las demás dimensiones de marginalidad.

Al "polo marginal" en lo agrario mexicano pertenecen, en el anterior sentido, las ocupaciones agrícolas de mínima productividad —por hombre ocupado— que utilizan recursos residuales de producción como tierra de mala calidad, implementos agrícolas indoc coloniales, labores de cultivo tradicionales y otros. Estas ocupaciones pueden ser consideradas como marginales en tanto que roles ocupacionales como tales, independientemente de los individuos que las portan y tienen una calificación que ya es obsoleta o está en curso de serlo respecto de las necesidades de los niveles dominantes.

Estas ocupaciones que se realizan en diferentes tipos de tenencia tienen —como en el caso de los jornaleros— un mercado de trabajo reducido, o de amplitud decreciente, inestable y generador de ingresos limitados y también inestables.

En fin, la población marginal agrícola mexicana lo es tanto porque está impedida de ocupar los roles de mayor productividad del sistema, como porque está forzada a refugiarse en una estructura económica que, como tal, está marginalizada.

Por otra parte, en el campo de México se practica también un comercio de aldea por ciertos propietarios agrícolas que, a su vez, cumplen funciones de "comerciantes" minoristas como lo demuestran múltiples estudios de carácter antropológico. Estos propietarios aun cuando están conectados con el proceso de comercialización —actividad relevante— viven dentro de una situación marginal de acuerdo con lo que hemos dicho acerca de las funciones cumplidas como productores.

En las condiciones anteriores, a medida que se ocupan predios que contribuyen de manera sustantiva a la producción agrícola na-

cional, se dará una situación de integración a los niveles dominantes del sistema. Sin embargo, dados diferentes mecanismos que han sido ya constatados cada vez más, estaremos asistiendo a un proceso en que una parte mayor de la fuerza de trabajo agrícola estará ocupada en actividades no relevantes al sistema económico. Finalmente, si esto sólo nos constata globalmente la situación, podemos pasar ahora a tratar de explicar el fenómeno mediante el cual se produce la marginalidad: esto es, el proceso de marginalización concebido como el conjunto de fenómenos inherentes al sistema social mexicano, vgr.: concentración, polarización, manipulación y otros, que producen la marginalidad.

Sociedad campesina y proceso de marginalización. Teóricamente podemos decir que existe proceso de marginalización si se dan los tres fenómenos siguientes:

En primer lugar, si la proporción de individuos presentes en roles marginales sobre el global de la fuerza de trabajo tiende a crecer y, a su vez, es menor su contribución relativa al producto agrícola nacional y disminuye el producto por activo.

En México, a la luz de los datos, esta marginalidad de los roles se está ampliando si medimos la magnitud relativa de los ocupantes de predios ejidales y no ejidales, calificados como de infrasubsistencia y subfamiliares, más los jornaleros que en cualquier forma están ligados a tales tipos de predios. En el caso concreto de los predios ejidales consideraríamos tanto a los ejidatarios propiamente dichos como a los que teniendo sus "derechos a salvo" gravitan sobre el ejido.

En segundo lugar, se habla de marginalización, si paralela a la situación mencionada, se verifica en el mundo de la agricultura un progresivo ensanchamiento entre los niveles de participación en el consumo de bienes y servicios de los individuos integrados y de los marginalizados hasta llegar a una situación polarizada.

En México, dicho ensanchamiento y polarización en el mundo de la agricultura se puede demostrar a través de lo siguiente: la neoconcentración territorial, el uso intensivo de maquinaria, agua, insumos de diversos tipos, incremento en el valor de la producción agri-

cola nacional y otros rasgos. Todo lo cual indica niveles de participación predominante en la economía del sistema; rasgos que, por otra parte, están ausentes entre los predios de infrasubsistencia ejidal o privada.

De esta manera, los patrones de consumo, los niveles de movilidad social vertical y, en consecuencia, la capacidad de romper la rígida estratificación rural, son netamente diferenciales entre integrados y marginalizados y su tendencia es hacia la polarización, aumentando la rigidez de la estructura agraria.

En tercer lugar, existe un proceso de marginalización cuando se da una progresiva y creciente inmovilidad entre la situación de marginalidad y la de integración. Situación difícil de constatar en tanto que la marginalidad como hemos dicho no se encuentra adherida al individuo sino que se encuentra adherida al rol social marginalizado.

En nuestro contexto, los marginales-productores encuentran que cada vez es más difícil integrarse a la sociedad global por la vía del trabajo como jornaleros en vista de la creciente oferta de trabajo en una situación en que la demanda de mano de obra disminuye.

Sociedad campesina y tipos de marginalización. México, como todo país subdesarrollado y dependiente ha pasado por una serie de etapas en su largo y penoso camino histórico del desarrollo económico y social. En dicha senda, se pueden distinguir varias formas de marginalización.

Una primera forma es la denominada **marginalización por no incorporación.** Un ejemplo de ello fueron las economías coloniales de tipo minero de Zacatecas, Guanajuato, Hidalgo y Oaxaca, con enclaves poco absorbedores de mano de obra, los cuales a lo largo de la historia mexicana ofrecieron su cuota de marginales en aras de los fundos españoles o porfirianos.

Ahora bien, cuando las economías subdesarrolladas y dependientes entraron en la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones surgió una segunda forma de marginalización que teóricamente se denomina **marginalización por no absorción.** Para entender en general esta nueva forma, hay que recordar que la "tendencia histórica de la evolución de la tecnología es en el sentido de mi-

nimizar la importancia que puede tener una sobreoferta de trabajo y una disponibilidad de recursos naturales particulares" y que, la tecnología predominante, refleja el tipo de economía del polo dominante del sistema al representar una oferta exógena no acorde con el tipo de situación de desempleo o subempleo en el país que la absorbe.

En el caso de la sociedad campesina mexicana, este fenómeno se ha dado por la vía del reemplazo de la mano de obra por maquinaria agrícola. Esta situación ha sido medida entre 1940 y 1960 y nos demuestra cómo el costo imputado de la maquinaria en relación con el costo en jornales aumentó de un tercio en 1940 hasta rebasar a los jornales casi un 50 por ciento en 1960. Lo paradójico del caso, radica en que ciertamente se aumenta la productividad y se ahorra esfuerzo humano pero, por otra parte, la tendencia estructural nos indica que este proceso de reemplazo se amplía y crea un ejército de mano de obra agroextractiva cuyas funciones de reserva están sumamente limitadas.

En fin, una tercera forma llamada **marginalización por exclusión,** aparece cuando se da una acelerada modernización tecnológica tanto en el sector agrícola como en los demás sectores del sistema económico que excluye sistemáticamente al trabajador.

En este caso, la producción agrícola, pecuaria y silvícola se mecaniza al máximo —inclusive sin necesidad económica real— para evitar el contacto y los conflictos sociales con los trabajadores. Aparecen entonces las seleccionadoras electrónicas de café en grano, las combinadas en la cosecha de cereales, las planas de lavado y secado de granos, las despepitadoras y otros equipos. En una palabra, se rechaza sistemáticamente al trabajador cumpliendo así el neolatifundismo capitalista su función en el tiempo y en la estructura social: ahorrar mano de obra, expulsar al jornalero masivamente e importar una tecnología opulenta que eleva la productividad del trabajo sin elevar la productividad física de la tierra. Esto se probaría con lo que antes hemos mencionado acerca de la concentración de la producción agrícola en México tanto de manera regional como en cuanto a las unidades de producción y a las relaciones sociales que se con-

SOCIEDAD CAMPESINA Y PRESPECTIVAS FRENTE AL PROCESO DE MARGINALIZACION

Una vez que hemos señalado algunas características sobresalientes de la problemática agraria y agrícola, y mencionado la situación en que vive la sociedad campesina mexicana inserta en el proceso de marginalización, pasaremos a indicar algunas de las perspectivas que se ofrecen a dicha sociedad y las implicaciones económicas y sociopolíticas que tendría el tomar ciertas alternativas. Alternativas que aisladas o en conjunto tratarían de satisfacer ciertas aspiraciones sociales demandadas legi-

timamente con apego a normas escritas y consecuentes con lemas políticos que estimulan sus deseos y modelan sus expectativas*. Un cuadro resumen de los procesos sociales implícitos, las condiciones demandas —tierra y/o empleo—, las situaciones de hecho o de derecho a considerar y las alternativas a seguir podría estructurarse de la manera siguiente:

* Desde luego, estas no son todas las alternativas que pueden presentarse, existen otras pero que, a nuestro juicio, tienen una importancia menor, por ejemplo las políticas de irrigación e investigación agrícola, fertilización, asistencialismo, desarrollo de la comunidad y otras.

PROCESOS SOCIALES Y ALTERNATIVAS

Proceso	Condición	Situación de hecho o de derecho a considerar	Alternativas
Campeñización	Tierra	Limitación física de la tierra de labor (elemento escaso) y no laborable Establecimiento de dimensiones legales a la propiedad privada (elemento institucional) Minifundización negativa de los predios (ejidales y no ejidales)	1. Continuar el reparto agrario 2. Reducción de los límites físicos legales de la propiedad privada 3. Concentración parcelaria y colectivización
Descampeñización	Empleo	Aumento de la población económicamente activa ocupada en la agricultura y disminución del ritmo de absorción de la fuerza de trabajo agrícola en empleos agrícolas y no agrícolas Capitalización creciente en la agricultura	4. Continuar bajo las mismas condiciones de creación de empleo no agrícola evitando la ampliación máxima de la PEA agrícola 5. Disminución del uso de una tecnología "opulenta"

Alternativa N° 1. Es conocida la limitación que ofrece México como país agrícola. No obstante, el reparto agrario preconizado por su revolución ha ido más allá de su disponibilidad de tierra y ha entregado tierra no laborable —pastos y montes— por millones de hectáreas a cientos de miles de núcleos campesinos en las modalidades de ejidatarios y comuneros estableciendo una tendencia que va de la entrega de la tierra laborable a la no laborable. En contraposición, el aumento de la tierra de labor y de riego ha beneficiado más al sector privado en menor número de predios con las consecuencias ya indicadas anteriormente.

Ante esa situación y tendencia, la pregunta fundamental apunta en torno de la disponibilidad de tierras de todo tipo para ser entregadas a los solicitantes también de todo tipo.

Dicha disponibilidad ha sido objeto de un cuidadoso estudio* que nos indica que son muy modestas las perspectivas que se tienen frente a las demandas campesinas. En efecto, las estimaciones sobre las tierras afectables de toda clase, las superficies que representan, la unidad media de dotación y el número probable de beneficiarios, calculaban que, para el año de 1967, quedaban por repartir 24.7 millones de hectáreas de tierras de todo tipo para 182 mil campesinos, frente a los cuales quedarían más de cuatro millones de ellos sin tierra. De esta manera, la cifra redondeada a 200 mil campesinos apenas sería el 5 por ciento de la población rural que no posee el anhelado pedazo de tierra.

Ahora bien, ya que el simple reparto de tierra de toda clase está por terminar y deja manifiesto en el marco de la legislación agraria existente, el problema de los sin tierra, se han propuesto reducciones sustanciales a los

límites que han sido fijados para la “pequeña propiedad” como una manera de resolver en el agro mismo esta cuestión.

Alternativa N° 2. Las proposiciones de reducción de los límites físicos, hechas por diversos organismos* en diferentes épocas han recorrido el camino del fracaso por varias razones. Citaremos dos; además de estar mal fundamentadas —nunca estimaron por ejemplo, la magnitud de la tierra repartible ni la cantidad de personas a beneficiar— siempre se han enfrentado a la cautela de parte del Estado Mexicano para reformar en este sentido el artículo 27 constitucional o para reformar el Código Agrario lo que se ha hecho después de casi 30 años de vigencia o las leyes agrarias reglamentarias.

Hoy, conocemos mejor algunos aspectos del problema y se ha evaluado cuantitativamente la posibilidad de acomodo de los sin tierra. Así, se sostiene que si reducimos la propiedad privada a 50 hectáreas de riego o sus equivalentes, el número de sujetos acomodados “sería apenas suficiente para beneficiar al incremento que en un año tendría la población activa en la agricultura. En otras palabras, esto permitiría beneficiar a 198 mil persona . . . cerca del cuatro por ciento de la población activa que se estima no tendrá acceso a la tierra”.

Mas aún, si se llevara la reducción hasta 25 hectáreas de riego o sus equivalentes, esto sólo permitiría acomodar aproximadamente a 325 mil personas, el siete por ciento de la

* Reyes Osorio¹³ advierte que en tanto existen Resoluciones Presidenciales que ya han sido firmadas otorgando tierra y que no han sido ejecutadas o entregadas, la cifra de 24.7 millones de hectáreas para 1967 o la de 19.8 millones de hectáreas para 1960 —ya que continuó el reparto— no representan la posibilidad real ya que a estas cifras habría que deducir las tierras que aún no han sido entregadas quedando, en consecuencia, un total aproximado, en 1969, de 13 millones de hectáreas para 150 mil campesinos. Véase Cuadro N° 7.

* El Partido Comunista Mexicano solicitó en 1959, una reducción a 50 hectáreas de riego, en los distritos de riego; El Círculo de estudios Mexicanos, A. C., pidió en 1957, el restablecimiento de los límites previstos antes de la reforma introducida por Miguel Alemán en 1946; El Centro de Investigaciones Agrarias en 1959, optó por la anterior proposición; El Frente Zapatista del Estado de México demandó en 1959, que la pequeña propiedad fuese reducida a la mitad de la que consignaba la legislación correspondiente, La Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Veracruz planteó en 1959, la necesidad de una reforma en el sentido de que “nadie podrá poseer mayor cantidad de 50 hectáreas de riego”; La Central Campesina Independiente propuso una reducción a 20 hectáreas de riego o equivalente.

población activa agrícola sin tierra.* Tal es, en números, la implicación de esta alternativa en la reestructuración del régimen territorial.

Sin embargo, pese a lo impresionante de tales cifras, la evaluación anterior no es sino un mero tecnicismo destinado a apuntalar un hecho: en las actuales circunstancias de dominación y conflicto latente o manifiesto, no existe ningún signo que haga prever en la década de los setenta, un posible sacrificio de la burguesía rural. En otras palabras: la estructura del poder no buscará una salida a costa del sacrificio de uno de sus grupos de interés y, por ende, la neoconcentración agraria no se verá afectada por ninguna medida tendiente realmente a democratizar —no a minifundizar— la propiedad. Tal es, cualitativamente, la implicación de esta alternativa en la reestructuración del poder en México.

Por consiguiente, la salida de la situación de marginalidad o del "polo marginal" de la estructura económica por esta vía, por hoy está cerrada.

Alternativa propuesta N° 3. Como se sabe, existen en México cuatro posibles combinaciones entre el tipo de propiedad y el de explotación:

1. Propiedad individual y trabajo individual que corresponde a los diversos estratos de propiedad privada;

2. Propiedad individual y trabajo colectivo, por ejemplo, en las cooperativas de producción agropecuarias o silvícola;

3. Propiedad colectiva y trabajo individual, que es la combinación que siguen la casi totalidad de los ejidos individuales; y,

4. Propiedad colectiva y trabajo colectivo, característica fundamental de los llamados ejidos colectivos mexicanos.

Estas combinaciones son, desde luego, resultado de múltiples factores físicos, bióticos,

históricos e institucionales en los que los cultivos y la organización social requerida se entremezclan en una variedad infinita de subtipos.

En esta situación referida a la propiedad y la explotación, nos interesa destacar lo siguiente: las tres primeras formas tienen, en sí, la posibilidad teórica de convertirse en agrupamiento de propiedades —hoy minifundizadas— bajo una organización social que, superando la etapa de la simple decisión individual tome las alternativas propias de una dirección, explotación y apropiación colectiva.

Ahora bien, ¿esta posibilidad teórica es factible llevarla a cabo de manera compulsiva y por decreto en el sistema capitalista mexicano de hoy? La respuesta es simplemente no. Y aún cuando hubiese un cambio del sistema, la compulsión no resultaría el mecanismo adecuado para el cambio social requerido por el proceso histórico. Entonces, si somos consecuentes con esta enorme dificultad, podremos entender cabalmente el esfuerzo que se exigirá para hacer posible dos acciones: **la primera**, consistente en el reagrupamiento parcelario de predios —ejidales y no ejidales— cuyos estrechos límites físicos, recursos bióticos y defectuosa organización social no permiten adecuadamente la explotación, la producción, el ingreso y la demanda de bienes y servicios y, **la segunda**, tendiente a crear una organización social colectiva a nivel de predios, matizada regionalmente y consecuente a nivel nacional de las acciones políticas agropecuarias y silvícolas.

Pero, si bien es posible con un gran esfuerzo y a mediano plazo crear las modalidades que propondría la concentración parcelaria —primera acción—, la organización social colectiva adecuada a, en y para una población determinada con roles sociales distintos y combinados, es un problema a resolver interdisciplinaria y políticamente a largo plazo.*

A favor de esta alternativa, conocemos opiniones de las más altas personalidades políticas de México que indican que se llevará a efecto la colectivización donde ésta sea posible —ecológica, financiera, tecnológica y so-

* Reyes Osorio¹³ pp. 119-120. Desde luego, que estas cifras son elásticas en cuanto a las posibilidades de cambio en la calidad de la tierra. Así, por ejemplo, Tamayo¹⁶ ha previsto que la superficie susceptible de riego en México es de 12 millones de hectáreas, contra un poco más de cuatro millones que tenemos actualmente. En muchas de esas nuevas tierras de riego podrían encontrar acomodo miles de campesinos.

* Eckstein² hace un detenido análisis económico de las diferencias entre los ejidos individuales y colectivos y la pequeña propiedad.

cialmente— y existe la preocupación de crear una tecnología adecuada a la incorporación del minifundio y de los campesinos que gravitan sobre él. Cuál es, sin embargo, la posibilidad real de que esta alternativa en caso de instrumentarse dentro del sistema, reduzca sustancialmente el proceso de marginalización. Con verdadero temor vemos que no hay muchas posibilidades en tal sentido durante esta década. Es decir, es factible que los esfuerzos de toda clase sustentados por el Estado y con la anuencia y disposición de los campesinos lograran una mejoría en los cientos de miles de predios de infrasubsistencia y subfamiliares y, por consecuencia, los campesinos ocupados hoy en tareas no relevantes al sistema económico mejorarán en varios aspectos dentro de sus propios predios, por ejemplo: días-hombre trabajados, productividad por activo agrícola, ingreso y consumo de bienes y servicios. Aceptamos la factibilidad de que tal situación se dé pero, el esfuerzo por realizar sería de tal magnitud y los recursos humanos y financieros tan escasos que incuestionablemente se diferiría por esta década el problema de los jornaleros, los que en cifras redondas llegarían hacia 1980 a cinco o seis millones si la tasa de su crecimiento se mantiene al ritmo observado entre 1950 y 1960, con el agravante que no podrán ser absorbidos parcialmente por el proceso de redistribución de la propiedad como aconteció entre 1960 y 1970.

En resumen y en el mejor de los casos, podríamos pensar en resolver por la vía de la concentración parcelaria y la organización social *ad hoc* —llámese cooperativismo o colectivización— el problema de los que ya tienen tierra y diferir —no aislar— el relativo a los que no la tienen.

Pero ¿será posible educar y reeducar —politizar— al campesino en un régimen comunal sin que el jornalero no se “contamine”? Lo dudamos.

Alternativa propuesta N° 4. Es de todos conocido el supuesto por medio del cual el sector agrícola provee de mano de obra a los demás sectores que van incorporando a sus actividades esa mano de obra. Esta consideración teórica se ve, en México, sumamente limitada. En efecto, se dice que si bien el sector agrícola ya cumplió su función, los demás sectores aún no lo hacen, es decir, no han res-

pondido a la tarea de absorber productivamente la mano de obra excedente del sector agrícola.

Por lo dicho, son fundamentales las preguntas que se han hecho los especialistas al interrogarse ¿cuándo disminuirá la población económicamente activa, PEA, en la agricultura? ¿Qué medidas habrán de tomarse para absorber en el campo y la ciudad los excedentes de mano de obra agrícola?

Respecto de estas dos cuestiones, se han hecho (cuadro N° 6) estimaciones tendientes a fijar tanto el año de declinación de la PEA agrícola como el monto de la misma dentro de ciertos límites optimistas-pesimistas. En este sentido, se han fijado tres posibilidades:

1. Si se mantiene el ritmo actual de crecimiento de la PEA no agrícola, la PEA agrícola no disminuirá sino a partir de 1985;
2. Si el sector no agrícola acelera (hipótesis optimista) su crecimiento, el año de máxima PEA agrícola será 1980 y, de este año en adelante empezará a disminuir; y,
3. Si se llega a desacelerar (hipótesis pesimista) el desarrollo no agrícola, la PEA agrícola seguirá creciendo hasta pasado el año 2000 duplicándose en términos absolutos la que ya se tenía en 1975 (7.1 millones de cifra estimada).

Por otra parte, la PEA agrícola sería de: 9.3 millones hacia 1985; de 7.9 millones en 1980 y de 13.3 millones pasado este siglo. Cifras que ya implican un descuento de la PEA agrícola que sería absorbida en actividades no agrícolas.

Ahora bien, en cuanto nos interesamos por una alternativa a corto plazo dados los fines de esta comunicación, nuestras estimaciones hipotéticas se centrarán dentro de límites del crecimiento anual de la PEA no agrícola ya conocido. (5.1%). Estas estimaciones nos indican que:

- a. No habrá una aceleración en el crecimiento de la PEA no agrícola sino que se mantendrán las mismas condiciones existentes hasta ahora frente a la población agrícola en crecimiento. En consecuencia, prevalecerán en esta década las tendencias estructurales que nos indican un creciente proceso de descampesinización y a la vez, una disminución en el proceso de campesinización vía la no creación de roles ejidales y comunales.

b. La cifra relativa de ejidatarios disminuirá su peso en el monto total de la PEA agrícola. Con ello se introducirán nuevas condiciones estructurales* referidas principalmente a los jornaleros sin posibilidades de usufructuar la tierra al darse por terminado el reparto agrario (recordamos que ya hacia 1960, los jornaleros eran más que los ejidatarios pero estaban en un contexto que admitían la posibilidad de la posesión de la tierra) y los ejidatarios sin posibilidad de ampliar los ejidos ya existentes y comprimidos. Por lo que ambos grupos a su vez tendrán que modificar sus expectativas frente a la tierra.

c. El foco de atención se desplazará de la tierra a la búsqueda de empleo rural-urbano y, con ello, se introducirá otra gran condición estructural referida a la sociedad global y no solamente a la sociedad agraria.

En el anterior sentido y respecto de la segunda cuestión referida a qué medidas se tomarán para absorber la población excedente en el campo, la respuesta ya está involucrada en lo que hemos asentado en párrafos anteriores. Aclaremos, desde luego, que la alternativa de formación de empleo en el contexto limitado que hemos mencionado estaría íntimamente relacionado con el encuentro de soluciones parciales en el agro mismo vía la concentración parcelaria y la colectivización y su enorme costo en recursos humanos y financieros. Por otra parte, preferimos adherirnos a la hipótesis de que se continuará con un ritmo de crecimiento de la PEA no agrícola de 5.1%, no tanto por estar simplemente más lejana, sino porque la remodelación estructural que requeriría la sociedad agraria en la colectivización, es un fenómeno que debe hacerse con la mayor seriedad posible y en el marco de

una política agraria y agrícola que rebase los límites sexenales de gobierno y contenga expresamente la referencias que otorgan el resto de sectores de la economía.

Alternativa propuesta N° 5. Hasta este momento hemos hecho referencia a una alternativa que no tiene grandes posibilidades de éxito en el reparto agrario, otra que es imposible a corto plazo por sus efectos políticos en las condiciones demandadas de tierra que requerirían reformas a la Constitución Política y crearían en el polo dominante de la economía una gran inquietud y una reacción; otra, que sí tiene posibilidades de éxito pero que se haría a un alto costo de recursos humanos y financieros, y una última, ya en la tónica de la formación de empleo que se mantendrá como hasta hoy resolviendo muy parcialmente el problema del uso de la mano de obra excedente. Pasaremos finalmente a plantear otra alternativa referida a la disminución de una "tecnología opulenta".

El problema en términos simples implica que debe limitarse a todos los tipos de predios la entrada a una fase de la explotación agrícola en donde se excluye sistemáticamente la mano de obra ocupada, aunque sea estacionalmente, por el uso de una tecnología exagerada en la situación generalizada de subempleo.

Desde luego, cuando decimos un uso exagerado —"opulento"— de cierta tecnología, no estamos tomando una actitud contraria a la modernización de la agricultura sino advertir que, de acelerarse el ritmo de "mecanización en la agricultura", es posible que crezca el producto agrícola sin absorber a la PEA agrícola. Este fenómeno ya se dio entre 1940-1960 al crecer el valor de la maquinaria agrícola 7.5 veces, el producto agrícola 3.2 veces y la PEA agrícola sólo el 60 por ciento. Mas aún, si en 1940 se necesitaban 925 personas para producir un millón de pesos (de 1960) de productos agrícolas, en 1960 bastaban 420 para este fin lo que pone en juicio la mecanización en el marco de la organización social.

Si vemos el problema por tipos de tenencia, es conveniente decir que si la organización de la producción en los ejidos se realizara con la técnica de los predios mayores, un millón de campesinos pasarían de activos a "excedentes". Si se incluyesen también a los predios

* Para algunos autores como Stavenhagen¹⁴. En todas partes, y esta vez también en África Negra, una clase campesina numerosa de agricultores sin tierra, de jornaleros agrícolas, constituye la base misma de la sociedad agraria". Agregamos que, desde luego, habría que deslindar con todo cuidado los diferentes tipos de jornaleros: permanentes, estacionales, eventuales y el tipo de predio donde laboran ya que esta tónica económica-temporal nos puede indicar, en cierta manera los tipos de vinculación con el resto de la estructura social y los tipos de explotación, además de indicarnos que parte de los jornaleros está más cercana o lejana de la sociedad agraria.

menores de 5 hectáreas, utilizando la técnica de los mayores 2.3 millones de activos serían sustituidos por 900 millones de pesos en maquinaria. Si ahora se conjetura sobre las posibles consecuencias de concentrar toda la producción agrícola y pecuaria en predios de "tipo mayor" habría 3.8 millones de activos agrícolas excedentes¹. pp. 632-635.

En estas condiciones se ha propuesto como alternativa una acción tendiente a ampliar el empleo en el campo mismo y no tratar de reemplazarlo con capital y menos aún invertir en tecnología innecesaria. Todo lo cual se aplicaría a todos los tipos de predios y no solamente a los multifamiliares grandes y medianos.

Sin embargo, en tanto que este control puede realizarse en los predios pequeños y ejidales dado el mecanismo de control político y financiero que se ejerce sobre ellos, no puede decirse lo mismo con las empresas agrícolas —en donde hay más posibilidades de empleo— medianas y grandes que buscan maximizar sus ganancias, evitar conflictos sociales en sus empresas y a los que el "interés nacional" parece no importar gran cosa. Mas aún, habría que tomar en cuenta si esta limitación a la sustitución de empleo por maquinaria no va a encontrar una fuerte oposición por los empresarios de fincas con cultivos de exportación si argumentan la necesidad de emplear cierta tecnología a fin de obtener un mejor producto de exportación.

CUADRO N° 1

CUADRO RESUMEN DE LA ESTRATIFICACION POR TIPO
DE TENENCIA, VALOR DE LA PRODUCCION Y RECURSOS
EN PODER DE LOS PRODUCTORES

TIPO DE PREDIO	PREDIOS NUMERO (miles)						VALOR Y RECURSOS EN SU PODER					
	Total miles de predios	Mayores de 5 hectáreas	Menores de 5 hectáreas	Parcelas ejidales	De predios %	Valor de la Pro- ducción %	Valor predio (*) %	Valor maqui- naria %	Superficie de riego %	Incremento en la pro- ducción 1950-1960	Valor prome- dio de la producción en pesos	
Infra-subsistencia	1.241	43	528	670	50.3	4.2	5.4	1.3	—	1.0	750.00	
Sub-familiar	821	120	171	530	33.8	17.1	13.8	6.5	2.7	10.0	5.000.00	
Familiar	307	86	21	200	12.6	24.4	22.6	17.0	25.6	11.0	11.000.00	
Multifamiliar mediana	67	31	1	35	2.8	22.0	19.3	31.4	32.7	35.0	48.000.00	
Multifamiliar	12	12	—	—	0.5	32.3	37.6	43.7	39.0	45.0	385.000.00	
Multifamiliar grande	2.448	292	721	1.435	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Fuente: Ekstein: 3, pp. IX-X. Con base en datos del Censo Agrícola Ganadero y Ejidal. 1960.

(*) El valor del predio está compuesto por el valor de la tierra, del capital fijo y semifijo y del ganado. Por predio se entiende las parcelas ejidales (no los ejidos) y los predios no ejidales.

CUADRO N° 2-A

NUMERO DE PREDIOS CON TIERRAS DE LABOR, POR GRUPOS
DE SUPERFICIE DE LABOR (Indice de desigualdad en Gini: 0.53)
1940

Grupo	Número	%	% Acumulado	Superficie Hectáreas	%	% Acumulado
De 0 a 5 Has.	989.223	41.47	41.47	1.260.754	8.47	8.47
de 5.1 a 10 "	1.294.178	54.26	95.73	7.595.809	51.07	59.54
de 10.1 a 25 "	57.577	2.41	98.14	959.334	6.45	65.99
de 25.1 a 50 "	24.101	1.01	99.15	881.751	5.92	71.91
de 50.1 a 100 "	12.077	0.50	99.65	885.322	5.95	77.86
de 100.1 a 200 "	5.093	0.21	99.86	734.378	4.93	82.79
de 200.1 a 400 "	1.464	0.06	99.92	409.659	2.75	85.54
de 400.1 o más "	1.273	0.05	99.97	2.144.071	14.41	99.95
TOTALES	2.384.986	100.00		14.871.078	100.00	

Con base en el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1940.

CUADRO N° 2-B

NUMERO DE PREDIOS CON TIERRAS DE LABOR, POR GRUPOS
DE SUPERFICIE DE LABOR (Indice de desigualdad en Gini: 0.61)
1960

Grupo	Número	%	% Acumulado	Superficie Hectáreas	%	% Acumulado
Hasta 5 Has.	1.596.879	58.83	58.83	3.573.112	15.00	15.00
de 5.1 a 10 "	708.213	26.09	84.92	5.568.804	23.38	38.38
de 10.1 a 25 "	333.947	12.30	97.22	4.894.310	20.54	58.92
de 25.1 a 50 "	37.299	1.37	98.59	1.279.682	5.37	64.29
de 50.1 a 100 "	22.035	0.81	99.40	1.498.574	6.29	70.58
de 100.1 a 200 "	10.389	0.38	99.78	1.328.521	5.57	76.15
de 200.1 a 400 "	3.333	0.12	99.90	888.055	3.72	79.87
de 400.1 o más "	2.053	0.07	99.97	4.785.853	20.09	99.96
TOTALES	2.714.148	100.00		23.816.912	100.00	

Con base en el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1960.

CUADRO N° 3
INDICE DE DESIGUALDAD DE GINI
POR ENTIDADES FEDERATIVAS:
1940-1960

Entidad Federativa	Indices de Gini	
	1940	1960
Aguascalientes	.48	.63
Baja California N.	.64	.49
Baja California S.	.72	.79
Campeche	.90	.92
Coahuila	.71	.79
Colima	.70	.64
Chiapas	.78	.72
Chihuahua	.57	.69
Distrito Federal	.56	.35
Durango	.68	.72
Guanajuato	.62	.65
Guerrero	.87	.89
Hidalgo	.67	.50
Jalisco	.56	.64
México	.59	.44
Michoacán	.69	.72
Moreles	.43	.51
Nayarit	.80	.89
Nuevo León	.54	.61
Oaxaca	.88	.81
Puebla	.69	.65
Querétaro	.65	.67
Quintana Roo	.95	.96
San Luis Potosí	.69	.79
Sinaloa	.88	.69
Sonora	.71	.79
Tabasco	.52	.62
Tamaulipas	.70	.65
Tlaxcala	.68	.53
Veracruz	.76	.72
Yucatán	.72	.85
Zacatecas	.49	.53

Con base en los Censos Agrícolas, Ganaderos y Ejidales, 1940 y 1960.

Cálculo de: Rosalba Casas y Ricardo Pérez Avilés.

Del estudio inédito de Martínez Ríos. ⁷

CUADRO N° 4
COSTO IMPUTADO DE MANO DE OBRA Y MAQUINARIA
Y COSTO EN JORNALES

	Producción agropecuaria	Personas ocupadas	Costo imputado de mano de obra ¹	Costo imputado de maquinaria ²	Costo de jornales ³
<i>Millones de pesos de 1960</i>					
1940	2.134	1.255	2.250	135	475
1950	6.728	1.852	2.000	650	980
1960	13.762	1.921	3.250	1.450	1.003
1960/1940	6.4	1.53	1.44	10.8	2.10
<i>Porcentajes</i>					
1940	100	—	105.0	6.3	22.3
1950	100	—	29.8	9.7	14.6
1960	100	—	23.6	10.5	7.2

1 Salario mínimo por número de personas ocupadas, por 250 días al año; ésto dará una sobreestimación, porque no todas las personas trabajan 250 días al año; el error introducido es proporcional al grado de desempleo. Equivale a \$ 1.800 en 1940 en precios de 1960, a \$ 1.080 en 1950 y a \$ 1.700 en 1960.

2 50 por ciento sobre el valor de la maquinaria agrícola: 10 por ciento interés imputado, 10 por ciento de depreciación y 30 por ciento gastos de operación y de mantenimiento.

3 Dato censal a precios de 1960.

Fuente: Centro de Investigaciones Agrarias¹ Vol. I, Cap. IV:

CUADRO N° 5

PORCIENTO DE JORNALEROS RESPECTO DE LA POBLACION
ECONOMICAMENTE ACTIVA OCUPADA
EN LA AGRICULTURA - 1960

Entidad Federativa	Pobl. económica- mente Act. Ocup. en la agricultura	JORNALEROS		JORNALEROS
		Abs.	%	Pobl. Eco. Act.
				Ocup. en Agri.
República Mexicana	6.144.930	3.402.922	100.00	%
Aguascalientes	37.938	23.688	0.70	55
Baja California	66.042	53.230	1.56	62
Baja California T.	14.603	8.829	0.26	81
Campeche	30.949	21.371	0.63	60
Coahuila	129.037	78.615	2.31	69
Colima	26.855	21.844	0.64	61
Chiapas	316.163	180.892	5.31	81
Chihuahua	187.900	118.795	3.49	57
Distrito Federal	46.516	21.000	0.62	63
Durango	165.222	95.073	2.79	45
Guanajuato	338.039	196.026	5.76	57
Guerrero	306.263	209.806	6.16	58
Hidalgo	224.896	84.534	2.48	69
Jalisco	393.116	232.178	6.82	38
México	359.458	100.753	2.96	59
Michoacán	425.704	290.732	8.54	28
Morelos	75.368	45.929	1.35	68
Nayarit	89.815	60.813	1.79	63
Nuevo León	117.065	68.176	2.00	68
Oaxaca	509.545	299.903	8.81	58
Puebla	443.188	160.175	4.71	59
Querétaro	78.168	42.736	1.25	36
Quintana Roo	11.370	6.463	0.19	55
San Luis Potosí	221.380	143.576	4.22	57
Sinaloa	166.335	126.367	3.71	65
Sonora	134.413	76.571	2.25	76
Tabasco	100.604	51.090	1.50	57
Tamaulipas	167.436	108.433	3.18	51
Tlaxcala	74.735	11.804	0.34	65
Veracruz	572.739	327.882	9.63	16
Yucatán	116.194	46.406	1.36	57
Zacatecas	197.874	89.232	2.62	40
				45

Fuente: Censo de Población. 1960 y Censo Agrícola Ganadero y Ejidal, 1960. Cálculo de: Rosalba Casas y Ricardo Pérez Avilés. Del estudio inédito de Martínez Ríos. 7

CUADRO N° 6

ESTIMACION DEL TIEMPO EN QUE APARECERA
LA DECLINACION DE LA P.E.A. AGRICOLA

	HIPOTESIS DE RITMO DE CRECIMIENTO DE PEA NO AGRICOLA (Miles de personas)		
	Actual 5.1%	Optimista 5.6%	Pesimista 4.6%
PEA actual, total (1965)	13.660	13.660	13.660
agrícola	7.190	7.190	7.190
no agrícola	6.470	6.470	6.470
Año declinación PEA agrícola	1.985	1.980	2.005
PEA entonces, total	26.660	22.560	52.030
agrícola (máxima)	9.380	7.980	13.360
no agrícola	17.280	14.580	38.670

Fuente: Reyes Osorio.¹³

CUADRO N° 7

ESTIMACION TIERRAS AFECTABLES Y POSIBLES
BENEFICIARIOS - (Sept. 1967)

	ESTIMACION POR DOTAR (Miles Has.)	UNIDAD MEDIA DOTACION	PROBABLES BENEFICIARIOS
LABOR	1.714		102.950
Temporal o susceptible	1.369	20	68.450
Riego	345	10	34.500
PASTOS	8.817		10.831
Coef. de 10 has.	181	250	724
Coef. de 10.1 a 20.0	4.413	750	5.884
Coef. mayor de 20.1 has.	4.223	1.000	4.223
BOSQUES MADERABLES	7.697	80	92.212
BOSQUES NO MADERABLES	7.564	500	15.128
INCULTAS PRODUCTIVAS	2.965	500	5.730
DOTADAS NO CLASIFICADAS	-4.049		226.851 -45.000
T O T A L	24.708		181.851

Fuente: Investigación directa. Centro de Investigaciones Agrarias.¹

RESUMEN

Los logros y problemas derivados del proceso agrario mexicano, constituyen una valiosa experiencia para los especialistas y estudiosos en este campo. Esta experiencia, inserta en un proceso de más de 60 años, ha generado nuevos problemas que no pueden ser resueltos con las viejas premisas, sino que requieren de nuevos planteamientos sociales, económicos y políticos, exigiendo ampliar las alternativas en múltiples vertientes que logren encauzar su camino.

El autor, señala algunas características de la problemática agraria y agrícola del proceso mexicano, constatadas por los investigadores

en la última década. Señala también las tendencias estructurales descubiertas como paso previo al análisis de las alternativas que se ofrecen en el marco de esas tendencias.

Analiza también la situación en que vive la sociedad campesina mexicana inserta en el proceso de marginalización y su perspectiva frente a este proceso. Finalmente, resume los procesos sociales implícitos, las condiciones demandadas —tierra y/o empleo—, las situaciones de hecho y de derecho a considerar y las alternativas a seguir, así como sus implicaciones que tendrían el tomar ciertas alternativas.

SUMMARY

The accomplishments and problems derived from the Mexican agrarian process, constitute a valuable experience for the specialists in this field. This experience, inserted in a process of more than sixty years, has generated new problems that cannot be solved by the old premises; they require new social, economic and political statements, and demand an amplifying of the alternatives into multiple streams that may direct its course.

The author points out some characteristics of the agricultural problematic situation of the Mexican process, verified by researchers

during the last decade. He also discusses the structural tendencies discovered previous to the analysis of the alternatives offered in the framework of those tendencies.

He also analyzes the situation in which the Mexican peasant society lives within the process of marginalization, and its perspective in relation to this process. He finally resumes the implied social processes, the conditions demanded —land and/or employment— the situations to be considered, and alternatives to follow as well as the probable implications of following certain alternatives.

BIBLIOGRAFIA

1. CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, MEXICO, D. F. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México; estudio sobre las relaciones entre la tenencia y uso de la tierra y el desarrollo agrícola de México. México, D. F., Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, 1970. 3 v.
2. ECKSTEIN, S. El ejido colectivo en México. Traducción de Carlos Villegas. México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1966. 511 p.
3. ————. El marco macroeconómico del problema agrario mexicano. Washington, D. C., Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. Trabajos de Investigación sobre Tenencia de la Tierra y Reforma Agraria, N° 11. 1969. 253 p.
4. GRABINSKY, N., FRISCH, A. y FRISCH, U. El desarrollo del sector agrícola dentro del marco del desarrollo regional en México. México, D. F., 1968.
5. HORCASTAS, V. M. Algunos indicadores del desarrollo agrícola. Chapingo, México, 1967.
6. MARTINEZ RIOS, J. Tenencia de la tierra y desarrollo agrario en México; bibliografía selectiva y comentada: 1522-1968. México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 1970.
7. ————. Los campesinos mexicanos; condiciones de vida y formas de lucha (inédito).
8. MURMIS, M. Tipos de marginalidad y posición en el proceso productivo. Revista Latinoamericana de Sociología (Notas) (Argentina) 5(2):413-421. 1969.
9. NUN, J. Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. Revista Latinoamericana de Sociología (Argentina) 5(2):178-236. 1969.
10. QUIJANO, A. Notas sobre el concepto de marginalidad social. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, 1966.
11. ————. Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1969.
12. ————. El marco estructural condicionante de participación social en América Latina. México, D. F., Asociación de Becarios del Instituto de Investigaciones Sociales, 1971.
13. REYES OSORIO, S. Las posibilidades agrarias de México. In Centro de Investigaciones Agrarias, México, D. F. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México; estudio sobre las relaciones entre la tenencia y uso de la tierra y el desarrollo agrícola de México. México, D. F., Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, 1970. v.l., pp. 100-120.
14. STAVENHAGEN, R. Las clases sociales en las sociedades agrarias. México, D. F., Siglo Veintiuno, 1969. 292 p.
15. ————. Marginalidad, participación y estructura en América Latina. Demografía y Economía 4(3), 1970.
16. TAMAYO, J. L. El problema fundamental de la agricultura mexicana. México, D. F., Instituto de Investigaciones Económicas, 1964.
17. ZEMELMAN, H. Consideraciones en torno a la clase campesina. In Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 8°, El Salvador, San Salvador, 1967. Memoria. San Salvador, 1967.

Las comunicaciones interpersonales

En los últimos años, los científicos sociales han mostrado mucho interés por conocer el proceso o mecanismo a través del cual la comunicación afecta a las personas. Una de sus mayores preocupaciones ha sido determinar el efecto que producen los mensajes generados por los medios masivos.

De Fleur¹⁰, sostiene que las antiguas concepciones sobre el efecto de la comunicación, veían en la audiencia a un grupo atomizado de individuos. Se creía que el impacto de la comunicación masiva se efectuaba sobre cada miembro de la audiencia en forma aislada.

Algunos sicólogos trataron de explicar el efecto de la comunicación en términos del "arco reflejo" estímulo-respuesta. Sostenían que las causas de las respuestas de las personas a la comunicación residían en la naturaleza misma de las personas o en ciertos mecanismos biológicos congénitos. Otros autores pensaron que las causas de esas respuestas se originaban primordialmente, en un conjunto de disposiciones adquiridas, tales como actitudes, creencias y hábitos hacia el estímulo.

Algunos teóricos afirmaron que la recepción de un mensaje iniciaba un proceso psicológico latente, similar al deseo de reducir la disonancia y que este proceso era el responsable de las respuestas que la persona daba a la comunicación.

Entre los años 1940 y 1950 empezaron a encontrarse evidencias de que las relaciones sociales entre los miembros de una misma audiencia influían en la forma como ellos

Función que cumplen
dentro de un sistema social
como fuente inicial
de información

*Orlando Lugo Nasser **

* Superintendente del Centro de Comunicaciones del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, Bogotá, Colombia.

respondían a la comunicación masiva. Resultados de investigación empezaron a mostrar que los individuos no recibían los mensajes en forma aislada. Hoy podemos afirmar que las personas responden con frecuencia a la comunicación masiva hablando a las demás acerca de lo que oyen, leen o ven a través de ella.

La importancia relativa del fenómeno social que representan las conversaciones generadas por la comunicación masiva ha promovido una amplia discusión, a través de la cual se ha buscado explicar el proceso y efecto de las mismas.

Troldahl y Allen²⁴, afirman que el origen de esta discusión reside en que muchos autores hablan de cosas diferentes relacionadas con un mismo tema. Hay dos tendencias bien marcadas en esta área: Una es respaldada por un grupo de investigadores preocupados únicamente por el papel de las conversaciones como medios de información. Ellos afirman que los medios masivos son más eficientes que las comunicaciones interpersonales, cuando se trata de informar a la gente sobre hechos sucedidos dentro o fuera de su sistema social. La otra tendencia está basada en el papel que juegan las comunicaciones interpersonales como mediadoras del efecto de la comunicación masiva. Los investigadores que respaldan esta línea han buscado conocer la forma como los receptores de la comunicación masiva transmiten a otros sus opiniones o evaluaciones sobre lo que han leído, oído o visto.

La concepción teórica más conocida sobre la función de las relaciones sociales en el efecto de la comunicación masiva es la hipótesis de las dos etapas de la comunicación de Katz y Lazarsfeld¹⁵. Varios trabajos han intentado reformular esta hipótesis, pero ninguno ha sido completamente satisfactorio. Sin embargo, se considera que ellos pueden tomarse como ideas útiles aportadas en esta área.

Este trabajo sintetiza y clasifica los diferentes puntos de vista emitidos para explicar lo que sucede cuando una persona habla con otra. Al mismo tiempo hipotetiza sobre las comunicaciones interpersonales generadas por la comunicación masiva, y acerca de quién habla con quién, con qué fin y bajo cuáles circunstancias.

A continuación se desarrollan diferentes puntos de vista sobre la función que las co-

municaciones interpersonales cumplen dentro de un sistema social.

DIFUSION DE NOTICIAS

Quizá la investigación más antigua relacionada con la difusión de información a través de la comunicación interpersonal es el trabajo de Delbert Miller¹⁴, en el cual se estudió el flujo de la información sobre la muerte del Presidente Franklin D. Roosevelt. Miller encontró que las comunicaciones interpersonales constituyeron la principal fuente de información o difusión de la noticia sobre este suceso. Aproximadamente el 85% de las personas entrevistadas, estudiantes de Kent State University, se enteraron de la noticia a través de otras personas. En promedio cada persona que escuchó la noticia transmitió a otra el acontecimiento. En una hora, el 90 por ciento de la población se había enterado del acontecimiento.

Estudios posteriores, como el caso del asesinato del Presidente Kennedy, han arrojado resultados similares a los obtenidos por Miller en relación con la importancia de las comunicaciones interpersonales como fuente inicial de información sobre sucesos noticiosos importantes (Hill y Bonjeau¹⁴, Greenberg¹², Spitzer y Spitzer²³).

Otros estudios sobre difusión de noticias de eventos de menor importancia que la muerte de un presidente, no han respaldado este papel de las comunicaciones interpersonales como fuente inicial de información. Adams y otros¹ estiman que desde 1945 se han realizado cerca de 30 estudios en esta área, los cuales han relacionado simples eventos de una comunidad con diversos pero limitados rangos de variables para clasificar la audiencia. La mayoría de estos trabajos apoyan la concepción de que normalmente las comunicaciones interpersonales no son tan importantes como los medios masivos cuando se trata de dar información inicial sobre hechos o ideas dentro de un sistema social. Hay que anotar que esto se realiza en áreas donde los medios masivos cumplen la función social de mantener informadas a las personas. Esta aseveración se respalda a continuación con los siguientes estudios.

Larsen y Hill¹⁷ estudiaron en Seattle la difusión de las noticias sobre la muerte del

senador Taft en grupos con marcadas diferencias socio-económicas y encontraron que los medios masivos eran más importantes en la difusión de noticias para ambos grupos.

Danielson⁹ estudió en Palo Alto, California, el impacto de la decisión de Eisenhower de buscar su reelección para un segundo período presidencial. Los resultados demostraron que la radio había sido la fuente de información más importante.

Allen y Colfax² hicieron un estudio similar en Willimantic, Connecticut, sobre la decisión de Johnson de no buscar su reelección. Los resultados fueron similares a los de Danielson. Los medios masivos fueron mucho más importantes que las comunicaciones interpersonales en la transmisión de este mensaje a las personas.

Budd y otros⁸, realizaron estudios simultáneos en East Lansing y Iowa City sobre la difusión de tres acontecimientos: el caso de Walter Jenkins, la caída de Kruschew y la explosión de la bomba atómica china, concluyendo que los medios masivos fueron los más importantes como fuente inicial de información para los tres eventos.

Greenberg¹³, comparó los resultados de estudios sobre difusión de noticias de 18 eventos, entre los cuales se contaban desde la noticia del asesinato del Presidente Kennedy, hasta los detalles de una votación realizada en un colegio. Encontró que con excepción de la muerte de Kennedy, los medios masivos informaron con prioridad al público sobre los hechos relatados.

Uno de los estudios más importantes sobre el papel de la comunicación interpersonal en la difusión de noticias, es el reportado por Deutschmann y Danielson¹¹, que estudiaron la difusión de la noticia sobre el infarto del Presidente Eisenhower, en Lansing, Michigan, el lanzamiento del satélite Explorer I, en tres comunidades: Lansing, Madison y Palo Alto y la difusión de la noticia sobre el ascenso de Alaska a la posición de estado, en Lansing y Madison. Se encontró un mismo grado de difusión para los tres eventos en todas las comunidades. Como fuentes de información se destacaron en orden de importancia, la televisión, la radio, los periódicos y finalmente los medios interpersonales. Sin embargo, aunque las comunicaciones interpersonales no

fueron la fuente principal de información, la mayoría de las personas (68%), afirmaron que ellas habían hablado posteriormente a otras sobre los hechos relacionados. Con base en estos resultados determinaron que:

1. La comunicación masiva sobre eventos importantes va directamente a la gente y no a través de otras personas en gran escala.

2. La gente habla sobre las noticias importantes que ellas escuchan en los medios masivos.

3. Los líderes de opinión mejor informados pueden dar mayor información a las demás personas, pero esta es una información suplementaria. Cuando la discusión se presenta, el líder que conoce más el tema, contribuye a dar información adicional sobre el mismo, ya sea quitando, añadiendo, corrigiendo, confirmando, etc. (Deutschmann y Danielson,¹¹ p. 355).

La mayoría de los estudios analizados respaldan la primera conclusión de Deutschmann y Danielson. Los medios masivos son las mejores fuentes de información inicial sobre hechos ocurridos en el medio social donde uno vive. Sin embargo, se pueden presentar algunas excepciones. Una de éstas ocurre cuando las noticias son de gran importancia para la gente*. Por ejemplo, el asesinato de un presidente. En esos casos las limitaciones inherentes al tiempo, al enviar o recibir mensajes a través de los medios masivos son superadas o complementadas por la comunicación interpersonal (Miller¹⁰).

Bostin⁷, considera que las comunicaciones interpersonales también adquieren importancia fundamental en su función informadora cuando la noticia es de tan bajo valor que prácticamente es ignorada por los medios masivos. En esta forma ella se convierte en una buena fuente de información para la gente. Así, las comunicaciones interpersonales pueden ser una fuente importante de información para aquellas personas interesadas en áreas

La mayoría de los textos sobre periodismo discuten el valor de una noticia en base a características tales como tiempo, proximidad, preeminencia de la gente envuelta, interés humano y número de personas afectadas por la misma. Para mayor información sobre el valor de las noticias, véase Schwartz, 1966.

muy especializadas, las cuales no son tenidas en cuenta detalladamente por los medios masivos. El autor observó que entre los estudiantes colombianos en Iowa State University, existía una cadena bien desarrollada de comunicación interpersonal, porque en realidad era muy escasa la información que recibían de los medios masivos estadounidenses sobre su patria. Los actores utilizaban la comunicación verbal para compartir y difundir la información que obtenían a través de diferentes fuentes, como cartas familiares, periódicos, y la radio. Un estudiante tenía un transistor de honda corta y sintonizaba emisoras colombianas, a su vez transmitía lo que oía al resto del grupo. En términos generales todos compartían con los demás la información que obtenían de sus familiares o de otras fuentes.

La importancia de las comunicaciones interpersonales como fuente inicial de información puede ser afectada por la disponibilidad de los medios masivos. Hay muchas regiones en el mundo especialmente las áreas rurales, donde la gente tiene muy poco acceso a los medios masivos (Axinn y Axinn⁴; Bostian⁷). En estos casos, la comunicación interpersonal juega un papel de importancia como fuente inicial de información para sucesos o noticias de interés general.

Puede notarse que los resultados obtenidos sobre la difusión de noticias, no excluyen completamente a las comunicaciones interpersonales como un medio para proporcionar conocimiento inicial sobre ideas o hechos que suceden en el medio social o fuera de él. Los resultados demuestran simplemente que las comunicaciones interpersonales representan el medio más efectivo a través del cual el público conoce las cosas nuevas. Así, Deutschmann y Danielson¹¹ encontraron que el 15% de las personas obtenían información sobre algunos eventos, a través de otras personas. En esta forma los resultados no niegan la importancia de las comunicaciones interpersonales como intermediarias del efecto de los mensajes masivos. Las comunicaciones interpersonales pueden ser más importantes en la provisión de evaluaciones de mensajes obtenidos a través de medios masivos. Estas evaluaciones afectan la forma cómo la gente reacciona a la comunicación.

INFLUENCIA PERSONAL

La concepción teórica más conocida sobre el papel de las relaciones sociales en el efecto de la comunicación, es la hipótesis de las dos etapas de la comunicación de Katz y Lazarsfeld¹⁵. Estos autores sostienen que la información y las opiniones fluyen de los medios masivos a los líderes de opinión y de éstos a los sectores menos activos de la audiencia, o sea a los seguidores. Sin embargo, varios autores han llamado la atención sobre el hecho de que nunca se ha precisado con exactitud qué es lo que Katz y Lazarsfeld quieren decir cuando hablan de información (Troidahl²⁴, Bostian⁷, Allen³). Además, ciertos aspectos de la teoría parecen estar en conflicto con los resultados obtenidos en el estudio de la difusión de noticias, razón por la cual ella ha sido extendida y modificada por otros autores.

La hipótesis de Katz y Lazarsfeld¹⁵ tuvo su origen en una serie de estudios orientados inicialmente por Lazarsfeld y sus asociados en Columbia University por un largo período de tiempo. El trabajo inicial en el cual se notó el efecto de la comunicación interpersonal, fue hecho en 1940 durante el estudio de la campaña presidencial en Eric Country (Lazarsfeld y otros¹⁸). En este estudio encontraron que la gente parecía cambiar más su forma de pensar durante el curso de la campaña como resultado de sus conversaciones con otros, que por influencia de los mensajes que recibían de los medios masivos.

Los resultados del estudio de Eric Country, no habían sido previstos. Sin embargo, parecían tan importantes que merecieron una investigación posterior. La investigación más exhaustiva de estos estudios posteriores, hechos por el grupo de Columbia University, fue la que se realizó en relación con los patrones de la toma de decisiones de las mujeres en una ciudad del occidente de Estados Unidos (Katz y Lazarsfeld¹⁵), donde se investigó la toma de decisiones en relación con el mercadeo, el cine, las modas y la política.

Katz¹⁶, dice que durante el estudio de la campaña de 1940 parecían estar envueltos tres tipos de resultados. Analizando cuatro estudios hechos en el Bureau of Applied Social Science Research of Columbia University, él presenta evidencias que respaldan las siguientes

tes tres generalidades sobre las dos etapas de la comunicación:

1. El impacto de la influencia personal, en la cual sostiene que las relaciones interpersonales son más efectivas que los medios masivos cuando se trata de influir las decisiones que la gente toma;

2. El flujo de la influencia personal, la cual se relaciona con el hecho de que hay algunas personas en la comunidad o en el grupo, que son más influyentes que otras. Estos son los líderes de opinión. Se ha dicho que ellos son similares a la gente sobre los cuales tienen influencia y que además se encuentran en todos los niveles de la sociedad, y

3. Las relaciones entre el líder de opinión y los medios masivos, lo cual hace referencia al hecho de que los líderes de opinión están más expuestos a los medios masivos que sus seguidores. En esta forma el líder de opinión aparece como transmitiendo información al resto de la gente.

Katz concluye que las relaciones interpersonales son: canales de información; fuentes de presión social y fuentes de respaldo social. Cada una de estas funciones hace referencia a la relación de las comunicaciones interpersonales con la toma de decisiones en una u otra forma.

La mayoría de las críticas a la hipótesis de Katz y Lazarsfeld se ha concentrado alrededor de la noción de los canales de información. Hoy se puede afirmar que Katz y Lazarsfeld nunca investigaron este punto en particular.

Algunos resultados de investigaciones hechas sobre la adopción y difusión de tecnología agrícola respaldan la noción de que los líderes de opinión tienen más información de tipo tecnológico y más contacto con los medios masivos (Beal y Bohlen⁵, Rogers²¹). Sin embargo, estos mismos investigadores muestran que las conversaciones con amigos o vecinos sobre nuevas ideas ocurren con más frecuencia cuando el actor está considerando la posibilidad de ensayar una nueva idea. Muchos resultados de investigaciones demuestran que la mayoría de los agricultores hablan con otros antes de adoptar nuevas ideas, pero hay mayor probabilidad de que hayan conocido y obtenido esta información básica de los medios masivos o de fuentes profesionales.

Los resultados de investigación en adopción y difusión comparados con aquellos estudios obtenidos en la difusión de noticias sobre eventos específicos, sugieren que las hipótesis de Deutschmann y Danielson representan una explicación más satisfactoria del papel que las comunicaciones interpersonales juegan como intermediarias de los mensajes masivos.

En la mayoría de los casos hay una marcada posibilidad de que las personas obtengan conocimiento inicial de nuevas ideas a través de los medios masivos. A su vez, ellas utilizan la comunicación interpersonal para transmitir o recibir evaluaciones sobre el contenido de esos mensajes. Como se ve, este papel es más evaluativo que informativo.

Algunos investigadores han criticado tanto a los que definen las comunicaciones interpersonales en términos de su papel como informadoras, como a los que defienden la noción de influencia y liderazgo de opinión. Ellos aducen que estas concepciones no explican completamente la función que tienen las comunicaciones interpersonales.

BUSQUEDA DE CONSEJO

Troldahl²⁴, ha tratado de reformular la hipótesis básica de Katz y Lazarsfeld, sugiriendo un flujo de información en dos ciclos; afirmando que la búsqueda de consejo a través de las comunicaciones interpersonales ocurre con más frecuencia que el intento de influir a otras personas. El investigador propone un modelo que consta de un flujo de información en una etapa, y dos etapas en el flujo de la influencia sobre creencias, actitudes y comportamientos.

Las hipótesis básicas del modelo de Troldahl son las siguientes:

1. Entre los líderes de opinión y sus seguidores, la sola exposición a la comunicación produce el conocimiento del contenido del mensaje.

2. Entre los líderes de opinión, la exposición a la comunicación produce un cambio de creencias, (esto no se espera de los seguidores).

3. Los seguidores cuyas creencias actuales son inconsistentes con las observaciones y creencias de un mensaje, son inducidos por la

exposición a las comunicaciones, a buscar consejo en relación con el tema del mensaje.

4. Generalmente los líderes de opinión buscan más los consejos de fuentes profesionales que sus seguidores.

5. Los líderes de opinión buscan el consejo de sus asociados con menos frecuencia que sus seguidores.

6. Los líderes de opinión y los seguidores que buscan consejos sobre un mensaje después de haber sido expuestos a la acción de la comunicación, muestran más cambios en sus creencias que las personas que no lo han buscado (Troidahl²⁴).

A pesar de que Troidahl encontró poco respaldo para sus hipótesis, las proposiciones no dejan de ser interesantes. Su concepción de la búsqueda de consejos y la importancia que da a la concepción del intento de influir por parte de los líderes de opinión, es probablemente más realista que las ideas iniciales sobre el papel de las comunicaciones interpersonales.

VALIDACION SOCIAL

Yarbrough y Klomlan²⁵, han sugerido que uno de los propósitos que la gente busca cuando comenta un mensaje masivo, es la obtención de validación social para la respuesta tentativa que ellos han dado a éste. Ellos sostienen que: "Una consecuencia muy importante (más que la de dar información o tratar de cambiar opiniones) de las conversaciones, puede ser la influencia que ellas tienen sobre la persona que inicia el diálogo. Nuestras respuestas hacia los medios masivos son por lo general afectadas por evaluaciones de lo que otros piensan acerca de nuestras acciones. Resultados de investigaciones indican que tenemos muy en cuenta las opiniones de aquellas personas con las cuales estamos más estrechamente relacionados, nuestros amigos íntimos, compañeros de trabajo o miembros de nuestra familia. En términos generales, valoramos más estas relaciones que la fuente, el contenido o las consecuencias potenciales de un mensaje masivo. Por esta razón, antes de arribar a una respuesta después de obtener un mensaje masivo, ensayamos respuestas en conversaciones con miembros del grupo de referencia. Si la respuesta de la otra persona es favorable (o al menos no negativa), tenemos evidencia de

que nuestra respuesta tentativa hacia la comunicación masiva es legítima. En resumen, hipotetizamos que en la mayoría de nuestras comunicaciones interpersonales le hablamos a los otros para convencernos a nosotros mismos". (Yarbrough y Klomlan²⁵, p. 291).

A pesar de que los autores exageran sobre la frecuencia con la cual ocurre este comportamiento, la noción de validación social parece ser una forma útil de mirar los propósitos de la comunicación interpersonal.

INTERCAMBIO DE INFORMACION Y OPINIONES

Las concepciones sobre las comunicaciones interpersonales discutidas hasta ahora han presentado este comportamiento como una actividad instrumental. Esto es, que la gente participa de esta situación con un fin determinado. O sea que ellos intentan influir las opiniones y el comportamiento de los demás, buscando consejos o validación social para sus respuestas tentativas a los mensajes masivos.

Este punto de vista del comportamiento humano es bastante exagerado. Es probable que las personas hablen con otras por diferentes razones. Las personas pueden hablar para pasar el tiempo, para conseguir amistad o para mantener relaciones sociales o simplemente para expresar lo que opinan sin ninguna intención de influir sobre otras.

Parsons y otros²⁶, han hecho referencia a este tipo de actividades no instrumentales como un comportamiento "expresivo" o "consumatorio". Es posible que muchas de las conversaciones que las personas sostienen para comentar lo que reciben de los medios masivos, sean iniciadas por dichas razones expresivas.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la literatura analizada y algunas especulaciones lógicas, se desarrollará una serie de hipótesis en relación con la posibilidad de que ocurran o se produzcan comunicaciones interpersonales entre quienes puedan suceder, con qué propósitos y bajo cuáles circunstancias se realizarán en relación con un mensaje determinado.

Estas hipótesis nacen de la proposición general (bien respaldada en "literatura revisa-

da") de que la respuesta usual que algunas personas dan a la comunicación masiva, es hablar a los demás acerca del mensaje recibido. La frecuencia de las conversaciones, los participantes en ellas, sus razones y consecuencias, varían con:

1. La naturaleza del mensaje masivo.
2. La situación en la que el evento comunicado ocurre; y
3. Las características que los actores (receptores potenciales y participantes en la conversación) atribuyen al hecho reportado.

Posibilidad de que ocurran las conversaciones

La posibilidad de que la comunicación masiva genere conversaciones varía:

1. Por el valor noticioso del hecho reportado;
2. Por la eficacia de los medios masivos para transmitir la información respectiva y
- 3) Por la importancia potencial del mensaje para quienes lo escuchan.

Esta hipótesis se basa en la idea generalizada de que las comunicaciones interpersonales suplen la deficiencia que pueden tener en un sistema social los medios masivos. La primera parte de esta hipótesis está basada en los resultados de los estudios realizados sobre difusión de información. Es lógico suponer que la comunicación interpersonal ocurra con mayor probabilidad en circunstancias donde el evento o el mensaje es de alto o bajo valor noticioso, que los medios masivos lo ignoran.

La segunda parte de la hipótesis está basada en las concepciones de Bostian⁷. Estas parecen un suplemento lógico de los resultados de estudios en difusión de noticias. En general, los estudios sobre la forma como la gente responde a la comunicación, muestran que cada persona responde mejor hacia lo que es de su propio interés.

Quién habla con quién

Las comunicaciones interpersonales generadas por los mensajes masivos, se desarrollan casi exclusivamente dentro del grupo primario de los participantes. En los grupos primarios la conversación ocurre con más frecuencia

entre aquellos que son más afectados por el mensaje.

La segunda hipótesis intenta básicamente expresar que las comunicaciones interpersonales ocurren durante el curso de las interacciones sociales cotidianas. Por lo general no buscamos a las personas para hablar de algunos mensajes específicos, sino de una parte de ellos. Seleccionamos parte del contenido de esos mensajes para comentarlos con otras personas. Lo más probable es que intentemos hablar sobre temas, que según nuestro criterio, tienen importancia tanto para los receptores como para nosotros.

Cuándo ocurren las conversaciones

A menos que un hecho sea de alto o bajo valor noticioso como para que sea ignorado por los medios masivos, o simplemente que los medios masivos no existan, es probable que el individuo se haya enterado de la noticia por otra fuente, antes de hablar a otros sobre la misma.

Esta concepción se deriva directamente de los resultados de estudios sobre difusión de noticias, especialmente de las investigaciones de Deutschmann y Danielson¹¹.

Contenido de las conversaciones

La literatura revisada proporciona muy poco indicio de lo que específicamente puede esperarse de las conversaciones generadas por la comunicación masiva. En el plano lógico, uno puede especular en forma vaga, que el contenido estará en relación con lo que los invocados sean llamados a hacer por los medios masivos. Sin embargo, este se aleja bastante del nivel necesario para teorizar y aún más del nivel que permita probarse.

Propósito de las conversaciones

Los trabajos revisados permiten concluir que los participantes en una conversación pueden tener uno (o una combinación) de los propósitos que inducen a una persona a hablar con otras sobre lo que ellos reciben de los medios masivos. Por lo menos se identifican cuatro propósitos:

1. Intento de influir sobre los otros. Esta es la concepción tradicional del liderazgo de opinión. Una persona capta algo de los medios masivos, elabora su propia respuesta hacia el mensaje e intenta convencer a otros para que acepten su punto de vista.

2. Intento de compartir opiniones y/o información, sin proponerse influir sobre el comportamiento de los demás. En esta categoría se consideran las conversaciones donde la persona habla simplemente para ser amigable o para mantener sus relaciones sociales. Se incluyen aquellas en donde el que habla sólo desea expresar sus propios sentimientos en relación con un tema. Puede que no le interese mucho si su opinión tiene o no influencia sobre las otras personas. También podemos incluir en esta categoría los casos en los cuales una persona difunde lo que escucha, oye o lee en los medios masivos, sin alterar esta información con su opinión.

3. Búsqueda de consejo. En estas conversaciones el que habla trata de obtener de los demás información y opiniones acerca de la forma cómo él respondería al mensaje masivo.

4. Validación social. En este caso, el participante ya ha decidido sobre la respuesta tentativa que dará a la comunicación masiva, pero quiere saber cómo los otros toman su respuesta, discutiendo el problema y su posible solución con un miembro de su grupo de referencia.

Observemos que si se analiza una conversación desde el punto de vista de uno de los participantes, podemos dividir estos cuatro propósitos básicos. Para los dos primeros propósitos —intento de influir sobre los otros e intercambio de opiniones e información— uno o ambos participantes pueden ser activos. (Se considera activo a la persona que habla); a la vez, uno o ambos pueden expresar una evaluación positiva o negativa en relación con el tema. Cuando se trata de intercambiar opiniones o información, es posible que quienes conversen sean completamente neutrales en relación con el tópico abordado.

Para los otros dos tipos de propósitos, la búsqueda de consejos y la validación social no cuentan mucho las evaluaciones que los participantes hagan del tema discutido. Pero es necesario tener en cuenta quién es el partici-

pante activo, ya sea el que habla, el que escucha o ambos.

Si analizamos una conversación desde el ángulo de uno de los participantes, vemos que en ella se puede cumplir cualquiera de los siguientes propósitos:

- a. Intento de influir sobre los demás en forma positiva.
- b. Intento de influir sobre los demás en forma negativa.
- c. Intento de compartir información en forma neutral.
- d. Intento de buscar el consejo de otros.
- e. Ser buscado por otra persona para dar un consejo.
- f. Intento de buscar validación social.
- g. Ser buscado para dar validación social.

Hasta el momento no hay bases para conjeturar cuál de estos propósitos ocurre con mayor frecuencia. Sin embargo, sobre las características de las personas que intervienen en cada tipo de conversación y las consecuencias que de ello se derivan, podemos conceptualizar:

1) La participación de una persona en cada uno de los siete tipos de conversaciones, será una función de sus disposiciones hacia lo que se comunica de su personalidad y sus necesidades sociales.

2) Excepción hecha de la posición negativa adoptada por una persona en relación con un tópico, la consecuencia de su participación en la conversación, hace que ésta responda más favorablemente hacia el mensaje. Cuando la persona toma una actitud negativa su atención hacia el mensaje es alta, pero su aceptación es baja.

3) Aquellos que intenta influir sobre otros y los que desean expresar sus opiniones, son más o menos parecidos en cuanto que ambos conocen el tema y están en una posición favorable o desfavorable, de acuerdo con la posición adoptada ante el mensaje. Ellos difieren básicamente en sus necesidades personales. La persona que intenta influir sobre otra en relación con un tema específico, tiene por lo general necesidad innata de influir sobre otras en la mayoría de los casos. Tiene necesidad de dominar y deseos de poder.

4) Las personas que buscan consejos de otras o los que buscan validación social, difieren de los influenciadores y de los comparadores de opinión. Ellos tienen un conocimiento común acerca del tema, son altamente favorables hacia él y por lo general se encuentran en el proceso de toma de decisiones en relación con el mensaje. Ellos difieren también en sus necesidades personales. El que busca consejos tiende a ser más indeciso en relación con todos los temas. Por lo general, se encuentra impedido para decidir una vez que ha captado el mensaje, ya sea en forma negativa o positiva. El habla a otros para ayudarse a acelerar la toma de una decisión. Puede tole-

rar la indecisión pero muestra una tendencia general a lograr aprobación social.

5) Las personas requeridas para dar consejos o validación social, tienen conocimiento del tema, pero su posición hacia él es generalmente neutral. Se puede afirmar que las personas no buscarían la opinión de aquellos a quienes consideran condicionados hacia el tema.

6) En todos estos casos, excepto en aquellos donde el participante toma una posición negativa hacia el tema, una consecuencia de las conversaciones será la de responder favorablemente a la comunicación masiva.

RESUMEN

El autor sintetiza y clasifica los diversos puntos de vista emitidos por los estudiosos en la materia, para destacar la función que cumplen las comunicaciones interpersonales dentro de un sistema social. Señala también, su importancia en el medio rural como fuente inicial de información de sucesos o noticias frente a la poca disponibilidad de los medios de comunicación masiva.

Considera que la comunicación interpersonal suple las deficiencias que pudieran tener los medios masivos, ya que en la comunicación interpersonal, la fuente puede conocer algunos

obstáculos tanto síquicos como sociales o económicos del grupo, que le permiten moverse en la dirección del cambio deseado.

Finalmente, expresa que en la comunicación interpersonal existe mayor motivación al diálogo y a la participación del grupo social. Señala que las personas que han tenido éxito como agentes de cambio, afirman, en la mayoría de los casos, que las personas pueden conocer mejor una idea a través de los medios masivos, pero que ellos llegan a aceptar o rechazar esa idea, a través de la comunicación interpersonal.

SUMMARY

The author synthetizes and classifies the different points of view issued by researchers on the subject, in order to stress the role played by interpersonal communications within a social system. He also points out its importance in the rural media as initial source of information and news due to the little availability of mass communication means.

He considers that interpersonal communication covers up for the deficiencies that might be observed in the mass media, since in interpersonal communication, the source

may learn of some psuic as well as social or economic obstacles of the group, which allow it to move in the direction of the desired change.

He finally expresses that in interpersonal communication there is a greater motivation for dialogue and participation of the social group. He points out that those persons who have been successful as change agents, assure that in most cases people may get to know an idea better through the mass media, but that they finally accept or reject that idea through interpersonal communication.

BIBLIOGRAFIA

1. ADAMS, J., MULLEN, J. y WILSON, H. Diffusion of a "minor" foreign affairs news event. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 46:545-551. 1969.
2. ALLEN, I. COFAX, D. The diffusion of news of BJ'S march 31 announcement. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 46:320-324. 1968.
3. ———. Social relations and the two-step flow: a defense of the tradition. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 46:492-498. 1969.
4. AXINN, G. y AXINN, N. Communication among Nsuka Igbo, a folk village society. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 46:320-324. 1969.
5. BEAL, G. y BOHLEN, J. The diffusion process. Ames, Iowa State University. Cooperative Extension Service. Special Report 18. 1957.
6. ——— y ROGERS, E. The adoption of the two farm practices in a central Iowa Community. Ames, Iowa State University. Agricultural and Home Economic Experiment Station. Special Report 26. 1960.
7. BOSTIAN, L. The two-step theory: cross cultural implications. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 47:109-117. 1970.
8. BUDD, R., McLEAN, M. y BARNES, A. Regularities in the diffusion of the two major new events. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 43:221-230. 1966.
9. DANIELSON, W. Eisenhower's february decisions a study of news impact. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 33:433-441. 1956.
10. DE FLEUR, M. Theories of mass communication. New York, McKay, 1966.
11. DEUTSCHMANN, P. y DANIELSON, W. Diffusion of knowledge of the major news events. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos). 37:345-355. 1960.
12. GREENBERG, B. Diffusion of news of the Kennedy assassination. *Public Opinion Quarterly* (Estados Unidos) 28:225-232. 1964.
13. ———. Person to person communication in the diffusion of news events. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 41:489-494. 1964.
14. HILL, R. y BONJEAU, C. News diffusions: a test of the regularity hypothesis. *Journalism Quarterly* (Estados Unidos) 41:336-342. 1964.
15. KATZ, E. y LAZARSFELD, P. Personal influence: the part played by people in the flow of mass communication. Glencoe, Ill., Free Press, 1955.
16. ———. The two-step flow of communication: an up to date report on a hypothesis. *Public Opinion Quarterly* (Estados Unidos) 21:61-78. 1957.
17. LARSEN, O. y HILL, R. J. Mass media and interpersonal communication in the diffusion of a news event. *American Sociological Review* (Estados Unidos) 19:426-433. 1954.
18. LAZARSFELD, P., BERELSON, B. y GAUDET, H. The people's choice. New York, Columbia University Press, 1948.
19. MILLER, D. A research note on mass communication. *American Sociological Review* (Estados Unidos) 10:691-694. 1945.
20. PARSONS, T. et al. Theories of society. Glencoe, New York, Free Press, 1961. (Foundations of Modern Sociological Theory, v. 1).
21. ROGERS, E. Diffusion of innovations. New York, Free Press, 1961.
22. SCHWARTS, J. The publicity process. Ames, Iowa State University Press, 1966.
23. SPITZER, S. y SPITZER, N. Diffusion of news of Kennedy and Oswald deaths. In Greenberg, B. y Parker, E. eds. The Kennedy assassination and the American public. Stanford, California, Stanford University Press, 1965.
24. TROLD AHL, V. A field test of a modified two step flow of communication. *Public Opinion Quarterly* (Estados Unidos) 30:609-623. 1966.
25. YARBROUGH, P. KLONGLAN, G. The home fallout protection survey and resulting changes in shelter adoption: Appendices. Ames, Iowa State University. Department of Sociology and Anthropology. Rural Sociology Report 85 B. 1970.

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Elementos para una estrategia del desarrollo rural en América Latina en la década de los setenta.

El desarrollo de la comercialización en América Latina y sus problemas actuales.

El proceso de la reforma agraria peruana y las empresas campesinas.

Comunicación y crecimiento demográfico.

El Agrinter: Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas.

Notas y comentarios.

Vol. VI— N° 1. — ENERO - ABRIL, 1974

IICA



*DESARROLLO RURAL
EN LAS AMERICAS*



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una publicación especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicada por el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA. Apartado 74, Turrialba, Costa Rica.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Se aceptan artículos originales en español, portugués o inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$ 5.00; Dos años US\$ 8.00. Incluido el importe por correo aéreo. Se acepta canje por esta publicación.

Director General del IICA:

JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Directora del IICA-CIDIA:

MARIA DOLORES MALUGANI (M.L.S.)

Comité Editorial:

MALCOLM H. MACDONALD (Ph. D.)

Presidente

ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)

ALBERTO FRANCO (M.S.)

HUGO FERNANDEZ (M. A.)

Editor:

JAIME CUSICANQUI VELASCO

CONTENIDO

	<i>Páginas</i>
Elementos para una estrategia del desarrollo rural en América Latina en la década de los setenta	5
El desarrollo de la comercialización en América Latina y sus problemas actuales. <i>J. Pablo Torrealba</i>	33
El proceso de la reforma agraria peruana y las empresas campesinas. <i>Javier López Valdivia</i>	46
Comunicación y crecimiento demográfico. <i>Carlos Molestina</i>	84
El Agrinter: Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas. <i>Alfredo Alvear</i>	94
Notas y comentarios	109

187

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

Furthermore, it is noted that regular audits are essential to identify any discrepancies or errors early on. This proactive approach helps in maintaining the integrity of the financial statements and prevents any potential issues from escalating.

The document also highlights the need for clear communication between all parties involved. Regular meetings and reports should be provided to keep everyone informed about the current status and any changes that may occur.

In conclusion, the document stresses that a well-organized and transparent record-keeping system is crucial for the success of any business. It provides a clear framework for how to handle financial data and ensures that all necessary steps are followed to maintain accuracy and compliance.

The second part of the document details the specific procedures for handling incoming payments. It outlines the steps from receiving a payment to recording it in the accounting system. This includes verifying the amount, checking for any deductions, and issuing a receipt to the payer.

Additionally, it discusses the process of reconciling bank statements with the company's records. This involves comparing the bank's records of deposits and withdrawals with the internal ledger to ensure they match. Any differences should be investigated and resolved promptly.

The document also covers the handling of outgoing payments, such as salaries, taxes, and supplier invoices. It provides guidelines on how to ensure that payments are made on time and accurately, and how to keep track of these payments for reporting purposes.

Finally, it touches upon the importance of staying up-to-date with tax regulations and other legal requirements. This involves consulting with a professional advisor and keeping records of all tax-related transactions and filings.

188

Elementos para una estrategia del desarrollo rural en América Latina en la década de los setenta

Del 25 al 27 de septiembre de 1972 se realizó en Washington, D. C., una reunión de un grupo de destacados especialistas en desarrollo rural, invitados por la Secretaría General de la OEA, para formular recomendaciones tendientes a definir estrategias alternativas de desarrollo rural para América Latina en la Década de los Setenta. Para dicha reunión se contó con un documento básico presentado por la Secretaría General, bajo el título "Latin American Rural Development Strategies for the 1970's", que fue preparado por los profesores Peter Dorner y William C. Thiesenhusen, Land Tenure Center, University of Wisconsin. El presente trabajo, resumido por el ingeniero Otto Schulz, Jefe de la Unidad Técnica de Desarrollo Rural Integral de la OEA, refleja las ideas sostenidas por el grupo de expertos y los especialistas, tanto de los organismos internacionales como de la Secretaría General de la OEA y del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, que participaron en dicha reunión.

Si bien estas estrategias tienen plena actualidad, cabe señalar que de acuerdo al espíritu de Tlatelolco, México (Reunión de Cancilleres, febrero, 1974), los países del Sistema Interamericano deben buscar el desarrollo integral, entendiendo como tal la ampliación del espacio económico de cada país o grupo de países, mediante la apertura de nuevas áreas a fin de poblar racionalmente el territorio en un proceso de integración urbano-rural.

Objetivos:

“Eliminar la pobreza y la injusticia en el campo, elevando el nivel de vida de la población rural mediante el mejoramiento de la distribución del ingreso y la elevación de los niveles de educación, salud, nutrición y habitación”.

ANÁLISIS DE LA SITUACION

Las estrategias para el desarrollo han constituido una preocupación fundamental de los gobiernos nacionales de América Latina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los organismos internacionales y los países desarrollados han tratado de ayudar al respecto, pero el proceso del desarrollo presenta problemas tan desconcertantes que aún hoy no existe teoría alguna que trate adecuadamente de dicho proceso. Acaso una razón consista en que no hay respuestas correctas para todas las naciones en todo momento.

Se pueden distinguir variaciones significativas en el énfasis estratégico durante las últimas dos décadas y media. En las postrimerías de los años cuarenta y en la década de los cincuenta, los esfuerzos latinoamericanos hacia el desarrollo se caracterizaron por la industrialización a base de la sustitución de las importaciones. En muchos países se descuidó la agricultura y a menudo sufrió el mayor peso de los esfuerzos para controlar la inflación. Se suponía generalmente que el sector agrícola, aun sin ayuda de la política oficial, continuaría desempeñando las siguientes funciones necesarias para el desarrollo general:

1. Producir suministros crecientes de alimentos baratos;
2. Obtener divisas;
3. Contribuir al ahorro interno y a la formación de capital;
4. Proporcionar mano de obra a las industrias crecientes; y
5. Ampliar la demanda por la nueva producción resultante de esas industrias.

Sin embargo, en muchos países la agricultura no pudo producir alimentos suficientes para atender las necesidades de poblaciones en rápido crecimiento ni satisfacer la nueva demanda generada por los aumentos del ingreso de quienes recibían los beneficios de la

industrialización. En algunos casos declinaron las exportaciones agrícolas y en otros aumentaron las importaciones de alimentos. Esto dio lugar a que la mayoría de países latinoamericanos concedieran cada vez mayor importancia al sector agrícola dentro de sus estrategias generales para el desarrollo.

Aunque no se ha abandonado la industrialización por sustitución de las importaciones, tiene renovada importancia la introducción y producción de tecnología para la agricultura en dos aspectos principales; tecnología orientada al ahorro de la tierra (como el empleo de mejores semillas y más fertilizantes) y tecnología orientada al ahorro de la mano de obra (frecuente pero no exclusivamente, a través de la mecanización). Hasta fines de la década de 1960 esta última tendencia tenía prioridad en las inversiones. En muchos países, las cultivos para la exportación (especialmente en el caso de los países sin grandes recursos minerales y petroleros) recibieron mayor atención que los productos básicos de subsistencia interna. En las postrimerías de la misma década el énfasis a la agricultura se vio fortalecido con la revolución verde. Actualmente, ha disminuido el temor general a una carestía inminente, pero las autoridades respectivas tienen que afrontar nuevos problemas sociales. Tales problemas se han manifestado con características tan serias que ningún estudio sobre el desarrollo se muestra optimista acerca de los progresos logrados durante el pasado reciente.

De ahí que la redistribución del ingreso y la creación de empleos se hayan convertido en temas vitales de las discusiones sobre el desarrollo. Es para resolver estos problemas que se buscan nuevas estrategias de desarrollo rural. Hay cuatro fenómenos que fundamentan esta nueva preocupación:

- a. Las variedades de alto rendimiento (junto con sus insumos correspondientes) han tenido mucho éxito para elevar la producción de ciertos cultivos en algunas regiones. Esto ha engendrado una mayor confianza que la que existía una década atrás en el sen-

tido de que algunos países aún tendrían tiempo para controlar las elevadas tasas de crecimiento de su población*.

b. Las altas tasas de crecimiento de población registradas durante las últimas décadas se manifiestan ahora en altas tasas de crecimiento de la fuerza laboral, cerca del 3 por ciento al año, esto es, varios puntos porcentuales más que durante la década de 1960. Además, la fuerza laboral está cada vez más concentrada en pocas áreas urbanas como resultado de la fuerte migración hacia las principales ciudades. La población urbana crece tres veces más rápidamente que la rural (4.5 y 1.5 por ciento, respectivamente); y América Latina que era predominantemente rural se está convirtiendo en una región fundamentalmente urbana. Las migraciones masivas de la población del agro crean serios problemas a las ciudades que además de ser incapaces de proporcionar un número suficiente de empleos, no pueden satisfacer la demanda de instalaciones sanitarias, de escuelas, de transporte y de servicios de salud. Aunque se controlase la tasa de crecimiento demográfico el número de los desempleados en busca de trabajo continuará creciendo en el futuro previsible. Como lo ha dicho Bárbara Ward recientemente, "El desempleo ya no es un accidente de los ciclos económicos,

de las sucesivas etapas de prosperidad y depresión; es una condición permanente que afecta quizás el 25% de la fuerza laboral en las ciudades hacinadas del mundo en desarrollo"⁹.

c. El sector manufacturero no puede desarrollarse con suficiente rapidez como para absorber el número creciente de los nuevos efectivos que ingresan a la fuerza laboral anualmente. Por ejemplo, dicho sector, que representaba el 25 por ciento del PIB regional en 1969 solamente proporcionaba el 15 por ciento del empleo (la proporción era del 14% en 1950 y del 13.7% en 1965). En la mayoría de los países latinoamericanos las oportunidades de empleo adicional, por lo menos en unas décadas más, habrán de hallarse en lo que actualmente son zonas rurales. Esto no quiere decir que no deba explorarse concienzudamente el potencial de la industria para generar un número mayor de empleos, aunque cabe advertir que la industrialización parece haber llegado en muchos países a un punto en el que se necesitará contar con una distribución del ingreso mucho más equitativa que genere una demanda de bases más amplias para sus productos.

d. Así como la propiedad está relativamente concentrada en pocas manos en gran parte de América Latina, también lo está el ingreso*. La innovación, la nueva tecnología

* El índice de la producción de alimentos per cápita se elevó de 99 en 1962 a 105 en 1971 en los 22 países latinoamericanos. El total de la producción alimentaria en la misma área mostró un aumento constante de un número índice de 96 en 1962 a 130 en 1971. US Department of Agriculture, Economic Research Service, *Indices of Agricultural Production for the Western Hemisphere, 1962 through 1971*, Washington, D. C., 1972, cuadros 3 y 4. Esto no pretende sostener que se han resuelto los problemas de la producción agrícola. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, el sector agrícola que había crecido a una tasa anual de 2.7 por ciento durante el período quinquenal 1965-1970, aumentó en 4.6 por ciento en 1971, igualando, así, la tasa de crecimiento de 1970. Hay grandes variaciones en las tasas de crecimiento de los diferentes países y la producción ganadera declinó en 1971 mientras que la agricultura logró mejores resultados⁷.

* "Los datos globales de distribución del ingreso en América Latina muestran que la mitad de la población con ingresos más bajos percibe apenas el 13.4% del ingreso total, en tanto el 20% superior concentra el 62.6% de esos ingresos. Por otra parte, los primeros 80% están por debajo del ingreso medio de la región, mientras que el 5% superior tiene una cantidad casi 7 veces mayor a ese promedio". Naturalmente, hay grandes diferencias entre los países. "En el 20% inferior, el ingreso va de 40 dólares en el caso del Brasil hasta 114 en Costa Rica y 203 dólares en Argentina. En el 5% más alto, va de 1.350 dólares en El Salvador a casi 5.000 en Argentina. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina⁵.

y la apertura de nuevos mercados tienden a beneficiar desproporcionadamente a quienes poseen la mayoría de los recursos y, en ese proceso, se tornan más pronunciadas las disparidades regionales. Es así que tanto la distribución del ingreso en sí como su distribución por regiones se están distorsionando más debido a la mayor introducción de nuevas tecnologías.

Esas preocupaciones no han conducido todavía a una estrategia nueva y coherente para el desarrollo rural. Muchos analistas y planificadores del desarrollo mantienen una fuerte preferencia por las estrategias del pasado, que reclaman mayores inversiones, más tecnología, más ayuda externa y más exportaciones que den por resultado un mayor crecimiento económico. En suma, sus recomendaciones de política consisten en seguir haciendo lo mismo que en el pasado, solamente que en mayor escala. Aunque esas estrategias indudablemente darían frutos en cuanto a una mayor producción, bien podrían agravar los crecientes problemas del desempleo y la distribución ya sumamente distorsionada.

Evidentemente se requiere de un crecimiento económico para que ocurra el desarrollo, pero la forma en que se logra este crecimiento y los arreglos institucionales que permitan alcanzar una participación más amplia deben incluirse expresamente en la estrategia y en la política para el desarrollo. En este trabajo se sostiene el punto de vista de que la estrategia del desarrollo debe proporcionar una expansión rápida de las oportunidades de empleo en las zonas rurales y estimular también la capacidad de los trabajadores para -explotar esas oportunidades y de aumentar la tasa de crecimiento de la producción. La estrategia que se ha seguido hasta la fecha está muy lejos de ayudar a alcanzar esas metas.

Los defectos de las estrategias de desarrollo rural en el pasado

Hay consenso de que la reducción de la pobreza y del desempleo es requisito del desarrollo pero se mantiene la creencia equivocada de que se puede aliviar a los pobres ayudando a los ricos. Los propulsores de este punto de vista a menudo sostienen que la creación de empleos y la distribución más equitativa del ingreso serán, con algunas fallas, consecuencia casi automática del crecimiento. Si existe esta estrecha correlación positiva entre la ampliación de la producción y el empleo es fácil elaborar una estrategia: aumentar la tasa de acumulación del capital y transferir la tecnología y la asistencia técnica de las naciones industrializadas a los países menos desarrollados.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la proporción de los factores en las naciones industriales, donde se produce gran parte de la tecnología disponible, difiere grandemente de las de los países menos industrializados. Por tanto, aunque estos últimos deben adoptar nuevas tecnologías para elevar la producción y la productividad de los factores, estos deben adecuarse al medio local para mantener una relación orgánica concordante con las disponibilidades de recursos físicos y humanos del país de que se apliquen.

En cuanto a la agricultura, ese dualismo tecnológico internacional se relaciona directamente con el dualismo interno que aún existe en la mayoría de los países latinoamericanos. Puede describirse la agricultura como conformada por dos subsectores: el de las **grandes haciendas**, comercializadas en proporción diversa, y el de las **granjas pequeñas** que tienden en general, a ser menos comercializadas. Estas últimas sostienen normalmente a una abrumadora mayoría de la población rural, aunque disponen de una participación proporcional menor de las tierras cultivables. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el 1.9 por ciento de la población agrícola activa del sector agrícola

posee más del 50 por ciento de la tierra cultivable mientras que los minifundistas, que representan una cuarta parte de la población activa, sólo disponen del 2.4 por ciento.

Además de los minifundistas, algunos agricultores en el sector de las pequeñas granjas son inquilinos o aparceros, y por lo general con derechos muy precarios sobre las magras parcelas de tierra que cultivan. El resto de la fuerza laboral agrícola que crece a una tasa excesivamente rápida, está compuesta en gran medida de campesinos residentes y de peones agrícolas migrantes y sin tierras.

Con excepción de las pocas organizaciones de pequeños agricultores solamente las grandes haciendas tienen acceso a la maquinaria agrícola de los países industrializados. Ciertamente los peones y los campesinos que cumplen tareas rutinarias sin especialización alguna son afectados adversamente puesto que su trabajo puede ser frecuentemente sustituido por la máquina. El hecho de que a pesar de que exista una fuerza de trabajo agrícola estable o creciente, aumente en muchos países latinoamericanos la mecanización en el subsector de las grandes haciendas, refleja la influencia de la política gubernamental y del sistema de tenencia de la tierra.

En algunos países donde la modernización es sinónimo de mecanización, puede obtenerse maquinaria a un tipo de cambio favorable y por medio de créditos bastante ventajosos lo que en realidad significa una subvención al hacendado que contribuye a agravar el problema del desempleo.

Cuando la administración está separada del trabajo, como ocurre en las grandes haciendas, la mano de obra es abundante y mal organizada y existe poca o ninguna legislación laboral. No hay casi impedimento para que los terratenientes despidan a sus trabajadores, quienes tienen muy pocas oportunidades de obtener un empleo. Por el contrario, el dueño de una granja familiar puede deshacerse de su propiedad vendiéndola pero no puede despedirse a sí mismo o a su fami-

lia. Igualmente es difícil desplazar con máquinas a los trabajadores de una empresa administrada por ellos mismos.

En algunos casos los salarios mínimos y los beneficios sociales aumentan los costos de la mano de obra mientras que, al mismo tiempo, la energía mecánica se abarata artificialmente.

Normalmente es más simple tratar con una máquina —que es estable, confiable y no se declare en huelga— que con campesinos.

Algunas veces la ayuda externa de los países desarrollados se produce a base de condiciones que obligan a la compra de equipos producidos en ellos.

Ciertos insumos divisibles, como semillas mejoradas y fertilizantes (la tecnología de la revolución verde), pueden ser sensibles a las economías de escala si los beneficios de los créditos y servicios estatales se orientan principalmente a favorecer a los grandes hacendados. Además, la tecnología de la revolución verde es frecuentemente de carácter regional y produce fundamentalmente los mayores aumentos de rendimiento especialmente en suelos fértiles con abundantes lluvias o con riego, que en general son parte de las tierras de los grandes hacendados.

Es así que cuando la tecnología avanzada se aplica en un país menos industrializado donde factores de producción tienen proporciones muy diferentes —exceso de mano de obra y escasez de capital— esta no genera ni los efectos ni las relaciones amplias que debe. Esto significa que solamente prospera un enclave moderno y que la mayoría de la población puede ser relegada a una condición de pobreza mayor que antes. Las transferencias de capital y tecnología realmente aumentan las perspectivas de utilidades en la agricultura, pero solamente para aquellos que pueden aprovecharlas.

En suma, se ha tratado de demostrar que si bien una estrategia enfocada hacia el mero incremento de la producción agrícola (con

la ayuda de capital y tecnología importados) de la cual se excluya como objetivo central la distribución del ingreso y la generación simultánea de mayores oportunidades de empleo, puede rendir aumentos en la producción de ciertos renglones y una creciente productividad laboral para una fracción de la fuerza de trabajo, pero también amplía las disparidades en el ingreso e impone la carga del reajuste sobre los desposeídos. Este nuevo proletariado sin tierras se aglomera en las zonas agrícolas existentes y en las poblaciones rurales, se desplaza a fronteras cada vez más estrechas o se une a los desocupados o subempleados de las ciudades.

Aun si fuese posible evitar los movimientos migratorios internos que se producen en la mayoría de los países latinoamericanos, no puede mantenerse a amplios sectores de la población en el vacío hasta cuando se necesite su concurso en la industria o en algún otro sector. Esta población debe ocuparse en actividades dignas y productivas a fin de que vaya aprendiendo aquellas destrezas u oficios que tanto la agricultura moderna como las industrias requieren. Un efecto aún más serio que la desocupación lo es acaso la desesperanza y la disminución de las aspiraciones y respeto por sí mismos, especialmente entre los jóvenes, que no tienen otro modelo que imitar que a los adultos de su propia familia, de su grupo social y de su comunidad. Además, es imposible adoptar un vasto sistema de bienestar público en los países pobres donde, entre la mitad y las dos terceras partes de la población permanecen a un nivel de subsistencia.

En muchos países latinoamericanos, el sector agrícola podría proporcionar muchas oportunidades de empleo productivo si la estructura de los patrones de propiedad de la tierra se modificaran por el sistema de granjas familiares (pequeña propiedad), de empresas comunitarias*, de cooperativas de producción

agrícola o por uno que combinase una o más de esas formas. Con ello se lograría que la tierra se considere no como un mero recurso que ha de combinarse eficientemente con un capital escaso para elevar al máximo la producción agrícola, sino como un vehículo para la creación de empleos y como un instrumento para generar oficios y desarrollar nuevas destrezas. En realidad la forma como se logra la mayor producción y el número de personas que participan y se benefician de la experiencia puede ser tan importante como el propio aumento de la producción a corto plazo.

Cada país debe procurar una combinación de los objetivos más apropiados a las condiciones que encara. Pero cuando se combina la meta de aumentar la producción agrícola con el objetivo de crear más empleos y por consiguiente de lograr la distribución más igualita-

namá, define las empresas comunitarias como: "sistemas nuevos de tenencia, producción y distribución, que eliminen progresivamente toda forma que, a través de la apropiación privada de los medios productivos, implique una explotación de las masas campesinas", en los cuales "todos los campesinos, es decir, de todos los que pertenecen a las clases dominadas del campo" ejercen el control del proceso decisorio y de la utilización de los excedentes. Su carácter de empresas está dado por una eficiente combinación de los factores productivos y una racional utilización de los recursos naturales, con los propósitos de producir rendimientos económicos y fuentes de trabajo. El carácter comunitario está basado en la propiedad o uso común del conjunto de elementos que integran la explotación, en la redistribución de utilidades en función del trabajo aportado y en la capitalización de parte de los excedentes económicos generados en procura del desarrollo de todo el sector campesino.

Desde el punto de vista económico las empresas comunitarias permiten aprovechar las economías de escala y facilitan la adopción de nuevas técnicas; el logro de metas nacionales de producción; la prestación de asistencia técnica y servicios; la racionalización del uso de los recursos, y la adecuada comercialización del producto.

Desde el punto de vista político y social permiten la participación organizada de los campesinos en el proceso de desarrollo del país en general y en el proceso de planificación racional, regional y local; favorecen la igualdad y solidaridad humana; facilitan el cambio de actitud mental que propicie el desarrollo y, como organismo de presión, acelera el proceso de cambio; y promueven la eliminación de la relación de dependencia al desarrollar su autogestión.

* La Declaración de la Cuarta Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria (Panamá, 14-20 mayo 1972), organizada conjuntamente por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA y el Gobierno de Pa-

ria de ingresos y recursos, es cuando la reforma agraria se convierte en estrategia. No puede lograrse esta combinación sin la redistribución de los derechos de propiedad de la tierra para favorecer a quienes no la poseen o la poseen en muy pequeña escala. Al no recurrir a dicha distribución, los recursos de la tierra son habitualmente insuficientes dentro de las pequeñas granjas de subsistencia existentes.

Con frecuencia las políticas de producción se consideran separadas de las políticas de distribución, que se conceptúan como medidas de asistencia social. Esa distinción se defiende a menudo señalando que mientras la producción no aumente hay muy poco que distribuir. Generalmente este argumento es una racionalización de los acaudalados que tratan de proteger su posición privilegiada. La experiencia de las últimas décadas en países donde se ha efectuado una importante reforma agraria indica que no hay incompatibilidad entre los objetivos de política, el de aumentar la producción agrícola, el de incrementar el empleo, y redistribuir más equitativamente el ingreso².

Dado que actualmente la propiedad de la tierra está concentrada y que la mano de obra redundante está muy mal organizada y carece de poder de negociación, los aumentos de la producción se distribuyen más o menos automáticamente en favor de los propietarios de los recursos durante el proceso mismo de la producción. Estos perciben los ingresos generados por el incremento de la producción debido a que los trabajadores no están en condiciones de exigir su participación. Debe observarse también que las instituciones de propiedad privada, libertad de contratación y competencia, tampoco pueden redundar en favor del interés público hasta que se logre una distribución más equitativa de la riqueza,

del poder y de la oportunidad. Dentro del presente sistema, esas instituciones pueden hasta acentuar la desigualdad. Por consiguiente, la defensa rígida de la estructura existente de los derechos de propiedad puede conducir a la eliminación completa de esas instituciones. Un planteamiento reformista más flexible favorecerá a menudo la conformación de sistemas mixtos de empresas privadas, estatales, comunitarias o cooperativas que pueden ser mucho más apropiados para satisfacer las necesidades del desarrollo. Además, el argumento que sostiene la necesidad de separar las políticas de producción de las políticas de distribución no tiene en cuenta el hecho de que el producto resultante puede ser desequilibrio*.

Si un gran hacendado dispone de los incentivos necesarios para aumentar la producción eficientemente de acuerdo con los criterios de decisión privados (en lugar de aquellos deseables para la sociedad), no mantendrá a una fuerza laboral que no necesita. Solamente cambiando los patrones del derecho de propiedad se convertirá la mayor producción y el mejor acceso a las oportunidades económicas para los desposeídos en una meta de política unificada y consistente.

Naturalmente, aun cuando con la sola redistribución de la tierra se pueda quebrar la estructura de poder económico tradicional de los actuales terratenientes, por sí sola no logrará alcanzar un desarrollo rural de amplia base ni disminuir necesariamente la migración hacia las ciudades. Se necesitan programas especiales para proporcionar y mejorar el acceso al crédito, a los insumos, a la producción agrícola, y a los servicios de salud y educa-

* "Una vez que ha aumentado el PNB mediante la producción de más casas y autos de lujo, no es muy fácil convertirlos en viviendas baratas y autobuses de transporte... Las políticas de distribución deben estar basadas en el propio patrón y en la propia organización de la producción". Mahbub Ul Hag (exjefe de los economistas de la Comisión Planificadora de Paquistán)³.

ción, de manera que estos alcancen a los pequeños agricultores y a los beneficiarios de la reforma agraria. La equidad de la distribución de la tierra como consecuencia de la reforma agraria debe convertirse, mediante esos programas, en oportunidades de mercado.

Se concluye, entonces, que se requiere de estrategias alternativas con nuevos enfoques para alcanzar el desarrollo rural. A la luz de la experiencia y en razón de que el sector rural no puede separarse del resto de la economía, el asunto es complejo por la diversidad de problemas que hay que resolver de orden físico, humano, técnico, económico, cultural y político.

Los objetivos de las nuevas estrategias del desarrollo rural

Las estrategias de desarrollo del pasado han sufrido frecuentemente de un defecto importante: no han reconocido que las necesidades humanas y los objetivos de las grandes mayorías deben ser la preocupación principal del desarrollo. Pese a un crecimiento económico considerable⁶, los pobres han obtenido muy pocos beneficios. No debe sorprender que este hecho parezca tener repercusiones adversas sobre el crecimiento mismo. Según la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas:

“Hasta hace poco tiempo, sostenían algunos que la desigualdad en la distribución del ingreso, en las primeras etapas, creaba condiciones para agilizar el desarrollo... Los estudios de los últimos años han demostrado que, por el contrario, la mala distribución del ingreso impide las posibilidades de desarrollo y tiene, además, graves consecuencias sobre el bienestar y la integración económica y social de la población”.

El Banco Interamericano de Desarrollo concluye: “... la mala distribución del ingreso en la agricultura se considera cada vez como un factor importante que limita el crecimiento de otros sectores”⁷. No se puede esperar que a corto plazo una estrategia de desarrollo afecte positivamente a toda la gente. Sin embargo, puesto que el marco institucional dentro del cual se suceden los cambios técnicos determina quienes se beneficiarán del progreso agrícola y en qué medida, las variables institucionales y de organización deben recibir la más alta prioridad en las estrategias para el desarrollo, la incorporación de políticas de distribución dentro del propio patrón y de la propia organización de la producción es un requisito urgente.

Muchos estudiosos de los problemas del agro han señalado la necesidad de romper la dependencia externa e interna y efectuar cambios estructurales profundos. En primer lugar, hay que asignar mayores recursos financieros al sector rural y realizar una verdadera movilización de los esfuerzos internos.

En la planificación del sector los países deberían tener en cuenta los diversos tipos de agricultura que hay en cada región, ya sea la tradicional o de subsistencia, la moderna o comercial, o la intermedia. Simultáneamente habrán de tomarse en cuenta los siguientes elementos: utilización racional y conservación de los recursos naturales renovables, investigación de los recursos y de las tecnologías más apropiadas para cada región y su difusión, cambios institucionales en los sistemas de investigación, mercadeo y crédito agropecuario, políticas de población, de suministro de insumos, de construcción de la infraestructura necesaria, de incentivos económicos, de ahorros internos. También el problema de la inflación, la formación de capital y la integración económica, subregional o regional.

El desarrollo rural debe entenderse como un proceso de transformación de los niveles de vida, bienestar, seguridad y de trabajo y de la capacidad productiva de las organizaciones campesinas, que resulta del allanamiento de los obstáculos estructurales —consecuencia de los diversos procesos históricos que se han desarrollado en las distintas regiones latinoamericanas— y que hace posible una plena utilización de los recursos y una movilización del esfuerzo interno hacia el objetivo estratégico de conformar una nueva estructura social y organización rural.

El desarrollo no se concibe como una operación tecnocrática destinada a la modernización con el solo objetivo de incrementar la tasa del producto global, o de la productividad, o del ingreso per cápita. Precisamente, las políticas de modernización tecnológica y social tal como se han aplicado en la mayoría de los países latinoamericanos no han hecho sino sustentar históricamente una estructura agraria que impide el desarrollo. No se ha modificado, o se ha hecho en forma regresiva el mecanismo de distribución social del ingreso nacional o del ingreso agrícola. Algunos países, a pesar de haber registrado incrementos en las tasas del producto nacional bruto por habitante, muestran una tendencia regresiva a la distribución social del ingreso nacional y del ingreso agrícola.

Aunque es difícil medir los resultados o adelantos del desarrollo rural, en razón de que sólo existen indicadores económicos que han generado teorías para clasificar a los países como desarrollados o en vías de desarrollo, los objetivos que se deben alcanzar en la década de 1970 pueden resumirse como sigue: **eliminar la pobreza y la injusticia en el campo, elevando el nivel de vida de la población rural mediante el mejoramiento de la distribución del ingreso y la elevación de los niveles de educación, salud, nutrición y habitación.** Ello requiere de un cambio en las condiciones de tenencia y uso de la tierra, la simultánea creación de nuevas oportunidades de empleo y el incremento de la productividad a todos

los niveles. A tal efecto, habrá de aumentarse la producción por lo menos a una tasa del 4 al 5 por ciento anual, lo que requiere un incremento de las inversiones en el sector por encima de los niveles actuales. En gran medida la producción deberá orientarse hacia una mayor cantidad de alimentos y de productos de exportación, sin elaborar, semimanufacturados y manufacturados.

En el capítulo siguiente se delinearán los elementos básicos de una estrategia de desarrollo rural, partiendo de la premisa de que la economía rural y la economía total son interdependientes y que las políticas destinadas al progreso de las zonas rurales deben estar incorporadas a las del desarrollo global. Aunque las políticas que se aplican en unos pocos países están bastante relacionadas con las estrategias descritas aquí, la mayoría no lo están. Debe señalarse que como las condiciones varían mucho de un país a otro, y aun de una región a otra dentro de un mismo país, ciertas sugerencias pueden ser más aplicables para unos que para otros. Cada país debe decidir por sí mismo cómo combinar los distintos elementos de acuerdo con sus propias circunstancias. Sin embargo, es necesario tener dos precauciones:

1. Los elementos deben integrar una política coherente —no deben ser aplicados en forma aislada— y
2. No debe intentarse el desarrollo rural en absoluto en zonas que carecen de una adecuada base de recursos.

ESTRATEGIAS DE ACCION

1. La Reforma Agraria

Aceptándose que el desarrollo rural está asociado definitivamente a la necesidad de cambios estructurales —no sólo un cambio económico y social sino también un cambio en la estructura de poder— y dada la estructura de la tenencia de la tierra en la mayoría de los países latinoamericanos, es evidente que

estos cambios están vinculados necesariamente a la reforma agraria.

La mayoría de los países tienen leyes de reforma agraria pero en muchos casos no se han aplicado debidamente. En algunos se ha tratado de imponer un modelo que no ha tenido en cuenta las condiciones propias del país, o se han seguido orientaciones políticas dirigidas solamente a dotar de tierras a los campesinos, lo que ha traído por consecuencia un simple cambio en la tenencia. No todo cambio en las formas tradicionales de tenencia —incluyendo los bien intencionados— puede ser ventajoso para los agricultores. Después de las reformas liberales realizadas en México y América Central en el siglo XIX, por ejemplo, muchas tierras fueron tomadas de las comunidades indígenas. Puede suceder también que la reforma beneficie a algunos grupos de agricultores sin tierra que están menos dispuestos aun que los grandes terratenientes a contratar mano de obra, con lo cual se empobrecerían más los que no recibieron tierras. Aun en el mejor de los casos, es imposible que todos los campesinos reciban tierras, y de allí la necesidad de establecer estrategias para atender también a quienes queden al margen de las adjudicaciones.

El concepto de reforma agraria cobija una gran diversidad de procesos de cambio que van desde los que alteran fundamentalmente la estructura agraria del país hasta los que son marginales a esta estructura*. Para entender mejor es útil clasificar las reformas agrarias de acuerdo con la extensión y la profundidad en que afectan las estructuras: en **reformas estructurales; reformas convencionales o negociadas, y reformas marginales.**

Las reformas agrarias estructurales son aquellas que forman parte de un proceso global de cambios en los diversos sectores o dimensiones de una sociedad nacional —económicos, sociales, culturales, mentales y políticos— que aplican un nuevo sistema institucional de normas en relación con los diversos aspectos de la estructura agraria (propiedad, afectación, indemnización, adjudicación) con el sentido de sustituir los actuales tipos de estructura latifundista-minifundista por otros basados en una estructura flexible y pluralista (cooperativas, empresas campesinas autogestionarias, empresas de estado, unidades familiares organizadas en cooperativas de servicio, etc.), dentro del marco de la estrategia global de desarrollo y con el objetivo de constituir un nuevo tipo de sociedad y de hombre. Las líneas fundamentales de operación de este tipo histórico de reformas son: la afectación de los diversos tipos de estructura latifundista que no operan en condiciones de eficiencia económica y social; la modernización de la estructura empresarial mediante nuevos elementos como las empresas campesinas autogestionarias o cooperativas; la integración y/o remodelación de áreas de minifundio o de comunidad indígena de estructura minifundista; la creación o integración de la infraestructura física y social que posibilite los cambios agrícolas y la colonización de áreas susceptibles de ser incorporadas al sistema nacional de mercado.

La reforma agraria de tipo convencional es aquella que resulta de una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales y políticas por intermedio de los mecanismos de la democracia representativa. Su objeto es modificar las reglas de funcionamiento de las estructuras de tipo latifundista-minifundista mediante la organización y participación del campesinado y nuevas formas de comportamiento del Estado en la distribución de los recursos nacionales de ahorro, cultura y tecnología, con el fin de lograr: modernización de los diversos aspectos y condiciones de la producción; distribución social del ingreso

* Un paso importante se dio cuando la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Caracas, octubre 1970) aprobó el "Marco Teórico para la Reforma Agraria en América Latina", preparado en enero del mismo año en una reunión conjunta de expertos de la FAO y del IICA. La Sexta Conferencia Interamericana de Agricultura (Lima, mayo 1971) recomendó a los gobiernos que adopten dicho marco⁴.

agrícola, equiparación de los trabajadores urbanos y rurales, empleo de la fuerza rural de trabajo y expansión de los servicios de educación, bienestar y seguridad social de las masas campesinas organizadas y beneficiarias de las diversas políticas agrarias.

Las reformas agrarias marginales son aquellas que tienden a una modernización tecnológica y social de los diversos tipos de estructura latifundista minifundista, sin alterar ni su ordenamiento, ni sus reglas de funcionamiento, ni las normas institucionales de la sociedad tradicional en materia de tenencia, expropiaciones, indemnizaciones y tipos de adjudicación, con el objetivo estratégico de preservar el "statu quo" mejorando las condiciones del crecimiento agrícola. Las líneas fundamentales de operación de este tipo de reforma son la colonización de tierras baldías de propiedad fiscal, el mejoramiento de tierras por medio de la inversión estatal (riegos, drenajes, vías de comunicación, etc.) y la parcelación marginal de latifundios abandonados, mal explotados o localizados en áreas marginales desde el punto de vista del sistema nacional de mercado.

Considerando la realidad política de América Latina, la reforma agraria estructural puede no ser viable en algunos países, aun cuando sea el deseo de los gobiernos efectuarla. Se considera que es preferible realizar algunos cambios positivos a no efectuar ninguno y en ese sentido es preferible que haya una reforma agraria negociada a que no haya ninguna.

En general se deben básicamente tomar en cuenta los siguientes hechos fundamentales:

Uno de los rasgos característicos de una estructura agraria injusta es la inexistencia de posibilidades de negociación entre las partes por la falta de participación de una de ellas. Mientras que en el sector secundario y terciario los grupos marginados pueden hacer uso de los recursos

legales existentes para fundamentar sus reivindicaciones y defender sus derechos, en el campo no existe esa posibilidad porque los campesinos no están organizados. Es indispensable incrementar su participación para que puedan defenderse y para que los organismos de gobierno puedan enterarse de los problemas e impedir que sean resueltos ilegal y unilateralmente por los grandes propietarios.

Para llegar a la reforma agraria estructural, objetivo básico del proceso de cambio, es necesaria la reorientación simultánea de otros elementos principales, como el crédito, la comercialización y los servicios de infraestructura. Además, es necesario cambiar la actitud de desconfianza en la habilidad y la capacidad del campesino, actitud que va implícita en las estrategias del pasado. Los campesinos se han desenvuelto generalmente en forma notable pese a obstáculos serios y a muchas desventajas.

Algunos grupos y clases sociales que se beneficiarían con la reforma agraria estructural se han opuesto a ella por creer equivocadamente que conduce necesariamente a una baja de producción. La gran mayoría de los estudios empíricos sobre los resultados de las reformas agrarias demuestran que han provocado un incremento de la producción —como ejemplo puede citarse la experiencia peruana. Con frecuencia, el aumento del consumo por parte de los mismos campesinos da la falsa impresión de que ha habido una baja en la producción cuando lo que sucede es que al incrementarse la capacidad de consumo del campesino se ha producido una disminución del remanente comercializable.

Alegan además los que se oponen a la reforma agraria que ésta conduce a una inestabilidad social creciente. Nada es más falso. Los países que han efectuado una reforma agraria estructural disfrutaron de una situación social mucho más estable que los que no la efectuaron. En realidad la estructura agraria

de tipo latifundio-minifundio es en suma la principal causa de la inestabilidad político-social de los países latinoamericanos, porque al expulsar crecientes contingentes hacia las ciudades, debido a la imposibilidad de mantenerlos adecuadamente en el campo, crea problemas sin precedentes históricos. La incapacidad de las ciudades para absorberlos y el consecuente deterioro de los servicios urbanos y de la calidad de la vida urbana en general han aumentado alarmantemente en el último decenio y nada indica que tiendan a disminuir.

El primer aspecto a ser considerado una vez que se ha decidido efectuar la reforma agraria es determinar que tipo de reforma se adoptará. La respuesta depende de la política agraria nacional y, por tanto, de la estrategia de desarrollo rural total que a su vez debe estar incorporada a los planes sectoriales, regionales y globales de desarrollo. Dentro del mismo contexto, deben tomarse posteriormente decisiones acerca de cuestiones como el plazo para realizarla; los problemas más importantes a afrontar para su implantación y las prioridades que supongan; el tipo de institución que estará a cargo de ella (autónoma, dependiente, descentralizada, etc.); los servicios que se deberán proporcionar; la planificación y programación de las actividades; el marco legal y los costos y medios de financiación.

En cuanto a cómo debe efectuarse la reforma cabe señalar que una reforma estructural bien organizada incluye los servicios gubernamentales esenciales. En una reforma convencional es más probable que la ayuda sea fragmentaria porque es el resultado de una respuesta paternalista a las presiones de los campesinos. No obstante, cualquiera de esas reformas puede proporcionar efectivamente ciertos elementos necesarios para tener éxito; vale decir: la formación de un sector comunitario o cooperativo, la capacitación masiva y participación de los campesinos y la realización de investigaciones científicas y tecnológicas con miras al desarrollo rural. Una reforma

marginal no puede proporcionarlos pues en ella los campesinos no participan y más bien son manejados, no se los estimula para que se incorporen a fuertes organizaciones de base nacionales o regionales y, por otra parte, la investigación se orienta hacia la producción y la productividad en vez de orientarse a los problemas de desempleo y subempleo, y, en todo caso, los campesinos no tienen acceso a los resultados.

La reforma agraria, como estrategia de desarrollo, debe aplicarse por áreas ecológicas o regiones y no por unidades aisladas de explotación. Cada país puede aplicar uno o varios modelos de acuerdo con los problemas, los recursos naturales, cursos naturales, financieros y humanos y los planes de desarrollo de cada región. Este enfoque da la posibilidad y capacidad de crear estructuras e instrumentos de participación y gestión campesina adecuados a las condiciones locales, de integrar las comunidades de indígenas y otros grupos marginados de la reforma o satélites del minifundio y de efectuar los cambios en forma ordenada y de acuerdo con las prioridades, abandonando totalmente la política de un simple cambio en la tenencia de la tierra. Además, se adecúan los requerimientos de inversión para el desarrollo dentro de un marco racional y compatible con las propias metas y objetivos.

La aplicación de la reforma agraria por áreas o regiones hace también posible el establecimiento de polos de desarrollo funcionales e integrados a la economía agropecuaria tanto regional como nacional, en los cuales se sienten las bases para que su influencia se irradie a zonas aledañas y se facilite y promueva la organización social e institucional y la innovación tecnológica. En este sentido pueden proyectarse centros de servicios, centros poblados y vías de comunicación y redes de electrificación que atiendan a las necesidades internas y sus relaciones con el exterior, con el fin de utilizar racionalmente todos los recursos productivos y llegar a la transformación

primaria o secundaria de productos. Con ello se favorece la formación de agroindustrias y el establecimiento de toda la infraestructura de apoyo que, al promover y crear nuevos empleos en la región, garantiza un ingreso satisfactorio a una proporción considerable de población no adjudicataria del proceso de la reforma agraria. Simultáneamente se pueden iniciar programas de promoción turística en la región que movilice inversiones privadas o públicas y genere empleos e ingresos adicionales. La planificación regional puede orientar la producción para satisfacer las necesidades regionales y nacionales.

La estructura organizativa de la planificación regional debe ser flexible para permitir la participación de una serie de nuevos grupos y formas de empresas que surgirán en el proceso de cambio*. La institución a cargo u organismo de segundo grado, debe ser el que integre el sistema, ya sea que se denomine una central, una cooperativa regional o una federación. Con este tipo de planificación regional descentralizada se abre una línea de comunicación de abajo hacia arriba, se crea en el campo la capacidad de tomar decisiones, y por lo tanto de actuar, y se facilita la aplicación de la planificación nacional.

El organismo de segundo grado tiene otras funciones importantes en el proceso de desarrollo rural:

—Hace posible proyectar la investigación y la capacitación hacia las verdaderas necesidades de la región, de acuerdo con sus propios objetivos de desarrollo. Esta autonomía presupone en sí una capacidad de organización y de acción que sólo puede darse adiestrando al campesinado. Este adiestramiento debe impartirse en centros regionales estrechamen-

te coordinados con el organismo de segundo grado.

—Por otra parte permite atender los aspectos agroindustriales, de procesamiento y de mercadeo para sus empresas miembros y así relacionar la producción regional con los mercados nacionales e internacionales.

—Posibilita el uso más eficiente y a menor costo de la asistencia técnica, financiera y social gubernamental y, similarmente, la captación y canalización de inversiones en objetivos claramente definidos.

—Puede servir como medio de redistribución del ingreso en forma racional y sistemática ya que no solamente tiende a elevar los niveles de ingreso sino a cambiar el patrón de remuneraciones. Puede suponerse que el ingreso de los beneficiados por la reforma agraria aumentará considerablemente y por lo tanto debe darse atención a los que no se benefician de ella y dependen de salarios, de la seguridad social y de los servicios gubernamentales. Sin organización, estos grupos no pueden ejercer presiones en procura del mejoramiento y del cambio que los equiparará con los trabajadores urbanos. La estructura de integración regional permite también que parte del ingreso de las empresas nuevas más eficientes se destine a apoyar aquellas que necesiten impulso, sin disminuir la productividad de las primeras.

Este último punto trae a consideración otro requisito en cuanto a las medidas de redistribución que se necesitan para un efectivo desarrollo rural: la política impositiva. Es paternalismo eximir de impuestos directos a las zonas de aplicación de la reforma agraria. La participación campesina no sólo significa obtener poder y beneficios sino también contribuir a su financiación. Una adecuada legislación al respecto puede proporcionar medios para distribuir el ingreso de una región de manera que asegure el desarrollo equilibrado y sostenido de la región en su conjunto.

* La rigidez es uno de los serios errores que se han observado en la aplicación de la reforma agraria en América Latina. Debe destacarse también que las nuevas clases de organizaciones socioeconómicas requerirán tanta atención o más que el sector agrícola privado, hacia el cual se ha orientado frecuentemente el desarrollo rural.

Problemas especiales de las zonas de minifundios

Los problemas que encierra la remodelación de zonas minifundistas acaso sean más complejos que los que implica la distribución de grandes parcelas. Más aún, hasta en países o áreas en que la reforma agraria ha creado empresas comunitarias o cooperativas exitosas, quedan a menudo pequeños agricultores de minifundios marginados del proceso mientras toda la asistencia del gobierno se destina a estas nuevas empresas. Esos agricultores pueden no ejercer presiones —en parte porque no están organizados y en parte porque están satisfechos de tener título de propiedad de sus pequeñas parcelas, o de haberlo logrado mediante la reforma— pero no comparten los beneficios ni participan en la economía de consumo.

Si los minifundistas pueden organizarse formando nuevas clases de empresas, como las descritas anteriormente, podrá haber un cambio masivo y rápido que reducirá la presión sobre la tierra y, aumentando las esperanzas de obtener beneficios, disminuirá la tensión social. Como un proyecto de esta naturaleza permite abarcar a una gran proporción del campesinado, también posibilitará un asentamiento más racional y una integración urbano-rural, reduciendo así las presiones sobre las grandes ciudades.

No obstante, es muy posible que los campesinos tiendan firmemente a continuar explotando unidades independientes porque es el único sistema que conocen y porque la propiedad individual les representa la liberación. De ser así, teniendo en cuenta que el objetivo que se persigue es su bienestar, debe realizarse todo esfuerzo por hacerlo de esa manera, suponiendo que mediante estudios se demuestre que, a la larga, la inversión necesaria para la remodelación se recuperará. Este modelo requiere de una cuidadosa planificación y, acaso, necesite trasladar a los minifundistas de su asentamiento actual. Sus tierras presentes bien pueden no tener la

dimensión económica como para proporcionar un ingreso neto adecuado para la familia que las trabaja, pueden no ser lo suficientemente productivas como para necesitar considerable mejoramiento y pueden estar ubicadas a grandes distancias del mercado. Si la remodelación requiere de la consolidación de parcelas fragmentadas para crear unidades de tamaño económico, ello debe incluirse en un programa destinado a habilitar nuevas tierras mediante el riego, la colonización o el reasentamiento para acomodar a las familias excedentes. En todo caso, los costos de infraestructura y servicios serán elevados y sólo pueden justificarse si el programa se basa en la explotación intensiva, que conducirá a una alta productividad, y en una suficiente diversificación de actividades para proporcionar empleo a todos.

La inversión pública deberá considerarse como una inversión social, ya que no puede esperarse que los beneficiarios reembolsen la suma total por sí mismos. Sólo deben ser responsables de la devolución de un porcentaje, y ello después de un período de gracia de varios años. En un sistema de planificación regional como el descrito, parte de las utilidades totales de la región podrían destinarse a la construcción de la infraestructura física, la cual en gran medida beneficia a todos los habitantes del lugar.

Muchos de los servicios que necesitan los campesinos que explotan parcelas individuales podrían proporcionárseles mediante la formación de una cooperativa de servicios múltiples, como la organización de base, que se integraría en la estructura regional de segundo grado. Esta experiencia acaso conduzca a los campesinos a formar unidades de propiedad y explotación colectiva. El sistema puede también ser mixto, es decir, explotaciones individuales y en común en cada asentamiento. La buena planificación regional indica que, en general, las explotaciones individuales deben preferentemente abastecer de productos alimenticios a las ciudades y los centros industriales, mientras que las empresas cooperativas o colectivas deben dedicarse además a cultivos indus-

triales y de exportación. Si se mantienen las parcelas en propiedad individual, la ley debe estipular claramente que son indivisibles e inacumulables.

En resumen, se puede decir que es urgente resolver el problema del minifundio en América Latina para lo cual se deben formar equipos técnicos interdisciplinarios para que traten de encontrar metodologías alternativas para cada condición particular, dentro de un enfoque integral del problema, teniendo en consideración los estudios básicos que son necesarios.

Estímulo a la formación de organizaciones campesinas

La fuerza energética que mueve el proceso de desarrollo no procede solamente, ni siquiera principalmente, de los planes y proyectos de inversión de los administradores y empresarios industriales. El propio interés de las masas y sus energías creadoras son parte importante de la estrategia de todo esfuerzo de desarrollo a largo plazo. Esto exige una responsabilidad ciudadana política y económica ampliamente compartida que sólo puede lograrse mediante la reasignación del poder.

La organización campesina se puede definir como un movimiento pacífico y democrático de auténticos trabajadores del agro, propietarios o asalariados que persiguen mejorar sus condiciones de trabajo, elevar sus niveles de vida e incorporarse plenamente al desarrollo económico, social, cultural y político del país. En buena cuenta las organizaciones campesinas pueden ser el instrumento para que el campesino haga realidad los postulados de las leyes agrarias que contemplan su total participación en el proceso de transformación social y en el cambio de la estructura del poder. En América Latina hay una tradición muy antigua de la que es organización comunal campesina, es decir, grupos de personas que tienen formas de vida semejantes e intereses comunes y que dentro de su estructura

social desempeñan una actividad comunitaria basada en la agricultura. El legado cultural de civilizaciones como la maya, la inca y la azteca, desarrollaron una forma de vida comunal basada en la propiedad y explotación de la tierra que hasta hoy se conserva.

Deben cumplirse las convenciones internacionales que reconocen el derecho de los trabajadores para organizarse y realizar actividades colectivas de acuerdo con sus propias iniciativas. La organización de base debe permitir el intercambio entre los campesinos con el fin de promover entre ellos sentimientos de solidaridad y cooperación para poder lograr el establecimiento de empresas económicas duraderas, para recibir los servicios del Estado, para hacer frente a los problemas de mercadeo, provisión de insumos y de créditos y para crear y utilizar instrumentos de capacitación masiva y permanente. Esas organizaciones no deben ser dominadas por los empleadores o controladas o disueltas por las autoridades del gobierno. Deben alentarse sus esfuerzos en favor del desarrollo de la comunidad rural. La integración de las asociaciones locales en organizaciones nacionales y regionales es el vehículo mediante el cual el campesino puede participar efectivamente en los diversos niveles de la administración de servicios rurales y de la planificación del desarrollo.

El proceso de creación de la organización de base deberá contar como primera condición con un grupo organizado, por ejemplo una comunidad, o partir de una estructura ambiental de proximidad física en que se identifiquen intereses comunes. En algunos casos bastará con iniciar programas de reestructuración de las actuales comunidades campesinas, para que se ajusten al desarrollo de sus integrantes y del país.

El objetivo debe ser la constitución de un sector cooperativo o comunitario nacional, perfectamente integrado y representativo, que pueda llegar a tener sus propios mecanismos de financiamiento, de comercialización y de

capacitación en todos los niveles. Este sector, el sector privado y el sector estatal constituirían los tres pilares básicos sobre los que descansaría el desarrollo económico global.

2. Programas de asistencia especial para los pequeños agricultores

En los países latinoamericanos hay cuantiosa legislación que favorece la promoción del desarrollo rural mediante disposiciones bien intencionadas que cubren todos los aspectos, con objetivos orientados hacia el aumento de la producción, la tecnificación y modernización del agro con incentivos especiales pero, a pesar de la disposición del Estado para beneficiar a la pequeña agricultura, en la práctica los que se benefician son los dueños de medianas y grandes propiedades. Los fondos se diluyen por los diversos canales de aplicación, por la duplicación de funciones de las instituciones involucradas y por la burocracia envuelta en todo el mecanismo. Para crear en las zonas rurales nuevas oportunidades de obtener ingresos más seguros, se deben desplazar los recursos asistenciales que se otorgan al subsector de las grandes haciendas (que hasta ahora han sido el recipiente principal de los fondos públicos) al subsector de la pequeña agricultura. Aunque la pobreza y marginalidad del subsector se agrava cada día, en la última década gran parte de esta población que vive en parcelas de subsistencia ha mostrado deseos de participar en su comunidad. La estrategia para promover su desarrollo debe basarse en la organización campesina y en su capacitación.

a. Tecnología

Es necesario desplegar serios esfuerzos de investigación para desarrollar la tecnología que necesita el pequeño agricultor. A la fecha, hasta la investigación biológica ha sido altamente selectiva, concentrándose mayormente en los cultivos de exportación y en los últimos años en las variedades de trigo y maíz de alto rendimiento.

La labor de los centros de investigación internacional debe ampliarse hasta incluir investigaciones sobre nuevos cultivos y sobre la ganadería, especialmente aquella que se relaciona con las pequeñas granjas. También debe desarrollarse la capacidad de investigación en cada país para analizar sus problemas específicos.

Toda la tecnología —pero especialmente la que es de naturaleza mecánica— debe adecuarse a las condiciones de mano de obra excedente que existe en la mayoría de los países latinoamericanos. Muchos sostendrán la impracticabilidad de desarrollar una tecnología mecánica para las pequeñas granjas. Sin embargo, los resultados agrícolas obtenidos en países donde prevalece la pequeña agricultura, tales como Japón, Formosa, Holanda y Dinamarca, demuestran lo contrario. Las tecnologías orientadas a economizar los recursos de la tierra, tales como el uso de fertilizantes, semillas mejoradas y control de las plagas, se pueden aplicar tan efectivamente en las pequeñas granjas como en las grandes haciendas. La mecanización en gran escala, por el contrario, sirve fundamentalmente para economizar mano de obra y, por consiguiente, sus ventajas sólo son manifiestas si el excedente puede ser absorbido.*

Si los países latinoamericanos quieren alcanzar tanto un mayor empleo como una mayor producción deben dar importancia princi-

* La mecanización no es la única manera de ahorrar mano de obra. Quirós*, informa de casos donde la aplicación de herbicidas químicos en las plantaciones de café redujo la fuerza de trabajo permanente entre 50 y 60 por ciento y dio lugar a un aumento en el uso de la mano de obra estacional durante la época de cosecha aumentando así el subempleo. En algunas áreas, el alejamiento subsiguiente de la mano de obra permanente creó escasez de la mano de obra durante los periodos de cosecha. El precio de la mano de obra y de la maquinaria debe reflejar lo más posible su rendimiento respecto según cual se use. Los costos de la mano de obra pueden elevarse por encima del valor de sus contribuciones a la producción agrícola mientras que la sobrevaluación de la moneda reduce el precio de la maquinaria por debajo de su precio real. Esto causa el reemplazo innecesario de la mano de obra por la maquinaria.

pal a las tecnologías destinadas al mejor uso de la tierra. Esto no impide la introducción de ciertos tipos de mecanización en el subsector de la pequeña agricultura, siempre que los equipos mecánicos hayan sido diseñados para ser empleados en las pequeñas granjas. Por ejemplo, un tractor tipo jardín bien adaptado y equipado con los implementos necesarios puede ciertamente economizar mano de obra pero también mejorar el uso de la tierra puesto que permite trabajarla más intensamente; aumentar a menudo los rendimientos y utilizar áreas marginales que, de otro modo, sólo servirían como bosques o pastizales.

La investigación de la tecnología misma no es sino un requisito básico. Es necesario, además, proporcionar el marco institucional que haga accesible esa tecnología a los productores de las pequeñas parcelas.

Los sistemas de servicios para atender mejor a los pequeños productores pueden organizarse de varias maneras. En algunos casos, lo más ventajoso puede ser reorganizar los organismos de servicio público existentes en ese campo; en otros pueden necesitarse organismos especializados —que pueden ser completamente independientes de los programas ordinarios del ministerio de agricultura— para servir a todos los productores de un cultivo específico, como ocurre actualmente con el café en Colombia y el azúcar de remolacha en Chile. En forma más general, sin embargo, hay necesidad de establecer entidades especiales para prestar esos servicios a los pequeños productores, al margen del tipo específico de sus cultivos. De todos modos, la forma de organizar un sistema de servicios es materia de investigación, tan necesaria como la relativa a la tecnología misma. Para decirlo francamente, hay muy poca experiencia acerca de la elaboración de programas efectivos para atender a millones de pequeños productores diseminados en el campo*.

b. Educación

Aunque es cierto que debe elevarse el gasto público en la educación rural, también es cierto que podría lograrse mucho reorientando los programas de educación en las zonas rurales restando importancia a materias esotéricas y al aprendizaje rutinario y dando preferencia a planes de estudios en destrezas y oficios más significativos para la población del agro. Los métodos didácticos que se empleen deben promover la creatividad y la iniciativa.

La necesidad principal es mejorar la calidad de la educación primaria, al menos hasta un nivel que facilite la posterior capacitación para varios tipos de trabajo. El sistema debe también proporcionar alguna clase de orientación profesional para el gran número de población escolar rural que no proseguirá estudios sino que ingresará directamente a la fuerza laboral. Además es necesario tener un enfoque innovador, maestros con capacitación especial para hacer frente a las condiciones rurales y políticas de incentivos para atraer al magisterio a las zonas rurales.

especialmente en explotaciones agrícolas primitivas y muy pequeñas a cargo de agricultores mal capacitados. Reconociendo esto, en 1966 se emprendió en México el proyecto Puebla, destinado tanto a propietarios privados como a ejidatarios. El enfoque fue esencialmente integral, mediante el cual se proporcionaron todos los servicios (información, insumos, extensión y crédito supervisado) que eran necesarios para tratar toda la variedad de problemas que enfrenta un productor pequeño al aumentar sustancialmente el rendimiento. Los resultados sugieren que todavía no se ha desarrollado un método rápido y fácil de mejorar la tecnología en las explotaciones pequeñas, aunque se está registrando un progreso.

El mero número de productores, cada uno con su pequeña parcela, encarecen considerablemente el crédito supervisado (crédito y extensión combinados) pero tiene buen potencial en América Latina para que los agricultores comerciales mejoren sus tecnologías y aumenten sus inversiones de capital. Actualmente, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgan préstamos que se canalizan por instituciones, tales como el Fondo de Garantía para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, de México, que proporciona extensión y supervisión en relación con los préstamos. Es necesario fortalecer y ampliar dicha clase de instituciones.

* La extensión agrícola tradicional en América Latina es, esencialmente, el sistema estadounidense trasplantado, acerca del cual puede agregarse que no ha sido muy efectivo en ciertas áreas,

También deben analizarse los programas de educación superior para los técnicos agrícolas y determinar si el número de ellos es suficiente para satisfacer las necesidades del país, si el adiestramiento es adecuado a las condiciones cambiantes del campo; si el adiestramiento que reciben es suficiente o si es tanto que abandonan la agricultura o hasta el país después de completado su ciclo académico. Además se requieren esfuerzos especiales del gobierno para proporcionar los incentivos y las condiciones necesarias para ubicar en las zonas rurales a un mayor número de personal adiestrado como agrónomos, personal de salud pública y asistentes sociales y las instalaciones que necesitan, en lugar de alentar su concentración excesiva en las ciudades.

c. Salud pública y nutrición

Si bien como en el caso de la educación se requiere dedicar una mayor proporción de recursos para atender a los servicios de salud, mucho se ganaría reorientando la asignación de los recursos presupuestales y de personal disponible a fin de evitar la concentración en los principales centros urbanos y poder conformar un sistema racional de servicios que guarde relación con los patrones de poblamiento y organización territorial que resulten del proceso de desarrollo rural.

Dentro del marco descrito deberán hacerse esfuerzos para establecer servicios básicos de salud a nivel comunal que a su vez estén articulados a otros más especializados de nivel regional y nacional.

Por otra parte y en íntima relación con los programas de aumento y diversificación de productos alimenticios de consumo popular, deben diseñarse campañas de información y demostración para el mejoramiento de la dieta alimentaria familiar. Especial papel podrían jugar en este empeño las organizaciones campesinas y comunales con el apoyo y orientación de las estatales y especialmente de los organismos de autogestión e integración regio-

nal sugeridos en otros capítulos de este documento.

Simultáneamente se deberían adoptar políticas e incentivos que estimulen a los profesionales jóvenes de las disciplinas vinculadas con la salud pública y el saneamiento ambiental, para que presten sus servicios en el sector rural como parte de sus programas de formación y requisito previo para la obtención de un título académico. Dentro de este enfoque deberían revisarse los programas de estudio y especialización de estas disciplinas a nivel superior e intermedio con el objeto de producir el número y la calidad de profesionales, técnicos y auxiliares que mejor responda a los requerimientos y características de la problemática rural.

No está demás decir que es requisito indispensable para elevar los niveles generales de salud de la población rural la aplicación de políticas integrales que comprendan la construcción y/o mejoramiento de la vivienda, la provisión de servicios de agua potable, desagüe, tratamiento de aguas negras y otros servicios conexos.

d. Otros servicios

Es recomendable tratar de consolidar a la población del agro mediante su asentamiento en condiciones similares a las de los centros urbanos, en forma tal que reciba los servicios requeridos para un nivel de vida adecuado. Para alcanzar esta meta hay que crear centros poblados y de servicios bien comunicados que aseguren un acceso rápido a escuelas, postas sanitarias, almacenes, oficinas para los técnicos, locales para la vida comunal, etc. Además, si las condiciones lo permiten, se debe disponer de energía eléctrica barata para establecer parques industriales en los nuevos poblados, mediante los programas de integración urbano-rural y promover así la agroindustria y las artesanías.

Cada familia campesina debe participar en todas las etapas del asentamiento, que

comprende tanto el desarrollo físico de las parcelas como la construcción de las viviendas y de los centros de interés de la comunidad. Evidentemente este debe ser un programa interdepartamental. Las tareas envueltas requieren de gran medida de autoayuda. Las organizaciones campesinas deberían contribuir con su esfuerzo, especialmente representado en la mano de obra, y el gobierno central con los recursos financieros y materiales y orientación y supervisión técnica.

e. Protección de los derechos de los campesinos

Las instituciones jurídicas tradicionales no pueden ofrecer, en forma rápida, la solución de los conflictos y controversias relativas al derecho agrario. Además, el alto costo que implican las acciones legales pone en desventaja a los campesinos y hace que finalmente pierdan los juicios no sólo por ignorancia sino también por falta de medios. Por tanto deben existir órganos jurisdiccionales especializados, sensibles a las nuevas corrientes del derecho y dotados de la jerarquía e independencia necesarias para el cumplimiento de sus fines. La ley debe reunir en un solo universo las cuestiones litigiosas del derecho agrario y establecer reglas de procedimiento sencillas que deben cumplirse en términos breves y perentorios para que, sin desmedro del interés de los particulares, pueda alcanzarse el imperio de la justicia en el campo.

El fuero agrario debe tutelar los derechos de los campesinos, mantener el status posesorio y aplicar las normas y principios jurídicos que sirven de marco al ordenamiento económico y social. Se deben también poner en vigencia normas procesales que faciliten la administración de justicia para los campesinos como notas distintivas de la economía y celeridad del proceso agrario. Además, debe disponerse el desplazamiento de los jueces por las diferentes áreas de su jurisdicción para la realización de las audiencias de pruebas, abreviando los términos de la prescripción adqui-

sitiva a fin de consolidar el dominio de quienes, desprovistos de títulos, trabajan y hacen producir tierras ajenas o sin dueños como si fueran propias, prohibiendo la admisión de recursos maliciosos destinados a dilatar los litigios.

3. Programas especiales para la creación de empleos en las zonas rurales

Además de la reforma agraria y los otros programas destinados específicamente a atender las necesidades de los pequeños agricultores, hay necesidad de contar con programas especiales orientados a la creación de empleos en las zonas rurales. Esto es especialmente cierto debido a que no todos los campesinos podrán recibir tierras de cultivo. En realidad, en algunas regiones la tierra disponible para asentar a nuevos agricultores es muy limitada. Ivan Restrepo Fernández comenta: "Si México redujese todas las granjas al equivalente de 25 hectáreas, aproximadamente 300.000 a 400.000 campesinos recibirían tierras. Pero actualmente hay 5 millones de campesinos sin tierras en México"*. Entre algunas posibilidades de empleo para este grupo cabe mencionar las siguientes:

Si se redistribuye la tierra y se hacen esfuerzos especiales para atender al incremento de la producción, de la productividad y por ende del ingreso campesino, habrá un mercado mayor para nuevos insumos entre este importante segmento de la población agrícola. Esto abrirá nuevas oportunidades en las zonas rurales para el establecimiento de industrias locales que produzcan insumos tales como sembradoras de mano, bombas de mano, implementos tirados por animales, materiales de construcción, nuevas semillas, bolsas, cajas, canastas y cajas de cartón, entre otros.

Con una estructura de producción capaz de atender las demandas de un mercado más

* En respuesta a una pregunta durante un simposio en el Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, Ciudad de México, 20 de julio de 1972.

amplio, las industrias de elaboración de la producción agrícola —enlatado, congelación, deshidratación, cura de carnes y pescados, empaquetados, etc.— serían remunerativas en muchas zonas rurales. Es de importancia vital para la integración de la población rural dentro de la sociedad que un número creciente de esas industrias intensivas de mano de obra se ubique en las zonas rurales y en las poblaciones pequeñas en vez de concentrarse en las grandes ciudades.

Pueden iniciarse programas de empleo rural público para proporcionar trabajo en las obras de infraestructura tales como las de sistemas de riego y drenaje, construcción de escuelas, caminos, centros comunitarios y vías de comunicación.

En países donde se dispone de nuevas tierras o de nuevas fronteras agrícolas, pueden elaborarse proyectos de asentamiento y colonización siempre que no se hagan muy costosos por beneficiario. No merecen defensa los proyectos de colonización costosos con un pequeño número de beneficiarios. Puesto que los países tienen recursos extremadamente limitados, los programas de desarrollo rural deben orientarse a grandes masas de la población.

Deben promulgarse y hacerse cumplir una política de salarios mínimos para los trabajadores asalariados del agro. Aunque en el pasado los salarios mínimos han conducido frecuentemente a una reducción de empleos, esto no sería tan probable después de la reorganización del sistema de tenencia de la tierra y si se toman las medidas que evalúan el capital en su verdadero valor de escasez.

4. Políticas de incentivos económicos

En el caso de países que están efectuando cambios estructurales en el agro, se debe tener mucho cuidado en formular la política de incentivos a fin de no defraudar a los nuevos productores ni a la gran masa consumidora.

En general se debe enfocar el problema en toda su dimensión de tal manera que la política de precios esté en relación con adecuadas políticas de crédito agrícola y de comercialización de los productos, lo que supone una buena organización institucional tanto estatal como campesina, con sus eslabones locales, regionales y nacionales.

La creación de incentivos económicos para una creciente producción agrícola es parte de toda reforma estructural efectiva. En este trabajo se la considera separadamente por dos razones; en los países en que se ha aplicado la reforma agraria es frecuentemente necesario reconsiderar esta política, también algunos países pueden estar aplicando políticas de incentivación económica mientras atienden a otros aspectos de reforma estructural sobre bases mínimas.

a. Políticas de precios

En muchos países en vías de desarrollo, las políticas de precios agrícolas han sido frecuentemente desventajosas para la agricultura. La causa se encuentra, a menudo, en los siguientes hechos:

1) La sustitución de los productos importados, como medio de lograr una rápida industrialización, ha implicado con frecuencia la aplicación de medidas de protección que elevaron los precios de los insumos agrícolas por encima de los precios mundiales.

2) Para mantener las industrias en condiciones competitivas, a pesar de la baja productividad, los gobiernos han instituido políticas de alimentos a bajo precio que les permiten mantener salarios bajos. A menudo, el interés de los productores agrícolas se subordinó al de los consumidores. Adicionalmente muchos países con economías inflacionarias trataron de mantener los precios agrícolas bajos por ser básicos para estabilizar el costo de vida.

3) A consecuencia de tasas de cambio sobrevualadas, el precio de productos comercia-

lizados internacionalmente no ha mantenido el ritmo de la inflación interna. Así, los agricultores que exportan sus productos y que compiten con los importados se han encontrado acorralados entre los costos y los precios. La gravedad de esto depende del grado de sobrevaluación y la importancia de las exportaciones en relación con la producción agrícola total.

Aunque la mayoría de los países en desarrollo han seguido la política de alimentos a bajo precio, el objetivo de esa política se ha logrado: controlando directamente los precios y, si es apropiado, fijando una tasa de cambios sobrevaluada, o impulsando la producción agrícola mediante precios adecuados de los insumos y de políticas de subsidio. El razonamiento que conduce a una política de alimentos a bajo precio es que la oferta de productos agrícolas es inelástica respecto del precio. La política de incentivos de precios se basa en la hipótesis de que la oferta es sensible a los precios pero la demanda es asimismo variable en relación con ellos, de manera que un aumento sustancial de la producción conducirá a lograr precios inferiores de mercado.

Aun considerando el argumento de que la estructura de la tenencia de tierra en América Latina conduce a que la agricultura sea insensible a los precios, es difícil creer que donde está subutilizada la mano de obra agrícola y hay tierra disponible y con bajos rendimientos promedios —como en la mayor parte de América Latina— el tener precios más favorables no conduzca a un aumento de la producción. A su vez, el medio más eficaz para controlar los precios es tener mayores ofertas, que obligan a bajar los precios y a mantener un flujo de productos acelerado en el mercado*.

Se entiende por política de incentivos de precios aquella que busca fijar los precios agrícolas en un nivel que aliente la producción y la inversión en la agricultura, dándole al agricultor la posibilidad de beneficiarse lo más posible de sus decisiones y esfuerzos por producir. Esto es mucho más complejo de lo que parece a simple vista pero esta orientación permite que el agricultor no permanezca aislado de las fuerzas del mercado, pues en las varias etapas se le proporciona información exacta de los precios con el mínimo de distorsión para que así pueda reaccionar positiva o negativamente a los precios del producto y de los insumos.

Son varios los medios que se usan para aplicar una política de incentivos: precios mínimos, no para fijar los demás precios sino para estabilizar el mercado; almacenamiento y transporte adecuados de manera que las cosechas lleguen a los mercados donde y cuando se necesiten; otras medidas que aumenten la eficiencia de los agricultores y reduzcan sus costos. El acceso a mercados extranjeros puede estabilizar los precios, especialmente en años de grandes cosechas, lo que requiere no sólo de una infraestructura de mercadeo sino también de una tasa de cambio que posibilite las exportaciones, antes de que los precios internos desciendan por debajo de los costos de producción.

La mayoría de los agricultores latinoamericanos han enfrentado tremendas desventajas en comparación con los de países desarrollados, tanto en relación a los precios absolutos del producto como a los precios de éste en relación con el costo de producción. El control de precios, la sobrevaluación de la moneda, los impuestos a las exportaciones y los costos de transporte, han mantenido bajos los precios absolutos de los productos —algunas veces por debajo del nivel mundial— mientras que se han comprado insumos mejorados provenientes de fuentes nacionales a precios superiores al nivel mundial. El precio real o deflacionado de productos ha sido, en muchos países, más inestable que el precio mundial.

* El concepto de que los precios adecuados producen mayores ofertas justifica además que haya una política proteccionista respecto de la agricultura, como lo justifica la perspectiva de contar con más empleos.

Por ejemplo, cuando Brasil lanzó en 1967 su nueva política agrícola con la publicación de la Carta de Brasilia, se dio ímpetu a una política de incentivación de precios. Para entonces el país disponía de gran parte de la legislación necesaria como la tienen actualmente casi todos los países latinoamericanos. Los principales cambios de política originados por la Carta de Brasilia fueron hacer efectiva la política de precios mínimos y aumentar el volumen de crédito destinado a la agricultura.

b. Políticas crediticias

La mayor productividad agrícola depende, en gran medida, del aumento creciente del uso de insumos tales como fertilizantes, pesticidas y mejores semillas, aunque por varias razones, la información sobre América Latina no indica claramente una estrecha relación entre las tasas de crecimiento del crédito y de la producción*.

Una política de crédito agropecuario, consecuente con los objetivos de desarrollo rural que se plantean en este documento, necesita atender con urgencia ciertos aspectos como los siguientes:

1) Los préstamos dirigidos al pequeño productor no tienen carácter integral, puesto que no están destinados a resolver el problema global de desarrollo de las unidades económicas de producción tratándolas no sólo individualmente sino en su conjunto dentro del área en que están localizadas, forma en que se facilita significativamente la ejecución de programas de inversión para la comercialización, educación, desarrollo social y otros.

2) Los créditos provenientes de préstamos de fuentes externas, al ser usados por los agri-

cultores de mayores recursos financieros o de mejores conexiones con instituciones urbanas, intensifican aún más las diferencias de ingreso y las oportunidades entre el pequeño grupo de grandes productores que practican una agricultura comercial y la masa de pequeños propietarios dedicados a la agricultura de subsistencia.

3) Los sistemas de garantías hipotecarias y tramitaciones administrativas en la ciudad requieren ser modificados por procedimientos simples que descansen o se articulen a la acción de organizaciones de base o estructuras de segundo grado con la participación del personal técnico de los servicios estatales especializados. Esto no implica que se dejen de lado los controles sobre recuperación de préstamos, los cuales deben ser usados como instrumentos de calificación de los usuarios para futuras operaciones.

4) Los créditos supervisados o dirigidos deben, en la medida de lo posible, incluir un seguro de cosechas y estipular precios mínimos de compra al productor. En países con elevadas tasas de inflación es conveniente que las operaciones de crédito supervisado sean reajustables, posiblemente a escalas progresivas de acuerdo con los esquemas de tenencia y explotación que se adopten, debiendo usarse como medidas de reajuste las variaciones de los precios fijados al momento de la concesión de los préstamos.

5) En consideración a que, en general, las tasas de retorno de las inversiones en la agricultura son menores que en otros sectores de la economía, puede tratar de corregirse esta situación mediante tasas de interés moderadamente bajas, las cuales a su vez deben ser diferenciadas dentro del mismo sector de acuerdo con la rentabilidad de los distintos rubros.

6) Es fundamental disponer de líneas de crédito a mediano y largo plazo para inversiones en mejoras del agro como plantaciones, construcciones, instalaciones para la explota-

* Una producción creciente puede provenir de la expansión de tierras trabajadas por campesinos con métodos relativamente primitivos. En algunos países, el monto de crédito puede ser muy pequeño, de modo que el efecto global es leve. El crédito puede no destinarse a la agricultura sino al comercio y a la industria o los que obtienen crédito pueden no usarlo con fines de producción.

ción ganadera, y otras, lo que incrementará los índices de productividad en el sector.

En general, el crédito agropecuario está administrado por diferentes organismos del Estado sin coordinación entre sí, es por lo tanto una necesidad prioritaria que en la mayoría de los países de la región se logre la reestructuración institucional que mejor responda al esquema de desarrollo rural que se implante, para centralizar la programación y el manejo de la política de crédito, comités locales, regionales y nacionales.

c. Políticas de mercadeo

El rápido crecimiento de la población urbana ha impuesto graves cargas al sistema de mercadeo de América Latina. Sin un mercadeo adecuado no pueden evitarse ni los bajos precios para los productores ni la escasez de productos y altos precios para los consumidores. Para lograr un buen mercadeo cabe tomar en cuenta los siguientes elementos.

1) **El almacenamiento adecuado.** La experiencia de muchos países ha demostrado que el principal requisito de un eficiente sistema de comercialización es contar con instalaciones de almacenamiento tanto públicas como privadas en todas las etapas del proceso. El almacenamiento en los puntos de origen de la producción es frecuentemente inadecuado. En el caso de los granos, por ejemplo, es importante además mantener plantas para el secado. Si no se tienen instalaciones terminales de almacenamiento para uso urbano interno y para exportación, el producto no entra al mercado a tiempo, lo que afecta el precio. Para que se mantenga estable el precio de productos semiperecederos o perecederos como la carne, la fruta y las hortalizas, es necesario contar con sistemas adecuados de almacenamiento y refrigeración.

2) Es importante asignar **recursos financieros para las instituciones públicas de abastecimiento** a fin de mantener un programa de precios mínimos, con lo cual se logra racio-

nalizar el movimiento del mercado y evitar que se acumulen grandes existencias a fin de temporada. No obstante, durante la cosecha es necesario comprar toda la cantidad que ofrecen los agricultores, de lo contrario los precios mínimos no tendrán significado alguno para ellos.

3) Igualmente se debe atender a lo relacionado con el **establecimiento de plantas de procesamiento** que se adecúen en su diseño y operación a las características tecnológicas y de mano de obra de la zona. Debe asegurarse un control de los productos perecederos mediante la estandarización, clasificación y control de calidades. Es a veces difícil aplicar estos controles si no existen mercados centrales ubicados en las principales ciudades. La pérdida de productos puede ser excesiva debido a instalaciones obsoletas, manejo inapropiado y clientela escasa. Por este motivo se requieren mecanismos de distribución adecuados que pueden ser cooperativas, mercados mayoristas municipales o entidades oficiales para la compra-venta de los productos agropecuarios.

5. **Reorientación de los procedimientos analíticos que sirven de fundamento a la planificación del desarrollo**

No todos los obstáculos para el desarrollo son políticos. El marco analítico dentro del cual se concibe el desarrollo también influye en estas cuestiones. Debido a que el desarrollo se mide, con demasiada frecuencia, por el crecimiento promedio del producto per cápita dentro de la economía global, las inversiones se canalizan hacia aquellos proyectos que prometen la tasa más alta de retorno a corto plazo, dentro de la estructura actual de la propiedad de los recursos, y la razón beneficio-coste se computa sobre la base de los patrones vigentes de propiedad de los recursos y distribución del ingreso. En esos cálculos se pasan por alto las necesidades y la demanda potencial del sector campesino cuyos ingresos y gastos importan muy poco. Por

consiguiente, las inversiones rurales, tanto del sector industrial como del sector agrícola comercial, provenientes de fuentes internas y externas se han inclinado a favor de las técnicas de uso intensivo de capital y no de trabajo.

Ya se ha explicado que esa concepción y análisis se basa en premisas falsas. No existe una relación estrecha entre la inversión y la productividad, al margen de la estructura de la tenencia, propiedad y uso de los recursos, y la creación de nuevas oportunidades de empleo y el mejoramiento de la distribución del ingreso. Los incrementos de productividad obtenidos han sido más bien resultado de medidas específicas. La reforma agraria y otras medidas que se tomen dentro del marco de la nueva estrategia para el desarrollo rural que se sugieren, para el sector agrícola pueden ser elementos claves para vincular las inversiones, la productividad y el empleo a los fines de lograr una distribución del ingreso más igualitaria.

6. Reorientación de los Programas de las Organizaciones Internacionales

Aunque evidentemente los organismos de asistencia internacional no pueden ni deben tomar decisiones que corresponden a los gobiernos nacionales, tampoco deben ser participantes pasivos o neutrales en el proceso. Los gobiernos se forman con individuos que representan una amplia variedad de intereses y compromisos ideológicos; no hay puntos de vista homogéneos, monolíticos sobre problemas fundamentales tales como los que representan las políticas y estrategias del desarrollo. Las posiciones de la minoría bien pueden incorporarse a las de la mayoría y, a veces, en un período corto. Los organismos de asistencia internacional pueden ayudar ciertamente a apoyar y fortalecer posiciones de minoría si, de acuerdo con la definición mencionada anteriormente, son socialmente deseables. Por lo menos, es completamente apropiado que los jefes de esos organismos

y sus representantes expresen vigorosamente sus puntos de vista sobre problemas vitales al margen de lo que digan o hagan los gobiernos individuales.

Es innegable que los organismos de asistencia internacional tienen una capacidad de acción limitada. No pueden ejercer influencia directa en los pueblos de los países cuando, por ejemplo, la asistencia destinada a ayudar a los campesinos no alcanza los objetivos propuestos al ser canalizada mediante la burocracia gubernamental existente. Sin embargo, se dan algunas posibilidades.

Si con el fin de lograr una participación más amplia un gobierno nacional es capaz de movilizar su voluntad política y vencer las fuerzas de los actuales intereses creados, los organismos de asistencia internacional deben hacer toda clase de esfuerzos para ayudar a ese gobierno a efectuar los cambios de estructura necesarios.

Los organismos de asistencia internacional deben tomar medidas para asegurar que sus esfuerzos se orienten hacia la atención de la necesidad urgente de crear más empleos, de mejorar la distribución del ingreso y de elevar los niveles de vida y condición social de los sectores de población que hoy se encuentran en la base de la pirámide de distribución del ingreso. Al seleccionar y evaluar proyectos de desarrollo rural deben dar preferencia a los que prometan más beneficios para las grandes mayorías de la población rural y no para unos pocos intereses económicos. Los efectos sociales de los proyectos de desarrollo en el empleo y en la distribución del ingreso deben ser considerados como indicadores en los cálculos de beneficio-costo.

Debe existir una mejor comunicación y coordinación entre los diversos organismos de asistencia bilateral y multilateral que actúan en un país dado, siendo ideal que esos esfuerzos de coordinación se canalicen dentro de los sistemas de planificación nacionales. Los propósitos y criterios técnicos y operacionales de los organismos de asistencia internacional

deben ser lo suficientemente similares como para evitar que se desperdicien esfuerzos y recursos en lograr objetivos contrapuestos. Es necesario dar énfasis en el fortalecimiento de la capacidad institucional de cada país para realizar las investigaciones, los análisis y las evaluaciones independientes que deben preceder y acompañar a los principales programas de desarrollo rural.

Los organismos internacionales deben prestar atención especial a los países que lleven a cabo reformas agrarias de tipo estructural y proporcionarles asistencia técnica y financiera concentrada en proyectos específicos de desarrollo regional que respondan a una planificación definida.

Existen posibilidades de lograr un mejoramiento sustancial de los servicios sociales en las zonas rurales mediante la acción continuada de programas multinacionales de asistencia técnica. Parece conveniente otorgar gran prioridad a la formulación de proyectos integrados de mediano y largo plazo en aspectos críticos identificados por los países. La mecánica operativa de dichos proyectos debe basarse en solicitudes que incluyan la formulación de políticas, su ejecución, y la supervisión y el control de programas específicos a ser ejecutados por instituciones nacionales. Los organismos internacionales deben canalizar la asistencia técnica y financiera de países desarrollados estableciendo un contacto directo entre las instituciones solicitantes y las especializadas de esos últimos países.

Entre las necesidades sociales comunes del sector rural de América Latina y que los organismos internacionales pueden coadyuvar a satisfacer por intermedio de una política regional de cooperación, se esbozan las siguientes:

a. Colaborar con las oficinas nacionales y sectoriales de planificación especializadas en la elaboración de programas y proyectos de desarrollo rural integral a través de equipos

técnicos interdisciplinarios para prestar apoyo a la creación o fortalecimiento de instituciones responsables en la formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural.

b. Apoyar los esfuerzos encaminados a capacitar al personal técnico local, de todo nivel, en las áreas de especialización vinculadas al sector rural.

c. Organizar seminarios técnicos y cursos nacionales e internacionales para funcionarios ejecutivos y especialistas.

d. Colaborar en la creación de centros regionales de capacitación campesina y escuelas vocacionales en los centros rurales. El diseño de los planes de estudio y las modalidades de funcionamiento de estas escuelas como de aquellos centros son los tópicos de mayor importancia.

e. Se debe dar énfasis al adiestramiento de maestros y a la formación de líderes rurales; asimismo, se debe preparar matronas y enfermeras de policlínicos rurales y educadoras del hogar para desarrollar programas de planificación familiar y políticas de nutrición (dietas escolares y de alimentación de lactantes).

f. Estimular la participación de la población campesina en los programas y proyectos de desarrollo rural, prestando apoyo a la formación de organizaciones campesinas, ayudar a la creación de centros de servicios, y/o pequeños centros poblados rurales que faciliten una integración rural urbana y promuevan la agroindustria.

g. Asesorar en la formulación, ejecución y manejo de sistemas cooperativos o empresas comunitarias.

n. Colaborar en diseñar programas para la creación de empleos rurales y de políticas de seguridad social que eliminen la desventajosa situación en servicios y garantías que recibe el trabajador rural en contraposición con el

obrero urbano, y puedan aliviar significativamente los problemas de migración rural-urbana.

En lo que concierne a la Organización de los Estados Americanos, correspondería al

CIES otorgar los recursos financieros y técnicos que sean necesarios para llevar a la práctica las recomendaciones emanadas de la Sexta Conferencia Interamericana de Agricultura.

RESUMEN

Este documento refleja las ideas sostenidas por un grupo de destacados especialistas en desarrollo rural, invitados por la Secretaría General de la OEA, para formular recomendaciones tendientes a definir estrategias alternativas de desarrollo rural para América Latina en la década del setenta.

Al analizar la situación actual de América Latina señalan que a pesar de los esfuerzos hechos en algunos países por promover el desarrollo rural mediante la incorporación de tecnologías, reformas agrarias, proyectos de riego o programas de colonización, la situación de la población del agro en el continente no ha mejorado sino que por el contrario se ha hecho más crítica al acentuarse los desniveles de ingreso, no solo dentro del mismo sector sino de este en relación con los otros.

Consideran que el problema no es solamente de producción y productividad puesto que en los últimos años se ha llegado a soluciones técnicas como la "revolución verde", sino que es necesario un cambio de estructuras para que se beneficien las grandes mayorías de productores y trabajadores del agro.

Observan que el desarrollo no se concibe como una operación tecnocrática destinada a la modernización con el solo objetivo de incrementar la tasa del producto global, o de la productividad, o del ingreso per cápita. Precisamente, las políticas de modernización tecnológica y social tal como se han aplicado en la mayoría de los países latinoamericanos no han hecho sino sustentar históricamente una estructura agraria que impide el desarrollo. Añaden que aunque es difícil medir los

resultados o adelantos del desarrollo rural, en razón de que sólo existen indicadores económicos que han generado teorías para clasificar a los países como desarrollados o en vías de desarrollo, los objetivos que se deben alcanzar en la década de 1970 puede resumirse en: eliminar la pobreza y la injusticia en el campo, elevando el nivel de vida de la población rural mediante el mejoramiento de la distribución del ingreso y la elevación de los niveles de educación, salud, nutrición y habitación. Alcanzar estos objetivos requiere de un cambio en las condiciones de tenencia y uso de la tierra, la simultánea creación de nuevas oportunidades de empleo y el incremento de la productividad a todos los niveles.

Al delinear los elementos básicos de una estrategia de desarrollo rural, parten de la premisa de que la economía rural y la economía total son interdependientes y que las políticas destinadas al progreso de las zonas rurales deben estar incorporadas a las del desarrollo global. Señalan que como las condiciones varían mucho de un país a otro, y aun de una región a otra dentro de un mismo país, ciertas sugerencias pueden ser más aplicables para unos que para otros. Cada país debe decidir por sí mismo cómo combinar los distintos elementos de acuerdo con sus propias circunstancias. Sin embargo, es necesario tener dos precauciones: 1. los elementos deben integrar una política coherente —no deben ser aplicados en forma aislada— y 2. no debe intentarse el desarrollo rural en absoluto en zonas que carecen de una adecuada base de recursos.

SUMMARY

This document reflects the ideas sustained by a group of qualified specialists in rural development invited by the General Secretariat of the OAS to formulate recommendations towards defining alternative strategies of rural development for Latin America during the seventies.

In analyzing the present Latin American situation, they point out that in spite of the efforts made in some countries to promote rural development by means of the incorporation of technologies, agrarian reforms, irrigation projects or colonization programs, the situation of the agrarian population of the continent has not only not improved but on the contrary it has become more critical due to the increased income inequality not only within the sector but also in relation to other sectors.

They don't consider the problem to be only production and productivity, since in the last few years technical solutions such as the "green revolution" have been achieved; but that a change of structure is necessary so that the large majorities of agricultural producers and workers can be benefitted.

They feel development is not conceived as a technocratic operation destined to modernization with the sole objective of increasing the rates of global production, productivity, or income per capita. Precisely, the policies of technological and social modernization as applied in most Latin American countries have done nothing but historically sustain an agrarian structure that hinders devel-

opment. They add that though the results or advances of rural development are hard to measure since there only are economic indicators generating theories to classify the countries either as developed or as in the process of development, the objectives to be reached during the seventies can be resumed in: eliminating poverty and injustice in the land; increasing the standard of living of the rural population by means of an improvement in the distribution of income and an increase in the education, health, nutrition and living levels. To reach these objectives a change in the conditions of the tenure and use of the land is needed, as well as the simultaneous creation of new employment opportunities and the increase of productivity at all levels.

In outlining the basic elements of a rural development strategy, they start on the premise that rural and total economy are interdependent, and that the policies destined to the progress of the rural areas must be incorporated to those of global development. They point out that since conditions differ very much from one country to the other, even between two regions within the same country, certain suggestions could prove to be more applicable to some than they are to others. Each country must decide by itself how to combine the different elements according to its own circumstances. Nevertheless it is necessary to take two precautions: 1. The elements must form a coherent policy—they should not be applied in an isolated manner—2. Rural development should not be intended in areas lacking a adequate base of resources.

BIBLIOGRAFIA

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARRO. LLO. Progreso socio-económico en América Latina: Fondo Fiduciario de Progreso Social, décimo informe anual, 1970. Washington, D.C., 1971. pp. 80-95.
2. DORNER, P. and KANEL, D. The economic case for Land Reform: employment, income distribution and productivity. IN DORNER, P. ed. Land Reform in Latin America: Issues and cases. Madison, University of Wisconsin,

- Land Tenure Center, 1971. pp. 41-45 (Wisconsin University. Land Tenure Center. Land economic monographs n° 3).
3. HAG, M. U. Employment in the 1970's: a new perspective. *International Development Review* 13(4):10-11. 1971.
 4. EL MARCO TEORICO DE LA REFORMA AGRARIA EN LATINOAMERICA. *Desarrollo Rural en las Américas* 2(3):185-192. 1970.
 5. NACIONES UNIDAS. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. *Estudio económico de América Latina 1970*. New York, 1971. p. 69.
 6. ————. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. *Producto interno bruto a costo de factores*. IN ————. *Estudio económico de América Latina 1970*. Nueva York, 1971. p. 40.
 7. ————. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. *Estudio económico de América Latina 1971*. Nueva York, 1971. v. 2.
 8. QUIROS, R. *Agricultural development and economic integration in Central America*. Ph.D. Thesis. Wisconsin, University of Wisconsin, 1971. 441 p.
 9. WARD, B. *New dimensions to old problems. War on Hunger* 6(4): 1972.

El desarrollo de la comercialización en América Latina y sus problemas actuales

La comercialización es uno de los campos de vital importancia en el desarrollo agropecuario. Los problemas derivados de la desorganización que impera en los procesos de comercialización se han venido manifestando con gran claridad en los últimos años y muchos países latinoamericanos han dado una alta prioridad a la búsqueda de soluciones adecuadas. Sin embargo, los enfoques que se han tenido para abordar estos problemas por lo general han sido parciales y poco coordinados, respondiendo a situaciones de corto plazo. Se puede decir que no ha existido suficiente claridad acerca del papel que tiene la comercialización agrícola en el desarrollo, y en consecuencia, ha faltado el propósito y compromiso para tener estrategias integrales de comercialización.

Este trabajo revisa las principales características de la evolución de la comercialización agropecuaria y de alimentos dentro del contexto del desarrollo económico de Latinoamérica, con el propósito de contribuir a la formulación de un marco de referencia que permita enfocar los problemas en este campo con una visión integral. Este tipo de enfoque es indispensable para elaborar estrategias amplias para el desarrollo de la comercialización y para evaluar las políticas actuales en este campo.

**Necesidad de determinar políticas
para mejorar los sistemas de
comercialización agropecuaria**

*J. Pablo Torrealba**

* Especialista en Comercialización, Oficina de Coordinación del Plan de Acción del IICA en Costa Rica.

La primera parte del trabajo analiza las principales características de las distintas etapas históricas en el desarrollo de la comercialización. La parte final presenta algunos comentarios acerca de las políticas y problemas que se enfrentan actualmente en muchos países latinoamericanos para alcanzar niveles de mejor desempeño en los sistemas de comercialización.

Este trabajo está basado en un nivel general, ya que al hablar de América Latina inevitablemente se enfrenta una gran diversidad de condiciones de variada índole, por esto, ciertas observaciones pueden tener excepciones, aunque se ha hecho un esfuerzo para documentar su validez en general.

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO DE LA COMERCIALIZACION

En la evolución de la comercialización de productos agropecuarios se pueden distinguir cuatro etapas que se sobreponen en el tiempo y en las regiones, incluso dentro de un país. Estas etapas son las de los mercados locales, el crecimiento de los mercados de exportación y de los mercados internos, y la etapa final, que corresponde a la situación reciente.

La etapa de los mercados locales

En las etapas primitivas del desarrollo una gran parte de la población es rural, y presenta un alto grado de autosuficiencia. La unidad de producción y de consumo se confunden casi por completo en estas sociedades. Casi no existe la especialización económica, por lo tanto, las actividades de intercambio comercial son mínimas y la coordinación económica es un proceso muy simple.

Con los primeros pasos de la especialización artesanal, se forman los mercados locales, que cumplen en forma "eficiente" las funciones económicas y además sirven de mecanismos de articulación social. En los mercados donde existieron las mayores oportunidades de comercio hubo un crecimiento, que posteriormente dio origen a muchas de las ciu-

dades que hoy conocemos*. La participación del estado en comercialización se reducía a proveer algunas formas elementales de infraestructura (puentes, caminos) y a ejercer algún control sobre el precio de los alimentos en situaciones de emergencia o escasez extrema**.

Esta etapa del desarrollo de la comercialización, que existió hace siglos en las grandes ciudades de hoy, aún puede observarse en muchas regiones atrasadas que gravitan en torno a pequeñas ciudades o en lugares remotos sin posibilidad económica de llegar a los grandes mercados.

El crecimiento de los mercados externos

En un buen número de países, en una etapa temprana de la evolución económica se desarrollaron las oportunidades que ofrecían los grandes mercados externos de Europa y Estados Unidos. Estos mercados fueron en muchos países la fuente más importante de crecimiento económico en la segunda mitad del siglo pasado***. La producción de café en Brasil y Colombia, orientada a los mercados externos, se desarrolló durante el segundo cuarto del siglo XIX; el auge de las exportaciones de carne, lana y granos, especialmente en Argentina y Uruguay, y en cierta medida también en Paraguay y México. Con el aumento de ingresos de los consumidores europeos y norteamericanos también crecieron las exportaciones de café, azúcar, cacao, bananos y otros productos tropicales en Centroamérica, Colombia, Brasil y Ecuador.

Estas exportaciones requerían la formación de sistemas de comercialización relativa-

* Un buen análisis del desarrollo de los mercados primitivos se encuentra en April S. Belshaw.⁵

** En Chile por ejemplo la historia relata controles de precio en el año 1647, en F. Encina y L. Castedo.⁶

*** La historia económica del desarrollo de los mercados externos de productos agrícolas ha sido documentada por muchos autores, véanse O. Sunkel y P. Paz¹⁸ y C. Furtado.⁸

mente eficientes, capaces de manejar grandes volúmenes. Esto dio origen a la formación de intermediarios o casas exportadoras, muchas de ellas extranjeras, que organizaban y financiaban este comercio exterior. Los problemas que se debían superar eran principalmente los de estimular mayor producción, lo que requería expandir la frontera agrícola. Toda esta evolución comercial planteó una de las primeras necesidades: ampliar la infraestructura de comercialización. Es así como se observa hoy en Latinoamérica que gran parte de la infraestructura desarrollada está orientada a la exportación, creando problemas de insuficiencia para satisfacer el mercado interno. En las redes de transporte esto es muy evidente, ya que corrientemente cubren en forma insuficiente a centros urbanos secundarios.

Existieron grandes aumentos de producción, que fueron el resultado de una mayor orientación de mercado de algunos grupos de agricultores. Generalmente estas nuevas oportunidades de producción se canalizaron a grandes empresas agrícolas y haciendas. Algunas excepciones existieron, en cierto grado, como por ejemplo el desarrollo del cultivo del café en Colombia y Costa Rica, que hizo posible incorporar una cierta parte de los agricultores de autosubsistencia a las oportunidades de un mercado amplio.

Pocas veces se considera el impacto que tuvieron los sistemas de comercialización, en el siglo pasado, sobre la estructura de producción agrícola actual. El economista Rodrigo Facio anota este hecho de la historia costarricense: "en los primeros tiempos, contrariamente a lo que habría de suceder después, el café sirve para reforzar la organización minifundista y democrática... al permitir económica y legalmente el acceso de muchos desheredados a la clase de los pequeños propietarios"⁷. Evidentemente, los sistemas de comercialización se ajustaban a las fuerzas sociales, políticas y económicas, reforzando o contribuyendo a cambiar, según el caso, las estructuras existentes.

En esta etapa del desarrollo se conocieron en Latinoamérica monopolios y oligopolios importadores y exportadores, junto con la creación de grandes operaciones de procesamiento primario de productos agropecuarios de exportación tal como azúcar, café, cacao, que operaban por lo general dentro de las normas de "laissez faire".

En forma paralela, los sistemas de comercialización de productos agropecuarios de consumo interno prevalecen sin grandes cambios, ya que los mercados urbanos crecieron lentamente en el siglo pasado. Las unidades de producción y de distribución de alimentos conservaban una escala de operación reducida, exceptuando en algunos países a los importadores de alimentos y productos agropecuarios, y sus técnicas probablemente no habían evolucionado mucho.

Con esta evolución se hace más evidente la dualidad en el sector agropecuario y el comercial, ya que las empresas vinculadas a la exportación funcionaban con recursos administrativos y financieros más cuantiosos y con escalas de operación mucho mayores que las empresas orientadas al mercado interno.

El crecimiento de los mercados internos

En las primeras décadas de este siglo se formaron algunos mercados urbanos de importancia, como resultado de la naciente industrialización, el crecimiento del comercio y los flujos de migración interior y exterior, así por ejemplo, la población de Sao Paulo en la última década del siglo pasado ya crecía a una tasa anual de 5%⁸.

El crecimiento poblacional provocó un cambio significativo en la demanda de productos agrícolas, no sólo en sus aspectos cuantitativos sino que también en la diversidad de productos y en los servicios agregados. Esto requirió una expansión del sistema de comer-

cialización en términos del número de intermediarios y de los tipos de funciones que se desempeñaban; hubo una especialización creciente de funciones económicas inducida por la mayor complejidad del mercado y por ciertos cambios tecnológicos en el transporte y procesamiento de productos agrícolas. Estos cambios debieron traducirse en la práctica en una mayor separación del productor y el consumidor en términos del espacio, de la forma de los productos y del tiempo entre la producción y el consumo. Todas estas transformaciones requerían de mecanismos de comercialización más complejos capaces de coordinar un número creciente de actividades comerciales.

El crecimiento de los mercados urbanos exigió una expansión de la producción agrícola que generalmente provino de aumentos en la superficie cultivada. Esto representaba una competencia por el factor tierra con los productos de exportación, razón por la cual parte de la producción agrícola destinada al mercado interno, estaba relegada a áreas periféricas o marginales. Con la crisis del comercio mundial de 1929, la producción para el mercado interno pudo competir más favorablemente con la agricultura de exportación.

En la década de 1930 y en las posteriores, como resultado de la ruptura del comercio internacional, se abandonó la tesis del libre comercio y hubo una mayor expansión industrial. Muchos países formularon políticas de fomento industrial, basadas principalmente en la sustitución de importaciones, que ocupaban un lugar prioritario y casi exclusivo como estrategia de crecimiento económico. Esta estrategia llevó muchas veces a aplicar políticas que buscaban reducir los precios de los alimentos en las ciudades que se industrializaban, esto aumentaba el poder adquisitivo de los asalariados urbanos y fomentaba la industrialización. Así nacieron los controles de precios agrícolas que hoy existen en la mayor parte de los países; frecuentemente tenían como objetivos efectuar una transferencia de ingresos del sector rural que permitiera dar mayor auge al crecimiento indus-

trial, y responder a presiones políticas de la creciente masa de asalariados urbanos.

Fueron progresivamente notorias las dificultades experimentadas en el sector agrícola para mantener tasas de crecimiento compatibles con el aumento de la demanda interna de alimentos y materias primas, y con las exigencias de divisas. El diagnóstico que señalaba al sector agrícola como el mayor obstáculo para avanzar en el desarrollo socio-económico, en América Latina fue generalizado a casi todos los ámbitos. Las causas acerca de esta incapacidad económica del sector agrícola apuntaban con distinto énfasis en los diversos países a la tenencia de la tierra, al atraso tecnológico, a la falta de servicios de apoyo a la agricultura, a la desorganización de los mercados y a desajustes en las políticas de precios agrícolas.

Como resultado de estos diagnósticos se han visto en la última década cuantiosos esfuerzos deliberados para corregir estas situaciones en el sector agrícola los que han tenido diverso grado de éxito.

LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA COMERCIALIZACION

La dualidad en el sector de la comercialización

Esta breve revisión de la evolución de la comercialización muestra que el sector comercial relacionado con la agricultura (intermediarios, procesadores y otros) tiene dos segmentos bien diferenciados, uno que se orienta al mercado externo y otro al interno. El segmento orientado a la exportación, que en general ha tenido una buena eficiencia operacional, aunque con frecuencia ha mostrado una alta concentración de firmas en el mercado, se ha ajustado a los cambios cuantitativos y cualitativos de la demanda, empleando técnicas modernas y utilizando esquemas efectivos de coordinación vertical. Este subsector ha operado con cuantiosos recursos administrativos y financieros. El otro segmento, orientado al mercado interno, no ha tenido

un desempeño similar; por lo general se mantuvo en unidades que operan con un volumen reducido, con limitaciones administrativas y de capital, enfrentando mercados muy fragmentados que hacen difícil tener una buena coordinación vertical. Estas dificultades no han permitido a este segmento alcanzar una eficiencia de operación similar al segmento exportador.

El subsector de distribución de alimentos ha mantenido una excesiva fragmentación, debido a que ha servido como una fuente marginal de empleo de la población rural que emigra a las ciudades. Así por ejemplo, en La Paz, Bolivia, hay un detallista de productos alimenticios por cada 45 habitantes y en Cali, Colombia, uno por cada 100 habitantes, o sea, en promedio un detallista abastece alrededor de 9 familias y 20 familias*. Consecuentemente, ha existido un alto grado de inestabilidad y riesgo en estos mercados, lo que no ha permitido el desarrollo o adopción de técnicas más modernas de operación comercial. La distribución de alimentos, que funciona con altas pérdidas físicas en algunos productos, no ha podido reducir sus costos; y es probable que exista una tendencia hacia mayores costos debido a la creciente complejidad de estos mercados fragmentados.

Esta desorganización de muchos mercados agrícolas internos evidentemente se traduce en problemas para los productores, quienes restringen la producción debido a los riesgos e incertidumbre de poder colocar los productos a precios remunerativos en el mercado.

La disparidad del comportamiento en estos dos segmentos del sector comercial indica el impacto que pueden tener los grandes mercados sobre los procesos de comercialización, permitiendo la introducción de tecnologías que implican economías de escala y un alto grado de organización. En los últimos años los mercados urbanos de alimentos han mostrado una evolución hacia empresas de mayor

escala de operación y con niveles de eficiencia más altos. Sin embargo esta transformación aún no afecta significativamente a la mayoría de las ciudades de América Latina.

Estrategias de desarrollo de la comercialización

El sector comercial no ha tenido ningún tipo de apoyo, como el sector industrial y agrícola, a excepción de unas pocas experiencias muy recientes en algunos países. Resulta sorprendente comprobar este hecho al analizar el desarrollo en las últimas décadas. Es difícil concebir cómo se han dedicado tan pocos esfuerzos a esta etapa de la comercialización, cuando más del 50% del valor, empleo e ingresos de muchos productos se generan más allá de la finca.

Dos causas explican (pero no justifican) este relativo abandono del sector de distribución de alimentos. Tradicionalmente ha existido un cierto menosprecio por las actividades de intermediarios, tienen bajo "status" social, y en cierto sentido se consideran actividades "parasitarias" entre la producción y el consumo. Otra razón ha sido el enfoque de los economistas y planificadores tradicionales que sólo consideran la oferta primaria y demanda final, y cuanto sucede entre las dos es materia de ajustes en el tiempo, asumiendo que automáticamente se transmiten los cambios en la demanda a los productores y que el flujo físico de los productos ocurre en forma eficiente.

Este ajuste automático y espontáneo de los sistemas de comercialización a los requerimientos del desarrollo puede no producirse debido a las muchas externalidades e indivisibilidades que se enfrentan, tal como han postulado muchos^{1, 5 y 11}. En estas situaciones el Estado debe preocuparse de proveer los elementos que requiere el desarrollo de sistemas eficientes de comercialización: reglamentos y leyes, diversas formas de infraestructura, capacitación técnica y administrativa, crédito y otros.

* Cifras calculadas de estudios de C. Slater,¹⁶ y H. Riley.¹⁴

La evolución de estos sistemas de comercialización con una falta de apoyo al sector comercial, ha mantenido al proceso de distribución de alimentos en forma ineficiente; podría decirse que esto representa una forma de impuesto regresivo, ya que la proporción de los ingresos gastados en alimentos es mucho más alta en los estratos de menores ingresos. Lo mismo puede plantearse ante el argumento de que la distribución de alimentos absorbe una gran cantidad de desempleados (manteniéndolos en un nivel de muy baja productividad, pero con "alguna" ocupación), por lo que no conviene incrementar la eficiencia del sistema. En realidad esto significa mantener formas de desempleo disfrazado, el costo de las cuales cae en mayor proporción sobre los estratos de más bajos ingresos. Sin embargo, tampoco se puede pensar en que se hagan reorganizaciones de la comercialización que empleen métodos muy intensivos de capital y generen gran desempleo abierto.

En general, no han existido estrategias de desarrollo del sector comercial-agrícola ni políticas globales de comercialización en América Latina; sino sólo estrategias parciales. Ha sido muy común la existencia de políticas de precios o regulación en los mercados de los principales productos agrícolas. Casi siempre esta política ha estado orientada individualmente por producto, no con un sentido global.

La organización vertical, por producto, que se observa en las estructuras institucionales en muchos países latinoamericanos, en especial para los rubros agrícolas de exportación, han originado servicios especializados en la comercialización, crédito, asistencia técnica e investigación. Con esta estrategia los sistemas de producción y distribución de algunos productos han alcanzado un alto grado de eficiencia. Este tipo de organización vertical ha sido un legado del desarrollo basado en el esquema agro-exportador tradicional que ha tenido éxito en los aspectos de producción, pero que es incapaz de responder bien a los actuales problemas de distribución de ingresos y desempleo.

Esta organización vertical además presenta problemas desde el punto de vista de la planificación del sector agropecuario, ya que las políticas que institucionalmente se orientan a un rubro, no siempre consideran las interrelaciones con otros rubros o campos del desarrollo agrícola. En forma creciente las demandas y ofertas de distintos productos están más interrelacionadas debido a las posibilidades de sustitución que ofrecen las nuevas tecnologías y a la mayor movilidad de los recursos. El esquema de organización institucional tampoco responde bien a las nuevas áreas críticas del desarrollo de la comercialización, como por ejemplo, el ya citado caso de la distribución urbana de alimentos o la exportación de nuevos productos agropecuarios.

Problemas en la integración del mercado nacional

Existe la necesidad de sentar un modelo general sobre el papel que desempeña el sistema de comercialización agrícola en el desarrollo para comprender sus efectos y alcance; de este modo es posible evaluar la situación presente.

Uno de los modelos más completos y coherentes acerca del papel de la comercialización en el desarrollo ha sido presentado por el Centro Latinoamericano de Planeación de Mercadeo (Latin American Market Planning Center, Michigan States University)¹⁴. Este modelo asume una situación inicial en la que existen ineficiencias en los procesos de comercialización. La racionalización de estos procesos reduce los costos unitarios de distribución, lo que permite, dentro de un cierto período, bajar los precios de los alimentos a los consumidores. Estos precios menores a nivel de consumidor expanden la demanda efectiva de alimentos y productos no alimenticios, lo que induce una mayor producción agrícola y no agrícola. La expansión de la demanda de productos agrícolas genera mayores precios agrícolas al productor (generalmente sólo en

el corto plazo), favoreciendo una tecnificación del sector, y el crecimiento de la demanda de insumos agrícolas y de bienes de consumo de procedencia industrial en el sector rural, lo que permite expandir la producción y empleo industrial. Esto a su vez ocasiona nuevos aumentos en la demanda por bienes de origen agrícola. Este ciclo que integra los sectores rural y urbano se repite sucesivamente produciendo aumentos de ingreso, empleo y producción.

Este modelo describe claramente la importancia de los procesos de comercialización en el desarrollo, incorporando la noción de sistemas. Hay varios supuestos implícitos, interesa destacar algunos de ellos:

1. Existe una estructura tal en comercialización que las reducciones de los costos de los procesos de comercialización son transferibles a los consumidores, a través de la competencia, en forma de menores precios, y a los agricultores en términos de precios más estables.
2. La oferta agregada de productos agrícolas y de bienes industriales es relativamente elástica.
3. El mayor ingreso agrícola que genera el aumento en la demanda de productos agrícolas es captado por la gran masa potencial de consumidores rurales, que expanden la demanda efectiva de bienes de consumo de origen industrial. Estos supuestos ponen énfasis en los aspectos críticos en los que la comercialización debe actuar.

Este es un modelo general aplicable a cualquier medio económico. En América Latina hay algunas condiciones, generalizables a la mayor parte de los países, que tienen gran incidencia sobre el comportamiento del sistema de comercialización:

- a. Dualidad marcada en el sector agrícola, hay segmentos de fincas altamente comerciales junto a grandes grupos de fincas

con poca orientación a los mercados, que son principalmente de autosubsistencia;

- b. Demanda de productos alimenticios compuesta por un gran número de consumidores de bajos ingresos y un pequeño segmento de ingresos altos y medianos; y
- c. Alta dependencia en el comercio exterior de ciertos rubros agrícolas.

En relación con la producción agrícola propiamente tal, los sistemas de comercialización desde hace tiempo han enfrentado los problemas de adecuar las economías de escala en las etapas de producción, transporte, procesamiento, almacenamiento y otros servicios a unidades pequeñas de producción. Si se tiene conciencia clara de los graves problemas de desempleo, distribución de ingresos y marginalidad que existe en el sector agrícola de casi todos los países, se comprende bien la importancia que tiene este aspecto de comercialización. Sin resolver esta cuestión, es difícil pensar cómo se pueden canalizar las oportunidades que ofrece la rápida expansión de los mercados urbanos a los pequeños productores, que forman la gran masa del sector agrícola. Integrar estos productores es un aspecto de vital importancia en la solución del desempleo, baja productividad y marginalidad en el sector agrícola. Esta integración, permite expandir el mercado nacional de bienes industriales, incorporando esta gran masa de consumidores que llega a altos porcentajes de la población total.

Pocas veces se entiende que en el desarrollo agrícola hay una competencia entre grandes y pequeñas fincas. La desventaja de las pequeñas fincas es especialmente clara cuando se llega al campo de la comercialización (adquisición de insumos y venta de productos). Un mercado relativamente "eficiente" puede ser "desigual" para los productores de distinto tamaño en relación a información de mercados, poder de negociación, economías de grandes ventas y otros factores.

Uno de los principales esfuerzos ha sido el desarrollo de cooperativas agrícolas y formas de agregación de productores que ha existido con distinto grado de éxito. Este sigue siendo un campo de interés prioritario de la investigación y asistencia técnica; gran parte de las posibilidades de avance están dadas por la capacidad de incorporar en el análisis de los problemas de comercialización y en la implementación de programas a otras áreas como sociología y antropología, en un esfuerzo interdisciplinario. Decir que las cooperativas no sirven porque el campesino latinoamericano es individualista, es sólo reformular el problema de educación, participación y otros aspectos que implica el subdesarrollo.

Las perspectivas de que la "revolución verde" llegue a los pequeños agricultores está condicionada seriamente por la existencia de mercados y sistemas de acopio relativamente estables. La inestabilidad de precios produce una situación de riesgos que puede estar por sobre el nivel máximo de riesgos que muchos pequeños productores están dispuestos a enfrentar. En esas condiciones, la tecnología antigua y los cultivos tradicionales son preferibles en la valoración subjetiva de estos productores*. Para que la revolución sea verde, es preciso canalizar oportunidades de mercados a este gran grupo de pequeños productores.

Por otra parte, el estrato de población urbana de bajos ingresos ha enfrentado las mayores dificultades de abastecimiento, que además puede ser el más costoso**. Esto es una de las paradojas que ha producido la falta de apoyo al sector comercial, puesto que este estrato es el que sufre de mayores problemas nutricionales y gasta una mayor proporción de su ingreso en alimentación, es decir, sería

el estrato más favorablemente afectado por los mejoramientos en el sistema de distribución urbana.

Con esta preocupación se han iniciado muchas experiencias de interés en Latinoamérica bajo auspicios del sector público y privado, por ejemplo: el sistema de distribución de despensa en Monterrey, las cooperativas de consumo en Chile, las cadenas de supermercados en Argentina y Brasil, los comisaratos en Colombia, cadenas voluntarias de pequeños detallistas y la distribución directa de organismos estatales⁹. Existe pues, una amplia experiencia, pero falta asimilar de ellas aquellos elementos generalizables de éxito, de modo que puedan diseñarse o mejorarse sistemas efectivos en otros lugares.

Esta es una área de investigación que debería ocupar una de las más altas prioridades por el impacto que puede tener en aumentar el ingreso real de los consumidores urbanos y rurales y en expandir el mercado interno.

El campo de las exportaciones agropecuarias ha sido y seguirá siendo un aspecto crítico para la generación de divisas en la mayoría de los países del hemisferio. La competencia en los mercados mundiales es en forma progresiva más fuerte, aparte de algunas excepciones en productos cuya demanda crece a un ritmo acelerado como el caso de la carne; esta competencia exige cada vez una mayor eficiencia en los sistemas de comercialización orientadas a los mercados externos.

A grandes rasgos, estas son las necesidades vitales que el desarrollo exige a los sistemas de comercialización agropecuaria en Latinoamérica: canalizar oportunidades de mercados en forma estable y efectiva hacia los pequeños productores agrícolas; desarrollar sistemas eficientes de distribución de productos agrícolas que sirvan en forma prioritaria a la gran masa de consumidores urbanos de bajos ingresos; aumentar la eficiencia de los sistemas de comercialización de productos exportables, de modo de captar mercados nuevos y aumentar las capacidades en aquellos existentes.

* Estas situaciones han sido presentadas en modelos de respuesta ante el riesgo, véase C. Wharton.²⁰

** Esto es válido comúnmente si se consideran los precios y los servicios que otorgan los distintos tipos de detallistas. Véase por ejemplo: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.⁴

Este diagnóstico global de la situación de comercialización indica que, muchos de los fenómenos que se apuntan hoy como problemas, han existido durante largo tiempo. La evolución del pensamiento acerca de lo que es desarrollo, así como la mayor conciencia que se tiene en todos los estratos sociales, ha hecho cambiar las prioridades; esto evidentemente crea una serie de problemas a nivel institucional y funcional de comercialización, así como en la investigación, asistencia técnica y capacitación.

REFLEXIONES PARA LA COOPERACION TECNICA

Algunos de los problemas más importantes desde el punto de vista de la cooperación técnica, que se presentan a raíz de esta evolución de la noción del desarrollo, se refieren a aspectos de coordinación institucional en comercialización, a la investigación y asistencia técnica.

Aparte de algunas excepciones en Latinoamérica, las instituciones nacionales de acción en comercialización no han funcionado en forma coordinada ni con propósitos generales en común, de modo que muchos de los esfuerzos se ven seriamente limitados en su efectividad^{11, 12}.

Es común encontrar que situaciones transitorias que llegan a constituir problemas críticos dan origen a programas o actividades en comercialización a distintos niveles —nacional, regional o municipal— para buscar soluciones a estos problemas de mayor presión. El resultado es un conjunto de medidas con poca coordinación que muchas veces duplica esfuerzos, o no permite la mejor utilización de recursos especializados, o no fomenta una secuencia adecuada de actividades que lleven los esfuerzos a un logro fructífero. En casos extremos hay inconsistencias muy visibles entre las diversas medidas ejecutadas.

Al considerar el conjunto del subsector de comercialización de un país se observa a veces la parcialidad de los objetivos de las instituciones, en el sentido que los programas no abarcan el cuadro de los problemas funciona-

les de comercialización, ajustándose a los requerimientos de los planes de desarrollo. Por una parte, existe rigidez en los objetivos de cada institución y una cierta resistencia natural a percibir los cambios en los problemas que enfrentan y a efectuar los ajustes internos que esto implica.

Hay una serie de conflictos entre los incentivos institucionales que no llevan a operacionalizar una estrategia global de desarrollo de la comercialización, en el marco del desarrollo agrícola.

Finalmente es común encontrar una falta de coordinación dentro de las instituciones. El ejemplo de un banco de fomento es ilustrativo. Se otorgó crédito para producir tomates sin mayor consideración del tamaño del mercado; al tiempo de la cosecha los precios bajaron a niveles desusados, y cuando los agricultores intentaron colocar parte de la producción en la industria procesadora para mejorar la situación del mercado, encontraron que casi toda la materia prima semi-elaborada había sido ya importada con un crédito especial de fomento industrial del mismo banco.

La falta de coordinación tiene muchas otras causas además de las citadas antes. Sin embargo, hay actividades que son vitales para encauzar los esfuerzos para obtener una mayor coordinación entre las instituciones, públicas y privadas, que actúan en este campo de comercialización.

Una de estas actividades es la de mantener un **diagnóstico** del subsistema institucional de comercialización, es decir, un análisis de la operación de aquellos organismos públicos y privados que formulan y ejecutan políticas y programas de comercialización. Este diagnóstico debe referirse al nivel funcional, o sea a la operación misma de la comercialización, y al nivel institucional; es decir, a las relaciones de las instituciones formales con estos problemas y de estas instituciones entre sí. Este diagnóstico es una tarea compleja y extensa; por esto, debe entenderse como una actividad a realizarse en aproximaciones sucesivas o etapas que producirían resultados par-

ciales. La continuidad de esta actividad es esencial pues la dinámica de los sistemas de comercialización hace perder vigencia a cualquier diagnóstico. La participación de todas las instituciones claves en este proceso de diagnóstico es un requisito esencial para dar validez a los resultados y lograr una mejor coordinación.

El resultado de este diagnóstico debe ser la formulación de un plan nacional de comercialización estrechamente vinculado y dependiente de los planes agropecuarios y nacionales. Un plan tiene claras ventajas sobre una serie de programas y proyectos, ya que permite incorporar una serie de objetivos en forma simultánea, evitando así, el sesgo común que se ha observado en casi todos los programas de comercialización de sólo intentar lograr la máxima eficiencia económica (y a veces sólo de corto y mediano plazo). De este modo se pueden concebir programas y proyectos orientados por ejemplo, al desarrollo de la comercialización en áreas deprimidas de sistemas efectivos que sirvan a pequeños agricultores y muchos otros que respondan a otros objetivos. La formulación de un plan puede también utilizar más efectivamente los recursos, buscando la complementación y la acción en aquellos puntos débiles que presentan las múltiples interrelaciones de los sistemas de comercialización de distintos productos.

Otros tipos de problemas que deben enfrentarse son los cambios que se requieren en la cooperación técnica y la investigación.

En forma creciente se necesita cooperación técnica que colabore en diseñar esquemas de organización del subsistema institucional de comercialización que permitan una mayor coordinación; que fomenten mecanismos para detectar problemas funcionales con anticipación; que promuevan los ajustes necesarios en las instituciones requeridos por la naturaleza cambiante de los problemas.

La investigación en comercialización ha estado sujeta a ciertas premisas básicas que deben revisarse si se quiere adecuar más cerca a las necesidades del desarrollo. Los criterios de decisión en todos los proyectos y estudios

de comercialización —salvo contadas excepciones— están basados únicamente en consideraciones acerca de costos unitarios y eficiencia económica. No se han desarrollado metodologías que permitan considerar los importantes aspectos de distribución en relación a comercialización. Hasta resulta extraño hablar de esto en ambientes académicos tradicionales; por ejemplo, qué estudios hay sobre el impacto de las redistribuciones de ingreso sobre la demanda de productos agrícolas y la generación de empleo y los ajustes que esto impone a la comercialización?

Mayor eficiencia en comercialización significa crecimiento económico, que no siempre resulta en desarrollo. En forma creciente hay preocupación acerca de la falta de validez del supuesto de que el crecimiento económico trae consigo mayores niveles de empleo y mejor distribución de ingresos*. La evidencia de las últimas décadas hasta el presente parece indicar que esto no ocurre en América Latina. Este es un desafío a los investigadores y administradores, como incorporar los objetivos diferentes a eficiencia en el análisis e implementación de programas y proyectos de comercialización.

Finalmente, es necesario destacar que no han existido vínculos y canales de comunicación suficientemente efectivos para permitir el análisis de problemas comunes y el intercambio de experiencias entre diversos países. La similitud de situaciones y problemas que existen en América Latina y las diversas soluciones aplicadas en distintos casos son un recurso valioso que puede permitir "acortar etapas" con un análisis serio de estas experiencias. Estos vínculos podrían desarrollarse no sólo con la finalidad de un análisis de problemas prácticos de implementación, sino que también para perfeccionar metodologías de problemas comunes, y para lograr un mejor aprovechamiento del grupo de técnicos en comercialización.

* Esta antigua controversia en economía, sustentada por muchos ha sido reactualizada. Véanse: W. C. Thiesenhusen,¹⁹ W. P. Glade,¹⁰ OEA,¹³ D. Seers,¹⁵ Stewart y Streeten¹⁷ y Arias Sánchez.²

RESUMEN

El autor estudia las principales características de la evolución de la comercialización agropecuaria dentro del contexto del desarrollo latinoamericano, con el propósito de contribuir a la formulación de un marco de referencia que permita enfocar los problemas en este campo con una visión integral, que ayuden a elaborar estrategias para el desarrollo de la comercialización y a evaluar sus políticas actuales.

Al analizar las características de las etapas históricas en el desarrollo de la comercialización de productos agropecuarios, distingue cuatro etapas que se sobrepone en el tiempo y en las regiones, incluso dentro de un país. Estas son: los mercados locales, el crecimiento de los mercados de exportación y de los mercados internos y la etapa final, que corresponde a la situación actual.

Sobre el fondo de esta introducción, el autor analiza la problemática de la comercialización y señala dos segmentos bien diferenciados, uno que se orienta al mercado externo y el otro al mercado interno. El primero ha tenido una buena eficiencia operacional, se ha ajustado a los cambios cuantitativos y cualitativos de la demanda, empleando técnicas modernas y utilizando esquemas efectivos de coordinación vertical. El segundo o sea el orientado al mercado interno, se ha mantenido en unidades que operan con un volumen reducido, con limitaciones administrativas y de capital que no le han permitido alcanzar

una eficiencia de operación similar al segmento exportador.

En el estudio de estrategias de la comercialización, el autor, considera que el sector comercial no ha tenido ningún apoyo, como el sector industrial y agrícola. Observa que es difícil concebir cómo se han dedicado tan pocos esfuerzos a esta etapa de la comercialización cuando más del 50% del valor; empleo e ingresos de muchos productos se generan más allá de la finca.

Destaca que en general no han existido estrategias de desarrollo del sector comercial-agrícola ni políticas globales de comercialización en América Latina, sino solo estrategias parciales.

Al referirse a los problemas en la integración del mercado nacional, señala que existe la necesidad de sentar un modelo general sobre el papel que desempeña el sistema de comercialización agrícola en el desarrollo para comprender sus efectos y alcances. Considera que uno de los modelos más completos y coherentes acerca del papel de la comercialización en el desarrollo ha sido presentado por el Centro Latinoamericano de Planeamiento de Mercado de la Universidad del Estado de Michigan, el mismo que puede ser aplicable a cualquier medio.

Ya en el epílogo del trabajo, el autor hace algunas reflexiones sobre la cooperación técnica entre los que destaca aspectos de coordinación institucional en la comercialización, la investigación y la asistencia técnica.

SUMMARY

The author studies the main characteristics of the evolution of agricultural marketing within the context of the latin american development, with the purpose of contributing to the formulation of a framework that permits focusing the problems in this field with a global vision, that helps to

elaborate strategies for the development of marketing and evaluating its present policies.

In analyzing the characteristics of the historical stages in the development of the marketing of agricultural products, four stages are distinguished, overlapping in time and in regions, even within a country. These are:

local markets, the growth of both the export and the local markets and the final stage, corresponding to the present situation.

In this introduction the author analyzes the problematic situation of marketing and points out two well differentiated segments, one oriented to the external market and another to the internal market. The first has had a good operational efficiency, adjusting to the quantitative and qualitative changes of demand, using modern techniques and effective patterns of vertical coordination. The second, that is the one oriented towards the internal market, works by units operating on a reduce volume, with administrative and capital limitations which have not allowed it to reach an operational efficiency similar to that of the exporting segment.

In the study of marketing strategies, the author considers that the commercial sector has lacked the support received by the industrial and agricultural sectors. He states that it is difficult to conceive how such little effort has been dedicated to this stage of marketing,

since more than 50 percent of the value, employment and income of many products are generated beyond the farm.

He states that in general there haven been no development strategies on the commercial-agricultural sector nor global marketing policies in Latin America; only partial strategies.

In referring to the problems of the integration of the national market, he points out the need to set up a general pattern on the role played by the agricultural marketing system in development in order to understand its reach and effects. He considers that one of the most complete and coherent models on the role of marketing in development has been presented by the Latin American Marketing Planning Center of Michigan States University. It is applicable to any media.

In the latter part of his work, the author makes some reflections on the technical cooperation, emphasizing aspects of institutional coordination in marketing, research and technical assistance.

BIBLIOGRAFIA

1. ABBOTT, J. C. The development of marketing institutions. In Southworth, H. M. y Johnston, B. F., eds. *Agricultural development and economic growth*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1967. pp. 364-398.
2. ARIAS SANCHEZ, O. Obstáculos al desarrollo de Costa Rica. In *Reunión de la Sociedad Institucional para el Desarrollo*, San José, 1973.
3. BELSHAW, A. S. *Traditional exchange and modern markets*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1965.
4. CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO. *Estudio de consumidores y distribución urbana de víveres de Bogotá*. Bogotá, Universidad Nacional y Corporación de Abastos de Bogotá, 1971.
5. COLLINS, N. R. y HOLTON, R. H. Programming changes in marketing in planned economic development. In Eicher, C. y Witt, L., eds. *Agriculture in economic development*. New York, McGraw-Hill, 1964. pp. 359-369.
6. ENCINA, F. y CASTEDO, L. *Historia de Chile*. Santiago de Chile, Zig-Zag, 1970.
7. FACIO, R. *Estudio sobre la economía costarricense*. San José, Ed. Costa Rica, 1972. p. 39.
8. FURTADO, C. *Economic development of Latin America; a survey from colonial times to the Cuban revolution*. London, Cambridge University Press, 1970.
9. GAMBLE, W. K. *The despensa system of food distribution; a case study in Monterrey, México*. New York, Praeger, 1971.
10. GLADE, W. P. The employment question and development policies in Latin America. *Journal of Economic Issues* 3(3). 1969.
11. GRAJALES, G. La comercialización de productos agrícolas en América Latina. *Desarrollo Rural en las Américas* 3(2):77-84. 1971.

12. LIZANO F., S. La organización institucional de la agricultura nacional. Instituto de Investigaciones Económicas. Divulgación económica, N° 6. 1969, 80 p.
13. OEA. El problema del desempleo en América Latina. In Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, 3, Washington, D. C., 1969.
14. RILEY, H. et al. Market coordination in the development of the Cauca Valley Region, Colombia. Michigan State University. Latin American Studies Center. Report N° 5. 1970. 386 p.
15. SEERS, D. The meaning of development. International Development Review 11(4):2-6. 1969.
16. SLATER, C. et al. Market processes in La Paz. Michigan State University. Latin American Studies Center. Report N° 3. 1969. 242 p.
17. STEWART y STREETEN. Conflict between output and employment objectives. In University of Cambridge Conference, 1970.
18. SUNKEL, O. y PAZ, P. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, siglo XX. México, D.F., 1970.
19. THIESENHUSEN, W. C. Population growth and agricultural employment in Latin America, with some U.S. comparisons. American Journal of Agricultural Economics 51(4): 735-752.
20. WHARTON, C. Rish, uncertainly and the subsistence former: technological innovation and resistance to change in the context of survival. In American Economics Association of Comparative Economics. Joint Session, Chicago, Ill., 1968.

El proceso de la reforma agraria peruana y las empresas campesinas*

Transformación profunda de la estructura agraria y establecimiento de nuevos modelos asociativos de producción campesina

*Javier López Valdivia***

El problema rural-agrícola con énfasis en la propiedad de la tierra es el rasgo dominante en toda la dinámica del proceso social del Perú. En todas las épocas, con distintas manifestaciones, los peruanos mostraron conciencia de poner la tierra al servicio de la prosperidad y del bienestar de la población; por tal motivo, en torno a su solución se suscitaban conflictivas discusiones y violentas contiendas con un saldo desfavorable de muchas víctimas. En la misma forma que lucharon los hombres, los regímenes que tomaron el poder político del país se definieron por soluciones transitorias al problema.

La historia de la continua repetición cíclica de la dicotomía problema-solución desafortunadamente no siempre representó un avance, sino que a cada acción aparentemente progresista repercutió en largos períodos de retroceso que acentuaban el malestar social.

Sólo las medidas adoptadas por el Gobierno Revolucionario representan un esfuerzo real y tangible para su solución con sólidas y definitivas bases.

* Trabajo presentado en el Curso Interamericano sobre Empresas Comunitarias Campesinas, organizado por el IICA-CIRA, Panamá, mayo-junio, 1973.

** Director de Informes Técnicos y Apoyo, Ministerio de Agricultura, Lima, Perú.

Este trabajo tratará en forma sucinta los aspectos más importantes que identifican a la política agraria peruana. Por tal motivo se presentarán las características de la agricultura peruana dentro de un marco geográfico nacional, para determinar el papel que le corresponde dentro de la actividad económica. Luego se tratará de ubicar la dinámica de la Reforma Agraria Peruana, evaluando sus antecedentes históricos y analizando la nueva estructura agraria que se está implantando en el país, con referencia a los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural. Además se revisará las distintas modalidades de adjudicación y Empresas Campesinas.

El presente trabajo proporcionará una visión objetiva de todo el proceso de la Reforma Agraria Peruana, el que servirá como punto de comparación con otros procesos de reforma agraria que se ejecutan en América Latina.

Marco Geográfico

El Perú tiene una extensión de 1'285,215.6 Km². (128'251,500 Has.), de superficie total, de las cuales se aprovecha para la explotación agropecuaria 304,840 Km². (30'484,000 Has.), o sea el 23.6%. De esta superficie, son de uso agrícola 28,740 Km². (2'874,000 Has.) y 276,100 Km². están cubiertos por pastos naturales. La baja utilización de nuestro territorio obedece a las limitaciones que impone la orografía y otros accidentes naturales, pudiéndose distinguir tres regiones naturales (Costa, Sierra y Selva), con características y problemas particulares. Así, la Costa es una zona semi-desértica con pocos ríos de caudal permanente y sustenta su explotación agrícola sobre una superficie aproximada de 8,000 Km². (800,000 Has.) distribuidas en los 52 valles; no es posible un mayor aprovechamiento de tierras debido a la escasez de agua y a la falta de obras de infraestructura de riego. La Sierra, las áreas agrícolas alcanzan sólo 16,740 Km². (1'674,000 Has.), de las cuales el 95% carece de riego y sufre severas

limitaciones por razones del clima, topografía y altitud. La región de la Selva que cubre el 60% del país, ha incorporado al cultivo 4,000 Km². (400,000 Has.); en este caso, los factores limitantes son la dificultad de acceso y las características del trópico húmedo que hacen difícil su desarrollo. En cuanto a los pastos naturales la casi totalidad están ubicados en la Sierra.

La población total del país se estima en 13'586,300 habitantes, ubicándose el 43% en la Costa, el 47% en la Sierra y el 10% en la Selva Alta y Baja. Por lo tanto en relación con el área aprovechada, tenemos los siguientes coeficientes tierra-hombre: Costa 0.14 Has. por habitante, Sierra 0.26 Has. por habitante, y Selva 0.29 Has. por habitante.

El coeficiente nacional es de 0.2 Has. por habitante, situándose dentro de los más bajos de Latinoamérica; puesto que Bolivia, Chile y Ecuador alcanzan coeficientes que casi duplican al peruano.

Las posibilidades de expansión de la frontera agrícola del país, en los próximos 20 años, han sido establecidas en la siguiente manera:

para la Costa	600,000 Has.
para la Sierra	400,000 Has.
para la Selva	1'600,000 Has.
	2'600,000 Has.

En el mismo período la población del Perú se estima llegará a 24'736,700 habitantes.

De la población económicamente activa del país, que en 1970 alcanzaba a 3'926,700 personas, 1'901,000 estaba dedicada a la agricultura, o sea el 48%. En relación con el área actualmente aprovechada para fines agrícolas tendríamos un coeficiente del 1.42 Has. por habitante ocupado en la agricultura; haciendo la reducción de los pastos naturales a su equivalencia en tierras de cultivo este coeficiente se incrementa en 1.62 Has. por habitante. Estos coeficientes demuestran dramáticamente la escasez de tierras que sufre el

#0 DESARROLLO ROLAL EN LAS AMERICAS - 101: 11 - 140: 1 - 133 #

país y por consecuencia la urgente necesidad de eliminar todo obstáculo que se oponga a su plena utilización, al mismo tiempo llaman a reflexionar acerca de la importancia que tienen las formas de apropiación para el mejor aprovechamiento de un recurso acentuadamente escaso.

Características de la Agricultura como Actividad Económica

La agricultura, entendida como actividad económica, tiene las siguientes características:

1. **Carácter aleatorio, sujeta a los riesgos de la naturaleza, tales como: variaciones climáticas, plagas, enfermedades y otros, pese a los avances tecnológicos que se han alcanzado.**
2. **Ocupa grandes espacios y sustenta un gran número de unidades de producción a diferencia de la industria y el comercio cuya localización es concentrada.**
3. **La regulación de la producción agrícola a las condiciones de mercado, presenta dificultades singulares, pues la oferta de productos agrícolas es rígida. Esto quiere decir que el productor una vez iniciado el proceso productivo está virtualmente imposibilitado de suspenderlo o reducir el volumen de productos para ajustarlo a la demanda; ello se explica por la importancia que tienen en la agricultura los denominados costos primos o iniciales que representan más del 50% del costo total.**
4. **Limitación para la utilización plena del capital técnico representado por las maquinarias y equipos; una característica que se acentúa en los países como el nuestro donde no es posible, obtener, en muchos casos más de una cosecha anual.**
5. **Baja capacidad para la generación interna de recursos de capital. Esto explica la razón por la cual los países desarrollados financien las inversiones del sector agrario**

captando recursos de otros sectores y otorgando subsidios a la agricultura; por el contrario en los países como el nuestro afectados generalmente por grandes desajustes en las estructuras de propiedad y tenencia de la tierra, la agricultura se constituye en fuente de capital para otras actividades, debido fundamentalmente a la escasa retribución que se otorga al trabajo.

En concreto, a pesar de las características señaladas que motivaron a que ciertos economistas plantearan la tesis, hoy rectificada sobre la industrialización a marchas forzadas, la agricultura mantiene una posición clave para el desarrollo económico y social de países como el nuestro.

Evolución de la Agricultura Peruana

1. **En el período 1950-67, la contribución de la agricultura a la formación del producto bruto interno, ha decrecido notoriamente.**

En efecto, de 25% que representaba en 1950, descendió a 19.4% en 1960, a 15.1% en 1967 y a 14.1% en 1970. Ello se debe a que mientras la economía en su conjunto creció en el período 60-70 con una tasa promedio de 5.2% anual, la agricultura lo hizo sólo al 1.5%, debiendo anotarse que en la última década 60-70 la tasa promedio anual de crecimiento poblacional fue del 3.1%.

2. **El estancamiento agropecuario ha afectado severamente el total de la economía, no sólo desde el punto de vista de la contribución del Sector a la formación del producto bruto interno, sino principalmente porque la actividad agropecuaria es la que absorbe la mayor proporción de la población económicamente activa. Esta situación se ha reflejado en el incremento de la disparidad de ingresos entre los trabajadores agrícolas y los dedicados a otras actividades, con el consiguiente efecto so-**

bre las tendencias de migración rural-urbana. Tal como se muestra en el cuadro que sigue:

RELACION ENTRE EL INGRESO PER-CAPITA DEL SECTOR AGRARIO CON EL DE OTROS SECTORES

Año	Sector	Ingreso Per-Cápita	Nº de Veces
1961	Agrario	7,570 \$	170
	Otros Sectores	26,769 \$	592
1968	Agrario	13,659 \$	303
	Otros Sectores	61,931 \$	1,374

OBJETIVOS DE LA POLITICA AGRARIA

La política de desarrollo agrario del país se propone la consecución de los siguientes objetivos:

Objetivos Generales

1. Propiciar el desarrollo integral de la población rural del país.
2. Incentivar la participación de la población campesina a la vida social, económica, política y cultural del país.

Objetivos a Mediano Plazo

1. Incrementar sustancialmente el nivel de ingreso rural.
2. Lograr una intensa movilización campesina.

Objetivos Específicos

1. Completar el Proceso de Reforma Agraria.
2. Incrementar significativamente la producción y la productividad.

3. Crear condiciones de mercado estable y un sistema de comercialización.
4. Reducir el sub-empleo rural mediante la mejor utilización de recursos naturales.
5. Promover la organización y movilización campesina.
6. Adecuar la organización administrativa como ente propulsor del desarrollo agrícola planificado.

El cumplimiento de los objetivos requiere de programas capaces de concretizarlos. En este sentido el Sector Agrario conduce principalmente dos tipos de programas: de producción y de acción.

Los programas de producción están dirigidos a lograr el incremento cuantitativo y cualitativo de aquellos bienes necesarios para la alimentación o la transformación industrial, en especial de productos actualmente deficitarios. Los programas de acción están orientados hacia la transformación estructural o la complementación de carácter físico, económico o técnico; entre ellos tenemos los programas de Reforma Agraria, Aguas e Irrigación, Promoción Agropecuaria, Comercialización, Forestal y Caza, Investigaciones Agropecuarias, Capacitación e Investigación en Reforma Agraria y el de Crédito Agrícola.

LA REFORMA AGRARIA PERUANA

Antecedentes

La defectuosa estructura de propiedad, tenencia, uso y trabajo de la tierra, ha venido constituyendo el más serio obstáculo para el desarrollo no sólo del Sector Agrario sino de la Nación, en los aspectos económico, social y político. Pese a ello y al reconocimiento de todos los gobiernos pasados y por todos los grupos políticos sin excepción, muy poco se había hecho en materia de Reforma Agraria hasta el año 1969, como puede visualizarse en los siguientes aspectos:

1. LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

La estructura de la propiedad de la tierra antes de 1969, era la siguiente:

	Nº de Propiedades	%	Area	%
Hasta 5 Has.	708.257	83.2	1'054,720	5.5
5-100 Has.	131.827	15.55	1'859,443	9.9
100-500 Has.	8.061	0.9	1'624,643	8.7
Más de 500 Has.	3.792	0.4	14'065,694	75.9

Como se puede apreciar, sólo desde un punto de vista cuantitativo la estructura de tenencia de la tierra presentaba una polarización extrema, esta mala distribución de la tierra, acompañado de una escasez del área cultivable, hizo que ésta constituya un factor de conflicto en el país, provocando una serie de movimientos sociales de invasión de predios en varios departamentos durante el período comprendido de 1960 al 68. Por tales razones en la actualidad la Reforma Agraria constituye el programa prioritario de las acciones del Gobierno Revolucionario.

2. EL LATIFUNDIO

Desde el punto de vista cualitativo, precisa señalar que el latifundio, en sus distintas modalidades, detentaba las mejores tierras mientras que el abrumador número de minifundistas, estaban confinados a las tierras marginales. Existen distintos tipos de latifundios que trataremos de precisar para establecer las características singulares que presentaron al problema agrario. Estos tipos de latifundio son los siguientes:

a. El Latifundio Comercial Moderno

El latifundio comercial moderno caracterizado por la identificación de la gran propie-

dad con la gran empresa centralizada de administración, funcionaba con una inversión relativamente alta de capitales empleando tecnologías avanzadas y ejecutando el trabajo mediante el empleo de asalariados. Es decir la típica organización del sistema capitalista.

Este tipo de latifundios, se encontraban en el Perú, primordialmente en las plantaciones azucareras. Por extensión y, haciendo algunas reservas, podría incluirse en este tipo de latifundio a algunas de las grandes negociaciones ganaderas establecidas en la Sierra, aunque en éstas —como también en algunas de las plantaciones costeñas— subsistían formas pre-capitalistas de explotación, caracterizadas por la cesión del uso de la tierra en contraprestación de servicios personales y por el complemento del salario con la entrega de especies, en escala altamente significativa; (se trataba en todo caso de evadir los beneficios sociales de los trabajadores).

El latifundio de plantación comercial moderna al igual que en otros países del Tercer Mundo ha sido el medio de expansión imperialista del capitalismo, dedicándose a la producción de artículos de exportación y constituyendo enclaves de economías foráneas. Para confirmar esto, basta señalar que en los complejos agro-industriales la proporción de capital extranjero alcanzaba para el conjunto el 65%, siendo en algunas empresas el 100% de propiedad de un solo consorcio extranjero. El mismo caso se dio en una de las mayores empresas ganaderas del país, ubicada en la Sierra Central, en la que una empresa extranjera que tiene como actividad la minería, se había hecho propietaria de más de 146,000 Has. determinando con ello el dominio absoluto de todas las fuentes de producción en una extensa y densamente poblada región del país. En el pasado, los políticos de turno argumentando la alta productividad de este tipo de empresas y su importancia para la economía nacional, decidieron excluirlas del Proceso de Reforma Agraria. En esta forma se pretendía perpetuar una condición inexplica-

ble de dependencia respecto del exterior, ocultando al mismo tiempo, los efectos negativos de esta clase de explotación en el orden económico al concentrar en pocas manos una altísima proporción de ingresos generado en el Sector, y la subordinación de los trabajadores como consecuencia del monopolio de la tierra que permitía a tales empresas imponer condiciones mediante el soborno a líderes políticos y sindicales.

b. El Latifundio Transicional

En este tipo de latifundio el dimensionamiento superficial suele ser bastante menor, comprendiendo en muchos casos a la denominada mediana propiedad. En cuanto a la forma de organización co-existían el sistema capitalista con diversas formas pre-capitalistas.

El incentivo para la inversión estaba determinado fundamentalmente por la posibilidad de establecer y desarrollar producciones para la exportación, con lo cual los proletarios de estas empresas resultaban a menudo ligadas en condiciones de subordinación a intereses foráneos; frecuentemente la propiedad tenía un carácter familiar y los propietarios mantenían intereses o realizaban otras actividades en otros sectores de la economía con lo cual se acentuaba el ausentismo. La extensión superficial relativamente menor de esta clase de latifundios no era obstáculo para que un número reducido de propietarios controlase la mayor parte de la tierra de un valle o región; constituyendo grupos de poder a nivel regional, y aún nacional mediante organizaciones de segundo grado.

En cuanto a la situación de los trabajadores, la subsistencia de formas anti-sociales de trabajo de la tierra tales como el yanaconaje, aparcería y otras, determinaba una injusta retribución. Además esta situación se agravaba por el tipo de monocultivo que caracterizaba este tipo de explotación, el cual determinaba la condición de eventuales en un gran número de trabajadores, dificultando así todo

intento de organización para la defensa de sus intereses.

En este tipo de explotación a menudo se comprobaba que los recursos destinados a la capitalización de tierras, equipamientos y demás rubros que exigen la agricultura moderna, se transferían, por diversos mecanismos, hacia otros sectores, debido fundamentalmente a la ligazón de los propietarios a otros tipos de actividad. Esta situación se tornaba más crítica, cuando el crédito otorgado por la Banca Estatal para fines agrícolas se utilizaba en actividades ajenas al sector.

c. Latifundio Tradicional

El latifundio tradicional, definido como la gran propiedad en la que coexisten una constelación de minúsculas empresas, la tierra se utilizaba como fuente de renta. Se conducía mediante el trabajo gratuito o semigratuito de los campesinos a quienes se otorgaba el uso de un pequeño lote o el derecho de pastoreo de unos cuantos animales.

En estos casos el propietario carecía por completo del sentido empresarial moderno, en este sistema la tierra sufre abandono y deterioro mientras el hombre trabaja en condiciones infra-humanas de vida.

d. El Minifundio

El minifundio, salvo casos aislados, en los que se explica sólo por la gran presión demográfica, suele constituir la periferia del latifundio en cualquiera de las modalidades descritas, determinando un conjunto de interrelaciones de dominación-dependencia, que con acierto se denomina complejo latifundio-minifundio.

La Ley de Reforma Agraria, dictada por el Gobierno Revolucionario, tiene como finalidad la eliminación del complejo latifundio-minifundio en cualquiera de sus formas; por la cual ha abolido las concesiones que las legislaciones anteriores establecían para su mantenimiento.

3. LEYES DE REFORMA AGRARIA

En el proceso evolutivo de la Reforma Agraria Peruana se han promulgado dos Decretos Leyes y una Ley.

Decreto Ley N° 14444:

Este Decreto Ley se promulgó en el año de 1963 con el fin de solucionar parcialmente los graves problemas sociales que se presentaron en la parte sur del país.

El referido Decreto Ley propiciaba una Reforma Agraria de tipo marginal, localizada en un área de conflicto social, sin una mayor proyección. Contenía un sentido de operación estatal para la compraventa de tierras marginales preservando la estructura latifundista de poder y no permitiendo la participación del campesinado como generador del proceso de cambio, además establecía el pago al contado a los propietarios por concepto de tierras y otros bienes agrarios expropiados.

Ley N° 15037

Las expectativas de las mayorías campesinas resultaron frustradas con la promulgación de la llamada Ley N° 15037 del régimen anterior.

Esta Ley propiciaba una Reforma Agraria tipo convencional pues intentaba una conciliación entre antiguas y nuevas fuerzas sociales; era un instrumento legal sin capacidad para producir un cambio sustancial y rápido en la estructura de la tenencia de la tierra en el Perú. Su realización estaba sujeta a procedimientos exageradamente morosos, e introducía todo tipo de excepciones en materia de expropiación de predios, de modo que en algunas zonas totalmente representativas de una agricultura caracterizada por el monopolio de los recursos de la tierra o de relaciones feudales o semif feudales con los trabajadores o por ambas cosas, las expropiaciones de las propiedades privadas eran extremadamente difíciles y reducía al mínimo la participación

campesina en el proceso. En relación a la afectación el período mínimo que se necesitaba para llevar a cabo una expropiación era de 392 días (13 meses) pudiendo prolongarse hasta 490 días (16 meses).

Presentaba además los siguientes obstáculos: El intento generalizado de evadir o violar abiertamente las disposiciones de la Ley campañas de persecución contra los campesinos, empleando intimidaciones. Era una Ley caracterizada por el gran número de excepciones para la afectación de tierras para la Reforma Agraria.

La región de la Sierra mantenía su estructura, pues un predio perteneciente a una sociedad o condominio, no se consideraba como un solo predio para efectos de la afectación sino como una serie de propiedades individuales que correspondía al número de accionistas o co-propietarios. Además establecía excepción de afectación a los predios dedicados a cultivos industriales; en resumen, sólo implantaba una política de modernización tecnológica y social, mejorando las normas de funcionamiento. En cierto sentido se dirigía a redistribuir algo de poder basado en la propiedad y del ingreso agrícola por la vía de la colonización, parcelaciones, regularización de los salarios, la abolición de las formas anacrónicas del colonato y la regulación de la explotación indirecta de la tierra.

Decreto Ley N° 17716

La Reforma Agraria Peruana parte del principio fundamental que todo derecho sobre la tierra y los productos que de ella se obtiene se origina en el trabajo. La tierra ha de constituir para el campesino que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

Con estos fundamentos, la defectuosa estructura de propiedad y tenencia de la tierra, que secularmente tuvo como sustento en el Perú el complejo latifundio-minifundio, está

siendo reemplazada por un nuevo ordenamiento agrario que garantiza la justicia social en el campo, abriendo así para la población campesina —o sea para la mitad de los peruanos— el acceso a su participación plena en la vida económica, social y política del país.

El contenido revolucionario de la Reforma Agraria Peruana se demuestra en que, mientras otras reformas, manteniendo una posición equivocadamente denominada “desarrollista”, declaran inafectables los latifundios industrializados (plantaciones) so pretexto de no bajar la producción y productividad, la Reforma Agraria Peruana los ha afectado íntegramente e inició su aplicación con la expropiación simultánea de dichos latifundios realizando una operación masiva en la región de agricultura más tecnificada del país. De este modo, se ha roto el poder económico, estrechamente vinculado al poder político, que detentaban unos cuantos terratenientes, para transferirlo a la mayoría campesina.

La afectación de los referidos complejos, no sólo representa su transferencia a los campesinos, sino la reivindicación de una gran parte del territorio nacional constituido por las mejores tierras agrícolas, que en un 65% se encontraban en manos de personas y empresas extranjeras. Además, la expropiación de estas negociaciones significa que sus utilidades que antes eran extraídas del país, están siendo invertidas en la región donde se producen y contribuyen a su desarrollo.

La Reforma Agraria Peruana responde a un criterio humanista, y da participación efectiva al campesinado en el desarrollo del país. No sólo se inspira en principios comunes derivados de la experiencia mundial, sino que tiene una dimensión propia. Ella comprende un cambio efectivo de las estructuras económicas, sociales y jurídicas, relativas a la tenencia y explotación de la tierra, con la finalidad esencial de elevar el nivel de vida de la población campesina y consecuentemente, lograr un desarrollo agrícola capaz de aumentar en forma significativa la producción y productividad.

El criterio “cuantitativo” de simple reparto de tierras, para el que sólo debe ser objeto de afectación la superficie que exceda de un límite considerando como “socialmente aceptable”, es superado por la Ley de Reforma Peruana que adopta un criterio “cualitativo” de uso o explotación de la tierra en armonía con el interés social, identificando la tenencia con la propiedad.

De acuerdo con el principio antes enunciado, la tierra ha dejado de ser objeto de acaparamiento o instrumento de jerarquía social, adquiriendo su verdadera condición de herramienta de trabajo. Por consiguiente, la Reforma Agraria Peruana, persigue que los beneficios de la tierra sean de quienes la trabajan y difunde la pequeña y la mediana propiedad, definidos en función del trabajo directo y personal de la tierra; excluye del sector agrícola y del acceso a la tierra a aquellas personas que sólo buscan la obtención de una renta o plusvalía.

La Ley de Reforma Peruana es un verdadero instrumento de liberación del campesino que encuentra en el acceso a la propiedad de la tierra el camino de su emancipación para ser artífice de su propio destino.

La Ley, elimina, definitivamente, las llamadas manos muertas, pues no existe razón para que el Estado, las Corporaciones Públicas, o las Instituciones Religiosas traten de convertirse a posteriori en empresas agrícolas con todos los defectos de la gran propiedad y sin ninguna de las ventajas de la gran empresa. En relación con los predios de propiedad de la Iglesia, Conventos y Asociaciones Religiosas, nada justifica que instituciones rectoras de la vida espiritual de la sociedad conserven una posición privilegiada con respecto a la aplicación de una Ley eminentemente social. Los predios rústicos de propiedad del Estado se transfieren gratuitamente a la Reforma Agraria, los de propiedad de personas jurídicas de derecho público interno son expropiadas en su totalidad, salvo la parte conducida directa y eficientemente, dedicada

en forma exclusiva a fines de enseñanza, fomento agropecuario e investigación a nivel superior y únicamente mientras se mantengan en esa situación.

El abandono de la tierra es sancionado con la extinción o consunción del derecho de propiedad, o sea, la reversión de las tierras al dominio público.

Las tierras en las que no se realiza función social también son objeto de afectación. Este concepto comprende no solamente el uso contrario al interés social, sino aquel que no concide con éste, por lo que abarca tanto las tierras ociosas y deficientemente explotadas como las pertenecientes a aquellas empresas en las que existen condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo.

La aplicación del principio de que el trabajo es el fundamento del derecho de la propiedad de la tierra se encuentra también en la erradicación de todas las formas de tenencia indirecta. La Ley Peruana ha abolido no solamente los sistemas feudales de explotación y de verdadera servidumbre humana (yanacunas, aparceros, mejoreros, colonos, huacchilleiros y otros) que han significado la atomización de la tierra y son expresiones del subempleo que había venido proliferando en las áreas rurales, sino que inclusive elimina el arrendamiento y toda forma de cesión del uso de la tierra en forma onerosa o gratuita incompatible con la nueva estructura agraria. En el caso de las tierras feudalizadas la Ley no se limita a afectar exclusivamente las parcelas minifundiarías sino que se expropia toda el área que sea necesaria para dotar de tierra suficiente a los campesinos, inclusive la que se encuentra conducida en forma directa y eficiente.

En cambio al efectar las tierras conducidas por arrendatarios, otorga a éstos un derecho preferencial para convertirse en propietarios de las tierras que conducen, siempre que hayan demostrado eficiencia. Coordina así la finalidad social con el aspecto económico, a fin de que los actuales arrendatarios reacios a efectuar inversiones en tierras aje-

nas contribuyan a la capitalización del campo incrementando la productividad agrícola. Este derecho preferencial está condicionado a la dotación prioritaria de tierras suficientes a favor de los campesinos minifundiaríos.

Al ser afectado un predio, también se expropia el ganado, maquinarias agrícolas, equipos e instalaciones para evitar la descapitalización de la empresa agrícola y para que ésta manejada por los campesinos, pueda continuar su marcha normalmente.

La Ley de Reforma Agraria Peruana prohíbe a las sociedades de capitales ser dueños de predios rústicos. La norma evita que personas naturales poseedoras de acciones de dichas sociedades, puedan acumular tierras a través de ellas, sin que sea posible controlarlas debido a la movilidad del capital accionario, y, lo que es más grave, que considerables extensiones de territorio nacional continúen bajo el dominio de consorcios extranjeros.

Por lo demás, siendo la tierra un instrumento de producción, resulta contradictorio que pueda pertenecer a entidades cuya finalidad primordial es el lucro. La Ley permite la subsistencia de las sociedades de personas con el plausible objeto de llevar capitales a la mediana propiedad agrícola, pero sin desnaturalizar la finalidad esencial de la Reforma Agraria que consiste en la dignificación del hombre rural o sea, su acceso a niveles de vida acordes con su condición de seres humanos. Las sociedades de personas son aquellas en que las decisiones y la distribución de las utilidades se realiza en función del número de socios y no del capital aportado. En estos casos los trabajadores participan en la dirección de la empresa como socios natos y perciben el 50% de las utilidades sin perjuicio de las remuneraciones salariales.

Los actuales propietarios de predios rústicos pueden conservar una superficie inafectable siempre que hayan venido trabajando directamente sus tierras, que la explotación sea eficiente y hayan cumplido con la legislación laboral, o sea que es un límite condicionado y no un mínimo inafectable.

La Ley General de Aguas

La Reforma Agraria presupone la debida regulaci3n del agua con fines de riego en raz3n de la necesidad de utilizarla en forma racional y eficiente en armonía con el interés social, así como evaluarla, conservarla, preservar y planificar su uso y administraci3n técnica. Con tal fin, el Gobierno Revolucionario promulgó la Ley General de Aguas. Decreto Ley N° 17752.

La Ley parte del principio de que las aguas sin excepci3n son de propiedad del Estado, su posesi3n es inalienable e imprescriptible, habiéndose abolido en definitiva los llamados derechos adquiridos sobre las aguas, tales como el privilegio de "toma libre" de "cabecera", y otros.

El Estado asume la responsabilidad de formular la política general de utilizaci3n de los recursos hídricos, señalar las prioridades de las inversiones relativas a los mismos y determinar el orden de preferencia de usos dando prioridad a los de mayor interés social y estableciendo además, normas flexibles que permitan variar dicho orden cuando así convenga al interés público; con tal objeto otorga permisos, autorizaciones o licencias para utilizar las aguas, estando sujetos a dicho régimen todas las personas u organismos incluyendo a los del Sector Público, con excepci3n del llamado "Derecho de la Sed", que faculta a los seres humanos a tomar la requerida para la satisfacci3n de sus necesidades primarias.

El dominio público se extiende a las playas, márgenes, cauces y en general a todos aquellos terrenos que las contienen o donde ellas discurren, permitiéndose la concesi3n de las áreas que les sean ganadas, siempre que no se rebase las limitaciones establecidas por la Ley de Reforma Agraria.

Los recursos hídricos subterráneos que en nuestro país revisten fundamental importancia en la complementaci3n y regulaci3n de las dotaciones básicas, han sido motivo de especial atenci3n, habiéndose previsto las medidas

que permitan su conservaci3n, preservaci3n e incremento, así como su racional explotaci3n.

Todas las aguas, incluso las de origen subterráneo son de uso común, su medici3n se realiza en forma volumétrica y para cada caso se establece tarifas que incluyen los costos de operaci3n y explotaci3n que demanda su suministro.

Para que su administraci3n resulte eficiente y justa, se ha previsto la organizaci3n de distrito de riego en los que con la intervenci3n de los usuarios reunidos en "Junta de Usuarios" y "Comités de Regantes" se plantean las soluciones a las cuestiones relativas a su distribuci3n.

4. VOLUMEN DE LA REFORMA AGRARIA

Para la aplicaci3n del Decreto Ley N° 17716 se ha establecido una planificaci3n integral que comprende la afectaci3n y adjudicaci3n de predios, acorde con una política masiva, rápida e integral de desarrollo del agro. Tomando como base la informaci3n catastral de que se dispone hasta el momento y como sustituto las declaraciones juradas de los propietarios, el número total de unidades prediales que deben ser incluidas en el proceso es de 9,708, con una superficie total de 9'678,019.

La distribuci3n de la superficie es como sigue:

Terrenos de cultivo con riego	863,497 Has.
Terrenos de cultivo de secano	969,604 Has.
Terrenos cubiertos de pastos naturales	6'429,378 Has.
Bosques	1'424,540 Has.
	<hr/>
	9'678,019 Has.

Hay que agregar 2'191,108 Has. de tierras eriazas comprendidas dentro de los linderos de los predios.

LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA

La Reforma Agraria Peruana parte del principio fundamental que el trabajo es el factor principal en la generación de la riqueza, por tanto le corresponde el derecho sobre la tierra y los productos que de ella se obtienen. La tierra ha de constituir para el campesino que la trabaja la base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

Con estos fundamentos, se propone implantar un nuevo ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo, reemplazando la defectuosa estructura de propiedad y tenencia de la tierra que secularmente detentaba el complejo latifundio-minifundio, es decir se propicia una tangible alternativa de participación plena de la población campesina en la vida económica, social y política del país.

1. Características

La nueva estructura agraria que el proceso revolucionario está instaurando tiene características propias, derivadas de la realidad nacional en sus componentes físicos, económicos, políticos y socio-culturales.

Entre las principales señalaremos las siguientes:

a. Responde a un modelo de sociedad propio que rechaza fundamentalmente los patrocinados por el capitalismo y el comunismo.

b. Tiene como elemento central las empresas asociativas de propiedad y auto-gestión campesina; es decir Cooperativas Agrarias de Producción y Sociedades Agrícolas de Interés Social.

2. Criterios Básicos

a. La prioridad acordada a las formas asociativas obedece a un conjunto de criterios de orden técnico, económico y social.

b. Las unidades de explotación tienen un dimensionamiento físico y económico que hace

posible el mejor aprovechamiento de los recursos sobre todo en lo referente al agua y a las infraestructuras existentes.

c. La posibilidad que ofrecen las empresas asociativas para controlar volúmenes de producción que mejoren la posición de los productores en la concurrencia a los mercados, así como para el auto-financiamiento de los servicios técnicos y administrativos que la agricultura moderna requiere.

d. La posibilidad de beneficiar a un mayor número de campesinos debido a la mejor división del trabajo que se da en las unidades mayores, así como a la distribución social de los beneficios que garantiza la empresa cooperativa.

e. Un patrimonio común y la organización del trabajo en forma asociativa para constituir incentivos para la solidaridad humana rompiendo el aislamiento en que el campesino ha venido desenvolviéndose tradicionalmente.

3. La Pequeña Propiedad y Comunidades campesinas

La organización administrativa y las formas de tenencia de tierra en la nueva estructura agraria permite actuar conjuntamente con el tipo de propiedad y empresa asociativa a la pequeña propiedad pre-existente y a las comunidades campesinas reestructuradas a que el derecho sobre la tierra corresponde únicamente a los comuneros dedicados a la actividad agropecuaria. Se trata de otorgar a la comunidad tradicional una nueva dinámica que la libere de los defectos que hoy padece.

No obstante la prioridad asignada a las formas asociativas de propiedad y tenencia de la tierra, la Ley de Reforma Agraria contempla la adjudicación en unidades familiares, siempre que resulte aconsejable en razón del tipo de explotación o del acendrado sentido de posesión individual que caracteriza a determinados grupos campesinos.

4. La Mediana Propiedad

En la nueva estructura agraria coexistirá en forma reformada, la pre-existente mediana propiedad. Para ello, la Ley impone las siguientes condiciones:

a. Que la superficie no exceda de 150 Has. en la región de la Costa, ni de 55 Has. en la Sierra y Ceja de Selva, de tierras de cultivo bajo riego.

b. Que el propietario conduzca directamente la explotación. La conducción directa se define por los siguientes elementos sustanciales:

- 1) La residencia en el predio o en la capital de provincia más cercana durante más de la mitad del año;
- 2) La responsabilidad de la gestión financiera;
- 3) La dedicación al trabajo en la empresa agrícola durante más de la mitad de la jornada legal laborable.

c. Asimismo, este tipo de empresas de acuerdo a la Ley debe cumplir los requisitos para que la propiedad se use en armonía con el interés social, o sea:

- 1) La adecuada conservación y buen manejo de los recursos naturales;
- 2) Obtener como mínimo rendimiento no inferiores al 80% del promedio de la zona;
- 3) No existir en la propiedad formas anti-sociales o feudatarios de explotación de la tierra;
- 4) Cumplir con las obligaciones que impone la legislación laboral.

No obstante el cumplimiento de las condiciones indicadas, la Ley dispone que en caso de existir Comunidades Campesinas que carezcan de tierras en extensión suficiente para el sostenimiento de su población, podrá reducirse o negarse el reconocimiento de límites inafectables a las propiedades colindantes.

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas no afectadas, constituyó un aspecto de sustancial importancia. Dicha participación es en una proporción no menos del 20% de la renta neta cuando se trata de propiedades individuales y no menor del 50% cuando la propiedad pertenece a sociedades de personas. En este último caso, además de la participación en la utilidad, la Ley otorga a los trabajadores la condición de socios natos y por tanto el derecho a participar en la gestión.

PROCEDIMIENTO Y CAUSALES DE AFECTACION

La Reforma Agraria se lleva a cabo por Zonas las mismas que cubren actualmente casi todo el país con excepción de Tumbes, Arequipa, Tacna, Moquegua y la región de la Selva. (Esta última estará sujeta a una legislación especial próxima a dictarse).

Las zonas han sido divididas en sectores entre los cuales se ha establecido un orden de prioridades.

El procedimiento de afectación es el siguiente:

1. Declarada una Zona de Reforma Agraria, todos los propietarios deben presentar declaración jurada sobre sus propiedades rústicas con los documentos correspondientes.

2. La Dirección Zonal estudia la documentación presentada, practica las inspecciones oculares y levantamiento de planos, y verifica si incurren en las causales de afectación, notificando el plano de afectación respectivo con indicación del área.

Causales de Afectación

La Ley establece las siguientes causales de afectación que numeramos en forma esquemática:

- 1° Todas las tierras abandonadas por sus dueños, quedan incorporadas al dominio público sin pago alguno. El abandono de un predio rústico se produce cuando su propietario lo ha dejado inculto durante tres años consecutivos.
- 2° Todas las tierras eriazas son del Estado.
- 3° Todos los predios rústicos del Estado y de personas jurídicas de derecho público interno (como municipalidades, beneficencias y otras) son expropiados en su integridad.
- 4° Todas las tierras ociosas y deficientemente explotadas son expropiadas en su integridad.
- 5° Todas las tierras conducidas por feudatarios, pequeños arrendatarios y otros agricultores que conduzcan áreas menores al triple de la Unidad Agrícola Familiar son expropiadas en su integridad en igual forma se expropian las áreas necesarias para complementarles la Unidad Agrícola Familiar a los conductores de parcelas inferiores a esta.
- 6° Los predios conducidos por arrendatarios precarios y otros agricultores no propietarios conductores de áreas superiores al triple de la unidad agrícola familiar se expropian en su integridad.
- 7° Los propietarios de varios predios se quedan con un solo predio conducido directamente y los otros se expropian o sea que un propietario no puede conducir más de un predio.
- 8° Los propietarios que incumplen las condiciones de conducción directa de un predio, este se expropia en su integridad.
- 9° Todos los predios en condominio se expropian en su integridad.
- 10° Todos los predios de Sociedades Anónimas no convertidas en Sociedades de Personas en el plazo de 6 meses después de promulgada la Ley de Reforma Agraria se expropian en su integridad.
- 11° En los predios que cumplen con las condiciones de conducción directa y que tiene área que supera los límites inafectables fijados para la Costa, Sierra de Selva, se expropia el excedente.
- 12° Los predios que constituyen complejos económicos agro-industriales de transformación primaria, se expropian en su integridad.
- 13° Los predios satélites de complejos económicos agro-industriales de transformación primaria cuya producción supera el 5% de la producción total del complejo, se expropia en su integridad.
- 14° Los predios ocupados en más de la cuarta parte del área útil por comuneros o campesinos que individualmente exploten extensiones menores al triple de la Unidad Agrícola Familiar se expropia en su integridad.
- 15° Con el fin de dotar de tierras a las comunidades campesinas que no tengan extensión suficiente para cubrir la necesidad de su población se afectarán los predios vecinos a ellas aunque se encuentren en Zonas no declaradas de Reforma Agraria y se reduzca el mínimo inafectable.
- 16° Los predios en los que el propietario simula parcelaciones o ha instigado, promovido o ejecutado actos de perturbación posesoria se expropian en su integridad.
- 17° El que individualmente o en complicidad con otras personas atentara contra la producción agropecuaria con la finalidad de frustrar la ejecución de las normas legales sobre Reforma Agraria omitiendo las labores normales de cultivo o demorase el recojo y/o venta de cosechas para que se malogren, las quemara o causara daños en las instalaciones y plantaciones de los predios de su propiedad o perteneciente a sociedad de la que sea socio

o diera órdenes en dicho sentido a sus servidores, iniciara o dispusiera la paralización de actividades, el bloqueo de las vías de comunicación o realizara cualquier otro acto similar, dichos predios se expropiarán en su integridad, suspendiéndose el pago de la indemnización a las resultas del juicio criminal correspondiente.

- 18° Los propietarios de predios satélites de Complejos Agro-Industriales de transformación primaria que abandonen o descuiden el cultivo industrial o lo reemplace sin autorización de la Reforma Agraria, serán expropiados en su integridad.
- 19° Los propietarios de predios que los hayan comprado posteriormente a la dación del Decreto Ley N° 17716 y que incumplan con la obligación de asumir a todos los trabajadores estables, le serán expropiados sus predios en su integridad.
- 20° Todos los predios en litigio a la fecha de la dación de la Ley de Reforma Agraria serán expropiados en su integridad.
- 21° Los predios rústicos ubicados en las Zonas de Expansión Urbana que no cumplan con estar dedicados en su integridad a granjas establos y/o cultivo de panllevar, frutales, y pastos o lo que determine el Plan de Cultivos y Riego, mientras no se efectúe la programación para la habilitación correspondiente se expropiarán en su integridad.
- 22° Los predios que no cumplan con sembrar el 40% del área útil con cultivo de panllevar (menestras, papa, yuca, camote, hortalizas) se expropián en su integridad.
- 23° En el caso de que por cualquier causa la afectación comprenda más de la mitad de la superficie útil de un predio y este no se encuentre eficientemente explotado se podrá expropiar la totalidad del predio y/o en todo o en parte la maquina-

ria, herramientas, implementos agrícolas, aperos, animales de trabajo y demás bienes muebles que se consideren necesarios para el mantenimiento de la unidad de producción.

3. Notificado el plano si el propietario discrepa puede presentar sus observaciones en el plazo de 15 días.

4. La Zona Agraria se pronuncia sobre las observaciones mediante resolución que notifica al propietario y eleva los actuados a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

El propietario puede apelar ante la Dirección General, quien se pronuncia y dicta Resolución definitiva. Las observaciones y apelación pueden versar sobre la región geográfica en que está ubicado el predio, o la calificación que ha determinado el área afectada.

5. Dictada la Resolución por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, el Poder Ejecutivo expide el correspondiente Decreto Supremo de expropiación con lo que queda agotada la vía administrativa. Luego la Zona Agraria procede a la valorización de la tierra y demás bienes que sean objeto de expropiación la cual es revisada y aprobada por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. El justiprecio de las tierras conducidas directamente está dado por el valor fijado por el propietario en su declaración jurada de autoavalúo presentada para efectos de impuesto territorial. En caso de tierras arrendadas el monto de la merced conductiva anual se capitaliza al 6%, si están enfeudadas la tasa de capitalización es al 9%. Las plantaciones, maquinarias, equipo y ganado se valorizan separadas, teniendo en cuenta los precios promedios de plaza, la producción, los datos que figuran en la contabilidad del propietario y el costo de instalaciones según sea el caso.

El valor de la expropiación se paga en la siguiente forma:

Tierras directamente conducidas en las que se ha demostrado eficiencia en la explotación.

a. Cuando su valor no excede de Cien Mil Soles Oro (S/. 100,000.00) íntegramente al contado; y

b. Cuando su valor excede de Cien Mil Soles Oro (S/. 100,000.00) Cien Mil Soles al contado y el saldo en Bonos de la Clase "A".

Las tierras arrendadas y las conducidas directamente en las que no se ha demostrado la eficiencia.

a. Cuando su valor no excede de Cincuenta Mil Soles Oro (S/. 50,000.00) íntegramente al contado; y

b. Cuando su valor excede de Cincuenta Mil Soles Oro (S/. 50,000.00), se abona Cincuenta Mil Soles Oro al contado y el saldo en Bonos de la Clase "B".

Tierras ociosas y enfeudadas así como las plantaciones e instalaciones comprendidas en ellas:

a. Cuando su valor no excede de Veinticinco Mil Soles Oro (S/. 25,000.00), íntegramente al contado; y

b. Cuando su valor excede de Veinticinco Mil Soles Oro (S/. 25,000.00), se paga Veinticinco Mil Soles Oro al contado y el saldo en bonos de la Clase "C".

Cuando dos o más fundos de un mismo propietario son expropiados, se suma el valor total de dichos fundos y se efectuará el pago en efectivo de acuerdo a los tres incisos anteriores.

El valor de los predios rústicos expropiados en aplicación de condiciones contrarias a la legislación laboral se paga solo S/. 25,000.00 en efectivo por tierras, plantaciones, construcciones y otros.

Cuando se expropian plantaciones, instalaciones, construcciones, equipos agrícolas o industriales que formen parte de la negociación, su valor se paga en efectivo hasta un

monto que no excede de Un Millón de Soles Oro (S/. 1'000,000.00) y el saldo en bonos de la Clase "A" o "B", según se trate de fundos conducidos directamente o arrendados.

Cuando se expropian bienes muebles, su valor se paga en efectivo cualquiera que sea su monto, siempre que se trate de predios ganaderos o dedicados a cultivos de panllevar en no menos de las dos terceras partes de su extensión agrícola útil. En los demás casos se paga hasta un millón de Soles oro (S/. 1'000,000.00) en efectivo y el saldo en Bonos de la Deuda Agraria de la Clase "A".

El pago de las amortizaciones e intereses anuales de Bonos de la Deuda Agraria se hace en efectivo hasta un valor equivalente a ciento cincuenta sueldos mensuales mínimos vitales fijados oficialmente para la Provincia de Lima y la diferencia, en acciones de las Empresas Industriales, al valor del mercado.

Los Bonos de la Deuda Agraria de las clases "A", "B" y "C" son aceptados al cien por ciento (100%) de su valor por la Banca de Fomento Estatal cuando ellos sirvan para financiar hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor de una empresa industrial debidamente calificada, a la cual el tenedor o tenedores de los Bonos aporten en efectivo el otro cincuenta por ciento (50%) del valor de dicha empresa. Las acciones de la empresa pueden ser transferidas en un período de diez años salvo que el producto de su venta se invierta en otra empresa industrial también debidamente calificada.

Los Bonos de la Deuda Agraria pueden ser utilizados en inversiones en el Sector Minero.

6. La Zona notifica al propietario el Decreto Supremo de expropiación, la valorización, forma de pago, para que en el plazo de 15 días otorgue la escritura de traslación de dominio y haga entrega del predio. Si el propietario no otorga la escritura, la Zona plantea la demanda de expropiación ante el Juez de Tierras y solicita la inmediata posesión del predio, sin perjuicio del plazo que pueda otorgar para el recojo de

cosechas pendientes o retiro de ganado no expropiado. El propietario puede reclamar de la valorización ante el Juez de Tierras dentro del tercer día, nombrándose un perito por cada una de las partes y si éstas no se pusieran de acuerdo el Juez designa un dirimente. Además los propietarios tienen derecho a impugnar la Resolución de afectación o la de expropiación ante el Juez de Tierras dentro del plazo de tres meses de concluido el procedimiento señalado, para que se le abone el mayor valor a que tuviera derecho. La sentencia del Juez es apelable ante el Tribunal Agrario cuyo fallo es definitivo.

PROYECTOS INTEGRALES DE ASENTAMIENTO RURAL

1. Generalidades

En las etapas iniciales, las acciones de Reforma Agraria en el Perú se efectuaron en forma dispersa, afectando primero las tierras donde se ubicaba la agricultura más avanzada del país y cuyos propietarios detentaban un alto grado de poder político, posteriormente, se ha orientado por el camino de la planificación sistemática, concentrando su acción por sectores geográficos y Proyectos Integrales de Asentamiento Rural.

El Perú está dividido para las acciones en el Sector Agrario en 12 Zonas Agrarias; cada Zona está sub-dividida en unidades geográficas menores que guardan cierta homogeneidad interna en cuanto a su ecología, infraestructura física y problemática de Reforma Agraria. A estas sub-divisiones se les da el nombre de Sectores Geográficos o simplemente sectores.

Una vez hecha la sectorización del país, se ha determinado los Sectores prioritarios dentro de cada Zona Agraria. Este orden de prioridades es imprescindible, puesto que la inevitable escasez de recursos materiales y de personal, obligan por razones de eficacia, a concentrar las acciones en determinadas áreas.

Los criterios principales para determinar el orden de prioridades son: el grado de presión demográfica, la existencia de un volumen significativo de tierras transferibles, la presencia de tensiones y conflictos sociales y la concentración de fundos altamente tecnificados. En estos últimos debemos aclarar que los propietarios controlaban un importante porcentaje de la oferta de productos agrarios y concentraban un alto grado de poder político.

Las prioridades mencionadas no limitan el ámbito de aplicación, puesto que una vez concluida las acciones en un sector de primera prioridad se continúa sucesivamente en otro de segunda o tercera hasta concluir todas las metas de expropiaciones, las que se han programado para ser culminadas en el año 1975.

El Sector para efecto de coherencia y efectividad en la aplicación de la Ley se ha subdividido en uno o más Proyectos Integrales de Asentamiento Rural, PIAR.

2. Concepto

El PIAR es el conjunto sistematizado de acciones de Reforma Agraria en un área delimitada con criterios de unidad socio-económica, tendiente al establecimiento organizado de beneficiarios de Reforma Agraria que posibilite la integración de las empresas asociativas base en Unidades de Grado Superior. El PIAR comprende, tanto las actividades referidas a la producción de bienes y servicios como a la promoción humana en el orden social y económico.

Ventajas de la Reforma Agraria por PIAR

Las ventajas de la aplicación de la Reforma Agraria por PIAR son las siguientes:

a. Incremento del ámbito de la Reforma Agraria

En este aspecto se ha conseguido:

Acelerar el proceso de transferencia de tierras, pudiéndose de esta manera cubrir un mayor número de hectáreas en un mismo lapso.

Cubrir áreas que normalmente estarían fuera de una Reforma Agraria llevada a cabo fundo por fundo principalmente de minifundio y comunidades.

Abarcar una mayor población, beneficiaria, debido a que no sólo se considera la situación de la población de las haciendas o fundos expropiables, sino también la de las áreas minifundistas, la de las comunidades, la migrante y, en general, toda aquella directamente vinculada con la actividad agropecuaria.

b. Acentúa la función social a la tierra

Expresado en los siguientes aspectos:

El concepto de propiedad se modifica sustancialmente dejando de ser importante para acentuar la idea de usufructo de la tierra. En esta forma, la tierra cumple un propósito más próximo a la realización de la justicia social constituyendo uno de los factores de la producción agropecuaria que permite la participación campesina en la gestión de la vida social, económica y política del área determinada. En lo fundamental la tierra no es un bien excluyente de terceros sino una fuente de ingresos, de trabajo y de promoción humana.

Posibilita un remodelamiento, (siempre que sea necesario) de las unidades de base incluidas dentro del área.

Permite ajustar desde el punto de vista económico la dimensión de las empresas campesinas a la dinámica de cambios que se opere en la población, al cambio tecnológico y a los cambios de cultivos que sea necesario efectuar como consecuencia de modificaciones en las condiciones del mercado o por la introducción de nuevas variedades.

Socialmente, la flexibilidad para el remodelamiento permite el tránsito de la situación presente a un futuro no lejano en el que las tierras sean usadas de la forma más racional posible. En algunas áreas, sobre todo en aquellas en las que predomina la pequeña

propiedad, el remodelamiento de las unidades no es posible a corto plazo sin suscitar la oposición campesina. El paso de un sistema de explotación familiar a un sistema de explotación comunitaria es un proceso complicado, que requiere de un profundo cambio de actitud al campesino, en caso contrario se corre el riesgo de tropezar con una fuerte y no racional oposición del campesinado.

c. Soluciona en forma adecuada muchos problemas técnicos de la producción agropecuaria

Entre estos problemas se encuentra:

1) **La ayuda estatal:** La Reforma Agraria por PIAR tiene aquí dos tipos de ventajas. En primer lugar, disminuye la necesidad de ayuda estatal, y en segundo lugar posibilita la apertura de mecanismos para que la ayuda sea más eficaz. Así los dos rubros principales (ayuda crediticia y ayuda técnica), tradicionalmente a cargo del Ministerio de Agricultura y del Banco de Fomento Agropecuario, sea absorbida en gran parte por los propios campesinos. La Central de Empresas Campesinas, entidad máxima del área, tendrá capacidad suficiente para contratar sus propios técnicos y ahorrar así considerables recursos al Ministerio de Agricultura; de la misma forma, la capacidad de auto-financiamiento aumentará abriendo la posibilidad de recurrir a otras fuentes de financiación incluso externas. Por otra parte, la Central de Empresas Campesinas podrá canalizar toda la ayuda que preste el Estado, distribuyéndola según los canales institucionales propios del área. En particular, por ejemplo, el Banco de Fomento Agropecuario puede otorgar para el conjunto del área un sólo préstamo global, que la Central utilizará según su plan de producción, y que ella misma se compromete a recuperar.

2) **Comercialización:** La propia unidad de segundo grado se encargaría de organizar la comercialización de todos los productos del

área eliminando los sistemas tradicionales de intermediarios puesto que su dimensión y capacidad jurídica lo permitiría. La Unidad de Segundo Grado podría estar suficientemente equipada para cumplir esta función.

3) **Distribución de insumos:** En forma similar a la comercialización, la compra de insumos para todo el área puede hacerse por la Unidad de Segundo Grado, incluso, puede proceder a la fabricación de alguno de ellos, aisladamente, en colaboración con otras unidades semejantes, si la demanda lo justifica.

4) **Distribución del agua:** La Unidad de Segundo Grado aliviaría enormemente la labor de las autoridades del agro debido a que conformaría el único regante es decir de acuerdo a la nueva Ley de Aguas se le asignaría una sola cuota de acuerdo con la reglamentación existente que la Unidad de Segundo Grado administraría en el interior del área siguiendo un plan de producción.

5) **Utilización de maquinaria:** El uso de la maquinaria podría ser racionalizado constituyendo, uno o varios "pools" de maquinarias dependientes de la Unidad de Segundo Grado, que se utilizaría por las unidades de base, conforme a alguna reglamentación pre-establecida. En esta forma se evitaría que cada empresa tuviese su propia maquinaria la que buena parte del tiempo tendría seguramente que permanecer ociosa, consiguiéndose así importantes economías internas.

6) **Ordenamiento de los cultivos:** La organización de la producción a nivel de área permite la racionalización de cultivos de ciclo vegetativo largo y en la misma forma esperar la rentabilidad en el establecimiento de una ganadería. En consecuencia los cultivos antes mencionados pueden contar con un respaldo económico muy fuerte, o disfrutar de un excelente sistema de crédito.

3. Acciones para el establecimiento de los PIAR

Se consideran las siguientes acciones:

a. Diagnóstico del Sector

El diagnóstico consiste en analizar la situación general del Sector, con referencia a los aspectos físicos, económicos y sociales, que permitan determinar el ámbito del o de los PIAR a formarse y dar los elementos básicos para su ejecución, así como para formular los planes para el establecimiento y desarrollo de las Empresas Campesinas. Se determina en el diagnóstico la disponibilidad de recursos en materia agropecuaria, y se estudian también los aspectos relativos a población, organizaciones campesinas, vida económica, producción, niveles tecnológicos, estructura de tenencia y propiedad de la tierra y comercialización de productos agropecuarios. Para finalizar estos elementos sirven para elaborar un cuadro general de problemas y posibilidades del Sector que representa la "síntesis" del diagnóstico.

b. Determinación del ámbito físico de los PIAR

En cada Sector de Reforma Agraria, en base al diagnóstico, se delimitan los ámbitos físicos de los PIAR, pudiendo haber uno o más por sector que en conjunto cubren su área. Los criterios que se tienen en cuenta para su delimitación son los siguientes:

1) **Criterio ecológico:** Pueden coexistir dentro de un PIAR distintas formaciones ecológicas, siempre que guarden una conveniente complementariedad, "por ejemplo dentro de un PIAR pueden existir áreas ganaderas de clima templado para las pariciones y de clima frío para el pastoreo".

2) **Criterio técnico:** En la medida de lo posible se debe evitar el fraccionamiento de las unidades de producción de alto nivel tecnológico y productividad, puesto que dicha

división rompería la estructura empresarial, trayendo como consecuencia una disminución en la producción y productividad. Asimismo las obras de infraestructura, vial, de riego, de comercialización y otros servicios deben servir en forma común a las tierras que se incluyan dentro del PIAR.

3) **Criterio Económico:** El ámbito del PIAR debe permitir el máximo aprovechamiento de los recursos naturales; también debe considerar la complementariedad de las distintas actividades económicas sean del sector agrario o de otros sectores de la economía. Además debe posibilitar el mejor aprovechamiento de las economías de escala, en los campos de la transformación y de la comercialización de los productos, de la asistencia técnica y crediticia, etc. La dimensión debe ser compatible con la operación eficiente de la Unidad de Segundo Grado que se forme en el ámbito del PIAR.

4) **Criterio social:** Debe considerar la situación y condición de los distintos grupos humanos establecidos en el ámbito del PIAR, por tanto, se requiere analizar y contemplar las relaciones de afinidad, complementariedad o antagonismo y en igual medida las diferencias socio culturales.

5) **Volumen potencial de adjudicaciones:** El PIAR debe contar con un volumen de tierras afectables que justifiquen la continuidad en las acciones posteriores. La delimitación territorial debe tener continuidad geográfica.

El ámbito de los PIAR así identificados experimenta sustantivas variaciones, para dar una idea en forma general, podría decirse que si se trata de agricultura bajo riego, su extensión podría oscilar entre las 5,000 y las 15,000 Has. En caso de ganadería extensiva la dimensión puede llegar a las 200,000 ó 300,000 Has.

c. Programa de Afectaciones

Es el conjunto ordenado de acciones destinadas a la afectación en forma individualizada de los predios ubicados en el ámbito de un

PIAR, de acuerdo a las causales que señala la Ley. Como consecuencia de los estudios técnicos y procesos legales correspondientes, se determinará la afectación total o parcial de cada predio, pudiendo también declarar la inafectabilidad de predios.

El volumen de tierras afectables se establece utilizando la siguiente información:

- 1) Declaraciones juradas por los propietarios.
- 2) Planos y listados catastrales existentes.
- 3) Análisis del diagnóstico del sector.

Dicho volumen es reajustado a los resultados de los respectivos procedimientos. Se prepara un cronograma en el que se incluye a todos los predios ubicados en el Sector con el fin de establecer la nueva estructura agraria.

d. Comités Especiales de Administración y Comisiones de Adjudicación Provisional

Las negociaciones y predios rústicos expropiados con fines de Reforma Agraria pueden ser administrados temporalmente antes de su adjudicación por Comités Especiales de Administración.

1) Comités Especiales de Administración

Los Comités Especiales de Administración están conformados por:

- a) Dos representantes del Ministerio de Agricultura, uno de los cuales lo presidirá.
- b) Un representante del Banco Industrial del Perú.
- c) Un representante del Banco de Fomento Agropecuario del Perú.
- d) Dos o más representantes de los trabajadores del o los predios del proyecto, uno de los cuales será el Presidente del Comité Organizador de la futura empresa.

- e) Un representante de las entidades cuya intervención el Ministerio de Agricultura estime conveniente.

Las atribuciones de los Comités Especiales de Administración son las siguientes:

- Administrar las tierras y demás bienes que hayan sido materia de expropiación con fines de Reforma Agraria, mientras dure el proceso de adjudicación a las Comunidades Campesinas, Cooperativas Agrarias o SAIS que se constituyan.
- Administrar los fondos especiales que le sean asignados por el Estado o que proporcionen las instituciones integrantes para atender los gastos de operación.
- Comparecer en cualquier proceso judicial o administrativo relacionado con los actos y contratos en el ejercicio de la administración.
- Vender directamente en las condiciones que estime conveniente, los productos, frutos, semovientes y demás bienes muebles materia de la administración.
- Contratar el personal de empleados y obreros necesarios para el mantenimiento de la eficiente explotación, los que quedan sometidos al régimen de servidores particulares y legislación obrera.
- Formular balances anuales, estado de ganancias y pérdidas y al término de sus funciones el Balance de Liquidación correspondiente.

2) Comisiones de Adjudicación Provisional

Se puede adjudicar provisionalmente a una o varias agrupaciones de trabajadores un predio expropiado, constituyéndose en cada caso una comisión integrada por no más de cinco ni menos de tres trabajadores, encar-

gada de la administración y gestión de la Empresa Agrícola, acatando las directivas de carácter técnico administrativo que imparta la Zona Agraria en cuya jurisdicción se encuentre el predio. Esta administración no puede ser por más de dos años.

Al término de la gestión la Comisión de Adjudicación Provisional deberá entregar a la empresa adjudicataria el Balance de Liquidación de su gestión, en un plazo de 60 días después de adjudicación definitiva.

e. Determinación del tamaño físico de las Empresas Campesinas

Sobre la base de los predios afectados en el ámbito del PIAR se organizan las empresas campesinas. Para determinar el tamaño de las empresas no se tiene en cuenta necesariamente la demarcación predial pre-existente.

En el caso de áreas agrícolas: el tamaño físico de la empresa tiene un límite máximo y otro mínimo. El límite máximo es de aproximadamente 750 Has. y el límite mínimo de 45 Has. aproximadamente; sin embargo, dadas ciertas condiciones se puede sobrepasar el límite máximo.

Los límites obedecen al propósito de que las empresas no tengan una dimensión tan pequeña que puedan asentar menos de los 15 beneficiarios que se requieren para formar una Cooperativa de acuerdo a la legislación peruana, ni tan grande que se obstaculice la plena participación directa en la gestión de los campesinos asentados.

Al delimitar la empresa se tendrá en cuenta el número de beneficiarios existentes en el ámbito del PIAR.

Para la determinación del tamaño físico de la empresa se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

- 1) La adjudicación equitativa de los recursos existentes a las empresas que se formen con la finalidad de procurar que no existan marcadas disparidades en el nivel de ingreso de los adjudicatarios, originadas por diferencias en el potencial de recursos.

2) Que el ámbito físico de la empresa garantice suficientemente la plena participación de los campesinos en la toma de decisiones, o sea que esta se produzca con la mínima intermediación o sin ella.

3) Las características de la población campesina establecida, a fin de evitar que resulten formando parte de una misma unidad de producción, grupos tradicionalmente antagónicos, o cuyas características sean marcadamente disímiles.

4) El racional aprovechamiento de los recursos naturales (tierra, agua, recursos forestales, etc.). En lo posible no debe racionalizarse predios que han constituido empresas con infraestructura de riego, vial, de comercialización y servicios comunales con niveles eficientes:

5) Que las nuevas unidades puedan costear por sí mismas una administración eficiente.

6) Que al dimensionar las nuevas unidades, se procure el aprovechamiento de las economías de escala propias del proceso de producción, teniendo en cuenta que el aprovechamiento de estas economías de escala no supone necesariamente el máximo dimensionamiento físico de una empresa y que por el contrario, de ello podría derivarse el uno ineficiente de los recursos y la no consolidación de la misma.

f. Determinación de la Modalidad de Adjudicación

Esta es la etapa más delicada del proceso y consiste en determinar las condiciones bajo las cuales se organizarán las empresas campesinas que resulten del proceso de Reforma Agraria.

La modalidad se determina de acuerdo a las características sociológicas de los grupos campesinos, la economía de la Zona, la calidad de las tierras y el tipo de explotación agrícola y/o ganadera establecido o por establecerse. Debemos aclarar que la opción po-

lítica del Gobierno Peruano es adjudicar, en forma asociativa y constituyendo unidades empresariales de dimensión adecuada en razón de conseguir la plena participación del campesino y el eficiente empleo de los recursos.

De acuerdo a la legislación peruana en materia de Reforma Agraria, las modalidades de adjudicación son las siguientes:

- 1) Cooperativas
Cooperativas Agrarias de Producción
Centrales de Empresas Campesinas.
- 2) Sociedades Agrícolas de Interés Social.
- 3) Comunidades Campesinas.
- 4) Grupos Campesinos.
- 5) Personas Naturales.

Dentro de un mismo PIAR pueden coexistir distintas formas de adjudicación. Por ejemplo, se pueden constituir cooperativas agrarias de producción, adjudicar tierras a comunidades campesinas, adjudicar unidades agrícolas familiares y establecer una SAIS. No hay inconveniente para que todas estas formas se den simultáneamente (y precisamente ello permite una gran flexibilidad a la hora de hacer las adjudicaciones) pero, en todos los casos, las adjudicaciones que se hagan dentro de un mismo PIAR deberán responder a un proyecto único, coherente e integrado.

Cooperativas Agrarias de Producción:

Las Cooperativas Agrarias de Producción son personas jurídicas de derecho privado y de responsabilidad limitada, integrada por personas naturales beneficiarios de la Reforma Agraria, constituyen unidades indivisibles de explotación en común, en las que la tierra, ganado, instalaciones, cultivos, equipos y plantas de beneficio, son de su propiedad, sin individualizar los derechos de sus socios. Estas cooperativas proporcionan los servicios que requieran sus socios y familiares.

Cuando las tierras por adjudicar tienen características favorables para su explotación agrícola o pecuniaria intensiva y su superficie hace posible el establecimiento de Empresas Asociativas, se adjudican necesariamente a Cooperativas Agrarias de Producción.

En dichas Cooperativas se permite, cuando las circunstancias así lo hacen aconsejable, el usufructo de huertos familiares cuya superficie no es superior a los 2,500 m². como dotación de vivienda.

Los conductores de parcelas, para integrarse en una Cooperativa Agraria de Producción tienen previamente que renunciar a la propiedad y posesión de éstas, permitiéndose el usufructo de áreas hasta de 2,500 m².

Son objetivos de las Cooperativas Agrarias de Producción:

1. Constituir una forma de organización socio-económica que permite alcanzar el bienestar social y la realización plena del hombre y sirva como agente dinámico para la consecución de una sociedad solidaria;
2. Ser fuente de trabajo permanente para sus socios;
3. Implantar sistemas de producción agrícola y pecuaria, tendientes al incremento de la producción y de la productividad;
4. Realizar la transformación de sus productos mediante la operación de plantas de beneficio industrial; y
5. Elevar la condición social, económica y cultural de sus socios, contribuyendo al desarrollo local, regional y nacional.

La dirección, administración y control de la cooperativa está a cargo de:

- a. La Asamblea General o Asamblea General de Delegados.
- b. Consejo de Administración.
- c. Consejo de Vigilancia.

Además complementariamente existen los Comités Especializados y los Núcleos Laborales Básicos a los que me referiré más adelante.

Para alcanzar sus objetivos las Cooperativas Agrarias de Producción deberán:

- 1) Cultivar, producir, industrializar y comercializar los productos agrarios comprendidos en el espacio económico de la empresa cooperativa;
- 2) Organizar el sistema de trabajo de sus socios;
- 3) Proveer los bienes y servicios que satisfagan las necesidades de sus socios y familiares;
- 4) Crear un sistema de capacitación adecuado y permanente;
- 5) Integrarse en organismo cooperativo de grado superior; y
- 6) Realizar sus operaciones de orden económico en igualdad de condiciones dentro del movimiento cooperativo.

Los excedentes generados por el trabajo en común se distribuyen entre los socios en proporción al tiempo trabajado por cada uno de ellos en la cooperativa, durante el ejercicio económico. Los excedentes que generen los servicios que proporciona la Cooperativa a sus socios se distribuyen entre éstos, en proporción al volumen de operaciones que hubiesen efectuado durante el ejercicio económico.

El goce del derecho jubilatorio no priva de su calidad al socio que debe continuar participando de los servicios que brinda la cooperativa. En este caso, sólo tiene ese derecho a los excedentes que generen dichos servicios en proporción al volumen de las operaciones que hubiese efectuado durante el ejercicio económico.

El régimen económico de las Cooperativas Agrarias de Producción es el siguiente:

a) El capital social está integrado por:

El fondo social, constituido por las aportaciones de los socios.

La parte de los intereses y excedentes que la Asamblea General resuelve capitalizar y que constituyen aportaciones de los socios; y

Los subsidios, donaciones, legados y otros recursos que reciba la cooperativa.

b) Los bonos que emita la Cooperativa.

c) Los empréstitos que obtenga para la consecución de sus fines.

d) El Fondo de Reserva.

e) Los fondos que la Cooperativa constituya para fines específicos, tales como el Fondo de Inversiones, Fondo de Desarrollo, Fondo de Educación, Fondo de Previsión Social y otros; y

f) Los excedentes que generen los servicios que presta la cooperativa a terceros.

El Fondo Social, variable e ilimitado, está constituido por aportaciones de los socios.

Ningún socio, por sí, ni por su cónyuge puede poseer más de 10% de los certificados de aportación.

Los excedentes e intereses no distribuidos que correspondan al socio, así como las aportaciones y depósitos que tenga en la cooperativa pueden ser aplicados por ésta, en ese orden hasta donde alcance a extinguir deudas exigibles a cargo del socio por obligaciones voluntarias o legales en favor de la cooperativa.

Los remanentes netos que arroje el Balance Anual de Resultados, luego de deducidos todos los gastos generales y las provisiones para amortizaciones y beneficios sociales a que hubiere lugar son distribuidos en el siguiente orden:

— No menos del 10% para constituir e incrementar el Fondo de Reserva;

— No menos del 5% para el Fondo de Educación;

— No menos del 10% para el Fondo de Previsión Social;

— No menos del 15% para el Fondo de Inversiones;

— No menos del 5% para el Fondo de Desarrollo Cooperativo;

— La suma necesaria que acuerde la Asamblea General para el abono de intereses sobre los Certificados de Aportación totalmente pagados. La tasa de interés no excederá del 2% anual; y

— El saldo resultante es distribuido, como excedente, entre los socios, en función del tiempo trabajado y/o del uso que se haya hecho de los servicios de la cooperativa durante el ejercicio económico. La suma de los fondos a que se refieren los incisos a, b, c, d y e no excederá del 70% de los remanentes.

Los excedentes a que nos referimos anteriormente son capitalizados forzosamente por los socios en una proporción no menor del 25%. El sobrante de los excedentes no capitalizados se abona al socio en dinero o en especies.

El Fondo de Reserva se destina para cubrir las pérdidas que se produzcan en operaciones corrientes que realice la cooperativa y otras exigencias imprevistas.

La liquidez que genera este Fondo se utiliza en la adquisición de bienes que contribuyan directamente a desarrollar las actividades productivas o de servicio de la Cooperativa y de ninguna manera se utiliza para operaciones especulativas.

El Fondo de Educación se destina para proporcionar al socio un adecuado nivel de formación que haga posible su efectiva participación en las actividades de la cooperativa. El 1% de este fondo se destina a la integración de la educación cooperativa a nivel regional y nacional a través de los organismos cooperativos de grado superior.

El Fondo de Previsión Social se destina al sostenimiento de los servicios de asistencia y previsión que la cooperativa establezca, desplazando las condiciones de seguridad individual hacia formas de seguridad cooperativa.

El Fondo de Inversiones se destina a la adquisición de bienes de capital que permitan la modernización continua de la empresa cooperativa.

El Fondo de Desarrollo Cooperativo se destina a financiar la creación de nuevas cooperativas y a consolidar aquellas que carezcan de recursos para su expansión y desarrollo.

Los excedentes que generen los servicios que presta la cooperativa a terceros, incrementan el Fondo de Desarrollo Cooperativo.

Los socios y quienes hayan perdido su calidad de tales por cualquier causa, no tienen derecho al reembolso de los Fondos de Reserva, Educación, Previsión Social, Inversión y Desarrollo y de los excedentes que generen los servicios que preste la cooperativa a terceros.

Sociedades Agrícolas de Interés Social

Las Sociedades Agrícolas de Interés Social, SAIS, son personas jurídicas de derecho privado y de responsabilidad limitada, integradas por personas jurídicas beneficiarias de la Reforma Agraria (Cooperativas y Comunidades Campesinas), con participación o no de la Banca Estatal u otros organismos públicos vinculados al proceso de Reforma Agraria.

Estas empresas se constituyen en los predios fundamentalmente ganaderos de explotación extensiva, teniendo como característica primordial, el compensar las disparidades de carácter económico y social entre sus conformantes.

Las SAIS se rigen por los principios básicos de las Sociedades de Personas y del sistema cooperativo. En ellas los trabajadores permanentes de los predios por adjudicarse integran en Cooperativas de Servicios, en la misma forma los ex-feudatarios (huacchilleros o posesionarios de tierras agrícolas) y los ex-

pequeños arrendatarios en Cooperativas Agrarias de Servicios, con régimen de trabajo mixto o individual. Por lo tanto, se tiene a todos los beneficiarios organizados en entes con personalidad.

En general puede considerarse a la SAIS como un organismo con algunas características que identifican a las organizaciones de segundo grado.

De los remanentes netos que arroje el balance anual de resultados o sea luego de deducidos todos los gastos generales y las provisiones para amortizaciones y beneficios sociales a que hubiere lugar se destinan:

1. No menos del 10% para constituir e incrementar el fondo de reservas.
2. No menos del 5% para el fondo de educación.
3. No menos del 10% para el fondo de previsión social.
4. No menos del 15% para el fondo de inversiones.
5. No menos del 5% para el fondo de desarrollo cooperativo.

Hecha la deducción anterior se obtiene el excedente repartible. Dicho excedente se reparte según los estatutos de la SAIS, aplicando coeficiente que correlacionan la población, el potencial de los recursos de los grupos que integran la SAIS y el nivel de ingreso. Los excedentes que obtienen los miembros de la SAIS, no pueden ser repartidos en forma individual y deben ser destinados obligatoriamente a la ejecución de obras de carácter reproductivo, o prestación de servicio de interés común.

La explotación de los recursos de la SAIS se realizan mediante un Plan de Producción Agropecuaria en la que se consideran todas las actividades propias de la explotación en común, así como las que deben desarrollar las unidades integrantes de las mismas. Este plan se diseña para dos años y sirve para racionalizar el uso de los recursos disponibles,

se emplea la mano de obra en forma más justa, se establece la rotación de los pastos, se determina la distribución de las labores por Cooperativa (vacunación, esquila, y otras). En definitiva, el plan de producción posibilita el tratamiento conjunto del área, con un criterio avanzado de conducción empresarial.

Los órganos de Gobierno de la SAIS son:

- a. Asamblea General o Asamblea General de Delegados.
- b. Consejo de Administración.
- c. Consejo de Vigilancia.

Además, complementariamente existen los Comités especializados y los Núcleos Laborales Básicos.

Todos estos organismos están conformados por delegados libremente elegidos en las Unidades de Base y tienen la responsabilidad de velar por la buena marcha de la organización empresarial. Además, la SAIS puede tener un cuerpo técnico contratado que se ocupe de los aspectos administrativos de ingeniería y contables. Esta organización no implica que las unidades de base pierdan su autonomía puesto que le corresponde tomar decisiones referentes a la conducción directa del trabajo tales como: empleo de la mano de obra, forma en que deben ejecutarse las labores, rotación de los trabajos y otros.

Las SAIS gozan del mismo régimen de protección establecido para las cooperativas y deben integrarse en organismos de grado superior.

Para la liquidación de una SAIS por fusión, incorporación o transformación en cooperativa, será necesaria la autorización de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Cuando la liquidación sea por disolución definitiva, los bienes que fueron motivo de adjudicación por la Reforma Agraria revierten a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, previo pago de las amortizaciones y mejoras efectuadas.

Comunidades Campesinas

Las Comunidades Campesinas son entes sociales reconocidos por la Constitución del Estado y reglamentadas por el Estatuto de Comunidades Campesinas del Perú. En general se considera como la continuación de los Ayllus Indígenas reestructurados después de la Conquista y la etapa de dominación española.

El mestizaje aludido no les impidió perdurar hasta la República y sólo en las últimas décadas han sufrido en su estructuración una fuerte conmoción que tiende a desintegrarlas, tanto en lo interno como en su articulación dentro del marco nacional, ya que se han introducido en ellas elementos contradictorios. Actualmente, la Comunidad Campesina se puede definir como la agrupación de familias vinculadas por razón de origen y por residencia permanente, que se identifican con un determinado territorio y que están ligados por rasgos sociales y culturales comunes, por el trabajo comunal y la ayuda mutua y básicamente por las actividades vinculadas al agro.

El status legal determina una doble condición de las Comunidades Campesinas; reconocidas y no reconocidas. Las primeras están inscritas en el registro nacional de comunidades y tienen personería jurídica como institución de derecho privado; por tanto gozan de todos los derechos que les reconoce la Constitución, Leyes y Códigos, que las diferencia de las que no están reconocidas e inscritas oficialmente. En la actualidad existen 2,342 Comunidades Campesinas oficialmente reconocidas, con distintas dimensiones, población y características socio-económicas. En ellas las tierras comunales se consideran como de propiedad social; pero debido a un proceso de deterioro de los vínculos comunitarios en su mayor parte son conducidas por posesionarios individuales usufructuarios de la tierra; manteniendo una reducida porción para usufructo de la Comunidad.

En los últimos años las Comunidades Campesinas debido al proceso de Reforma Agraria han reforzado su condición legal, con-

virtiéndose, en centros de interés de la política nacional, para reestructurarlas en otras dimensiones socio-económicas; así las comunidades debidamente reestructuradas pueden ser adjudicatarias de tierras. Siempre que carezcan de las mismas o que las posean en cantidades insuficientes para el sostenimiento de su población. En todo caso las tierras adjudicadas son destinadas a la explotación en común bajo un sistema cooperativo (Cooperativas Comunes); o a conformar una unidad de producción que explote todos los recursos mediante la Empresa Comunal.

En concreto en las adjudicaciones a Comunidades Campesinas se pueden presentar las siguientes alternativas:

1. Empresa Comunal

En este caso las tierras adjudicadas conforman una sola unidad de producción. La gestión y administración es ejercida por los mismos órganos de Gobierno de la Comunidad. El modelo se adopta cuando las condiciones de carácter geográfico y tecnológico permiten la plena participación de los campesinos en la toma de decisiones.

2. Cooperativa Comunal

En este caso las tierras son adjudicadas a la Comunidad Campesina y ésta las cede en uso a las Cooperativas Comunes integrada por comuneros. En este caso la Comunidad asimila de pleno derecho a los trabajadores de los predios expropiados.

3. Adjudicación de Tierras de Usufructo Individual por Comuneros

Este caso se presenta cuando las tierras por adjudicar han sido ocupadas con anterioridad por comuneros y requieren que la comunidad legalice una posesión; por lo tanto los poseedores pueden optar las siguientes alternativas:

- a. Retener la parcela que ocupan en las tierras por adjudicar renunciando a las tierras que poseen en la comunidad, o

- b. Retener la parcela que ocupan en la comunidad renunciando a la parcela que ocupan en las tierras por adjudicar.

Régimen Administrativo:

La Comunidad posee como órganos de gobierno:

1. La Asamblea General.
2. El Consejo de Administración.
3. El Consejo de Vigilancia.

Los cuales forman la unidad básica de gestión de todo el conjunto comunal, pudiendo adoptar organigramas administrativos de acuerdo a las características sociales, económicas y culturales de las mismas (Empresas Comunes o Cooperativas Comunes).

Régimen Económico:

Las tierras y demás bienes agrarios adjudicados a la comunidad se emplean únicamente para su trabajo asociativo, por tanto el régimen económico se establece sobre la base de los principios de la cooperación.

Grupos Campesinos

La adjudicación puede ser hecha en favor de grupos campesinos cuando el número de adjudicatarios sea inferior a 15. Estos grupos de acuerdo a la legislación agraria adoptarán la forma jurídica de la sociedad de personas. La explotación puede ser mixta o individual.

Personas Naturales

Se hacen adjudicaciones a personas naturales siempre que resulten aconsejables en razón del tipo de explotación o a particulares situaciones sociales conflictivas. Los adjudicatarios están obligados a integrarse en Cooperativas Agrarias de Servicios.

Estas adjudicaciones se efectúan tomando en cuenta la Unidad Agrícola Familiar mínima determinada para la Zona Agraria respectiva. Por excepción pueden adjudicarse unidades de mediana dimensión, en ningún

caso mayores del límite inafectable y siempre y cuando el conductor que viene explotando el predio expropiado lo hubiere hecho en forma directa, personal y eficiente.

Centrales de Empresas Campesinas

Las Empresas Campesinas de base (Cooperativas Agrarias de Producción, Sociedades Agrícolas de Interés Social, Comunidades Campesinas y Cooperativas Agrarias de Servicios), se agrupan en Centrales a fin de efectuar integración de flujos económicos, centralización de la planificación de inversiones y apoyo técnico operativo a las empresas conformantes. A estas Centrales se puede adjudicar plantas de beneficio, maquinaria y otros bienes agrarios que por su naturaleza beneficien al conjunto de empresas campesinas.

g. Calificación de Beneficiarios

Se consideran los siguientes tipos de beneficiarios:

Personas Naturales

1) Campesinos con derechos preferenciales: feudatarios, colonos, yanaconas, aparceros, arrendires, allegados, mejoreros, precarios, huacchilleros y otros que explotan indirectamente la tierra con áreas menores de 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva vinculada a la prestación de servicios personales con retribución salarial o sin ella.

Pequeños arrendatarios u otros agricultores que conducen extensiones de tierra hasta 15 Has. en la Costa y 30 Has. en la Sierra y Ceja de Selva.

2) Campesinos sin tierra o que las posean en extensión inferior a la Unidad Agrícola Familiar:

- a) Trabajadores estables.
- b) Trabajadores temporales.

c) Minifundistas.

3) Ocupantes de terrenos públicos.

4) Conductores de parcelas con más de 15 Has. en la Costa y 30 Has. en la región de la Sierra o Ceja de Selva.

Requisitos:

Los requisitos para la calificación son los siguientes:

1. Los requisitos para los campesinos con Derechos Preferenciales, campesinos sin tierra o que las posean en extensiones inferior a la Unidad Agrícola Familiar y ocupantes de terrenos públicos son:

- a. Ser peruano por nacimiento o por naturaleza.
 - b. No tener menos de 18 años de edad.
 - c. Ser campesino, es decir ser trabajador de la tierra en forma directa y personal y que constituya ésta su actividad básica.
 - d. Residir en el predio donde esté ubicada la parcela o en un lugar vecino.
 - a. Ser jefe de familia es decir tener el sustento de la cónyuge o compañera permanente y/o hijos menores de 18 años de edad y/o descendientes sin recursos y/o hermanos, sobrinos huérfanos menores de 18 años.
 - f. No ser propietario de tierras por sí mismo ni por la sociedad conyugal que representa en el caso de ser casado o serlo en una superficie que no exceda de la Unidad Agrícola Familiar fijada para la Zona.
2. Conductores de parcelas con más de 15 Has. en la Costa y 30 Has. en la Sierra y Ceja de Selva. Estos deberán cumplir los requisitos de eficiencia, residencia y que la agricultura constituya su actividad principal.

Estos requisitos son:

- a. Declaración Jurada de no haber sido propietario de predios rústicos en el territorio nacional, al 24 de junio de 1969 y certificado negativo expedido por los Registros Públicos, a cuyo distrito corresponde el predio. Cuando el arrendatario sea propietario de una superficie inferior a la de la unidad agrícola familiar, podrá ser adjudicatario del área que conduce directa y eficientemente hasta una superficie que no exceda del límite inafectable señalado por la Zona, siempre y cuando transfiera previamente a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, las tierras de su propiedad.
- b. Libreta Electoral en caso de ser mayor de edad y saber leer y escribir, o Libreta Militar, Partida de Nacimiento, o Partida de Matrimonio u otros documentos que acrediten la nacionalidad peruana, en caso de no saber leer y escribir o ser menor de edad.
- c. Partida de nacimiento de los hijos menores de edad u otros documentos que acrediten que es Jefe de familia, certificación de estar inscrito en el Registro Patronal del Seguro Social y constancia certificada de tener al día el correspondiente Libro de Planilla de Jornales.
- d. Constancia Policial de residir más de la mitad del año en el predio o dentro de la provincia donde éste se ubica, o en la capital de provincia más cercana.
- e. Copia certificada de la Declaración Jurada presentada a la Dirección General de Contribuciones para efectos de la acotación del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio fiscal del año en que se declaró Zona de Reforma Agraria a aquella en que está ubicado el predio.
- f. Declaración Jurada de que no menos del cincuenta por ciento de los ingresos que

percibe, proviene de la explotación del predio.

Para demostrar la eficiencia de la explotación el arrendatario debe acreditar:

Según las clases de tierras:

Para las tierras de cultivo bajo riego

Que el área conducida tenga las obras de infraestructura necesarias para el regadío y existan drenes para evitar el ensalitramiento o anegamiento de las tierras, salvo que no hayan colectores para la evacuación de las aguas drenadas; que no haya deterioro en las aguas de riego, ni erosión por mal uso del agua o incumplimiento de las disposiciones relativas a defensas dictadas por la Autoridad de Aguas, y que los rendimientos de cultivo predominante en el predio durante el año agrícola anterior sean superiores en un diez por ciento al rendimiento de la Zona.

Para las tierras de cultivo en secano

Que durante las tres últimas campañas agrícolas la superficie bajo cultivo no haya sido menor del setentacinco por ciento del área conducida, susceptible de cultivar, considerando las tierras en barbecho y no haya erosión inadecuada; y que los rendimientos de cultivo predominante en el predio durante el año agrícola sean superiores en un diez por ciento al rendimiento promedio de la Zona.

Para las tierras cubiertas de pastos naturales

Que las canchas de pastoreo estén provistas de cercos necesarios para una racional rotación, que el porcentaje de saca en las tres últimas campañas haya sido superior al dieciocho, diez y dieciséis por ciento sobre el capital ganadero actual en explotaciones de ovinos, vacunos y auquénidos, respectivamente y que no haya destrucción de las pasturas debido al sobrepastoreo o quema indiscriminada de las mismas y que el número de animales sea superior al sesenta por ciento de

la soportabilidad del predio a la fecha de la expedición del Decreto Supremo de Afectación.

- 1) Todo lo anteriormente señalado deberá estar acreditado por el interesado;
- 2) Que el conductor esté al día en el pago de las contribuciones de los Seguros Sociales y tarifa de Aguas.
- 3) Que se acredite a través de la certificación de la autoridad de trabajo, el cumplimiento de la legislación laboral en las relaciones de trabajo.
- 4) Que acredite el pago de veinte por ciento de la renta anual a los trabajadores del predio por concepto de participación en las utilidades a partir del ejercicio del año 1970 inclusive.

Empresas Campesinas Asociativas

Como requisitos se considera:

Estar integradas por personas naturales beneficiarias de la Reforma Agraria según calificación por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

h. Proyectos y Contratos de Adjudicación

Las unidades agrícolas materia de adjudicación se valorizan en función de la capacidad económica de las tierras, agregándole el valor de expropiación de las construcciones, plantaciones y otros bienes agrarios. En ningún caso el valor de adjudicación es mayor que el precio de expropiación.

Resolución y contrato de adjudicación

La Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural emite la Resolución de Adjudicación disponiendo el otorgamiento del respectivo contrato de compra-venta.

Forma de Pago

El precio de venta se paga hasta en 20 anualidades pudiendo el adjudicatario cance-

larlo en un menor número de años. Se puede conceder hasta cinco años muertos.

Para el caso de parcelas cuya superficie agrícola útil no exceda de 4 Has. de tierra de cultivo bajo riego o 10 Has. de tierras de cultivos de secano o 30 Has. de tierras de pastos naturales siempre y cuando sea conducida por campesinos se otorga gratuitamente el título de propiedad.

Para el caso de adjudicación de unidades entre 15 Has. en la Costa y 30 Has. en la Sierra y Ceja de Selva y hasta el límite inafectable, a favor de personas naturales, el pago se efectúa en armadas anuales, que en ningún caso son inferiores al monto de la merced conductiva que hubiera estado pagando el adjudicatario.

Tasa de Interés

La tasa de interés anual al rebatir que se carga a los adjudicatarios por concepto de los bienes es el siguiente:

1) Tierras:

- 4% en la Costa.
- 3% en la Sierra.
- 2% en la Selva.

2) Plantaciones, construcciones, instalaciones, maquinaria y equipo, muebles, enseres, ganado y otros bienes agrarios: 7%.

i. Establecimiento de las Empresas Campesinas

En el establecimiento de las empresas campesinas se consideran las siguientes acciones:

1) Inventario de Recursos

Tiene por objeto conocer y cuantificar a nivel de la empresa los recursos, tierra y agua, mano de obra y capital de que podrá disponer para la explotación económica.

2) Planeamiento Físico

En la que se determina los usos que se dará a las tierras de la empresa, teniendo en

cuenta las necesidades de disponer de áreas para fines de orden social y para fines de orden productivo.

3) Plan de Producción e Inversión

Se elabora para un período de dos años para poner en marcha las Empresas. Posteriormente y dentro de las acciones de fomento y planificación del Ministerio de Agricultura y de las propias instituciones campesinas, que van surgiendo con el proceso, se elaborarán los planes de desarrollo empresarial a más largo plazo conjugándose con el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Agropecuario.

4) Estructura Administrativa

Se confecciona un organigrama en el que se determina las diferentes unidades de operación y reparticiones de la empresa, así como los diferentes niveles y cuadros administrativos con su respectivo rol de funciones.

5) Organización para la gestión

Las empresas campesinas, establecidas a través del proceso de Reforma Agraria, alcanzarán su consolidación y pleno desarrollo en la medida que tengan como sustento una estructura asociativa adecuada para el logro de sus objetivos económicos y sociales.

Se considera que esto se alcanza cuando los integrantes de las mismas participan en crear los mecanismos normativos necesarios que regulen las nuevas relaciones sociales. Por tal motivo se establece un plan coordinado dentro del cual se involucra acciones de Difusión, Capacitación, Constitución y Trámite de Reconocimiento.

La organización de las Empresas Campesinas considera necesariamente los siguientes **ámbitos de participación:**

a) Referente a las decisiones de **Dirección y Administración** a través de:

- Asamblea General de Socios o Asamblea General de Delegados.

— Consejo de Administración.

— Consejo de Vigilancia.

b) Referente a la **participación técnica laboral** que se efectúa a través de:

Núcleos laborales básicos de participación, integrados por los trabajadores, sean o no socios, de cada una de las Unidades en que la Empresa está dividida para su operatividad.

El Administrador (anteriormente denominado Gerente), es responsable de ejecutar los planes de trabajo aprobados por los órganos de gobierno de la Empresa. En el ejercicio de sus funciones y atribuciones tiene en cuenta la participación permanente de los Núcleos Laborales Básicos. Esta participación se concreta en la obligación de Administrador de acoger las iniciativas emanadas de dichos Núcleos, debiendo conciliar entre sí y con el Plan de Trabajo de la Empresa.

Cuando la magnitud de la Empresa o el tipo de explotación lo requiera se constituyen **Unidades Intermedias de Operación** (anteriormente "Superintendencias", "Divisiones" y otras denominaciones análogas). Estas Unidades Intermedias de operación tienen a su cargo realizar determinadas actividades en el proceso de producción tanto en razón de un ámbito territorial como a la ejecución de tareas o servicios de carácter especializado.

c) Referente al **aspecto social**, consideran necesariamente la participación de todos los residentes permanentes en el ámbito territorial de la empresa, adoptando las formas de organización correspondiente a las diversas manifestaciones.

AVANCES DE LA REFORMA AGRARIA

Los notables avances logrados hasta ahora se deben fundamentalmente a la decisión política y primera prioridad asignada por el Gobierno Revolucionario al proceso de Reforma Agraria.

Avances en las Afectaciones y Adjudicaciones

En el Cuadro N° 1 se consignan acumulados al 30 de abril de 1973, discriminando los avances de la aplicación de la Ley 15037 durante seis años y los logros del Gobierno Revolucionario.

Las adjudicaciones a las 136,337 familias se distribuyen de la siguiente manera:

Individual	26,533 familias	341,681 Has.
Cooperativas	66,016 "	1'292,914 Has.
Comunidades	19,602 "	343,252 Has.
S.A.I.S.	24,186 "	1'297,910 Has.
	136,337 familias	3'375,759 Has.

Como puede apreciarse las adjudicaciones individuales representan el 19.5% del total acumulado en cuanto a las familias beneficiarias y el 10.1% en relación a la superficie adjudicada. Las adjudicaciones asociativas se han efectuado a 382 empresas campesinas organizadas por la Reforma Agraria.

CUADRO N° 1

REALIZACIONES DE LA REFORMA AGRARIA

EXPROPIACIONES	Período Anterior 6 Años	Gobierno Actual 3.5 Años	TOTAL ACU- MULADO (Al 30-4-1973)	
N° de Predios	501	2,870	3,371	
Hectáreas	834,370	4'345,874	5'180,244	
Ganado (cabezas)	177,712	1'532,910	1'710,622	
<i>Pago por Expropiaciones</i>				
En efectivo (construc., instalaciones, tierras, etc.)	123'022,452	518'615,185	641'637,637	1,889,829,770
En efectivo por ganado	71'568,996	1,176'623,137	1,248'192,133	
En Bonos de la Deuda Agraria	356'723,000	7,811'585,000	8,168'308,000	
TOTAL:	551'314,448	9,506'823,322	10,058'137,770	
ADJUDICACIONES				
Familias	13,657	122,680	136,337	
Hectáreas	320,906	3'054,853	3'375,759	
Comités Especiales Administ.	—	—	756,339	
Adjudicaciones Provisionales	—	—	239,925	
<i>Gasto Administrativo</i>				
Directo (Zonas)	535'313,000	495'843,650	1,031'156,650	
Indirecto (DGRA)	228'371,400	219'663,419	448'034,819	
TOTAL:	763'684,400	715'507,069	1,479'191,469	

IMPACTO EN LA PRODUCCION

Por lo general las reformas agrarias radicales, masivas, rápidas, como la peruana han originado impacto sobre la producción, que ha sido asumido como costo social de la transformación.

En el caso del Perú, las estadísticas de los principales rubros de la producción muestran que no ha habido una declinación en los volúmenes producidos; tal es el caso de los Complejos Azucareros, producción del arroz, etc. (Cuadro N° 2).

En cuanto a la producción de los adjudicatarios de la Reforma Agraria, hay que agregar dos indicadores de la mayor importancia:

1. La recuperación de los 310 créditos otorgados por el Banco de Fomento Agropecuario a las empresas adjudicatarias de la Reforma Agraria, en la última campaña es del 98%.
2. El pago que deben efectuar los adjudicatarios de la Reforma Agraria por el valor de los bienes adjudicados se viene cumpliendo satisfactoriamente tal como lo demuestra la información proporcional por el Banco de Fomento Agropecuario al 31 de marzo último y que es la siguiente:

PAGO DE LOS ADJUDICATARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

Adjudicatarias	Monto de las Anualidades	Cobranzas Efectuadas	Saldos pendientes de pago	%
Cooperativas Agrarias de Producción	236'462,443.21	236'462,443.21	--	100
Grupos Asociativos	12'164,390.21	9'477,669.96	2'686,720.33	77.9
Pequeños Adjudicatarios	61'071,045.10	32'271,059.39	28'799,985.71	52.8
	S/. 309'697,878.65	278'211,172.56	31'486,706.09	89.84

Esto nos permite afirmar que en cuanto se refiere a las tierras adjudicadas a los campesinos la producción es satisfactoria.

Para concluir es de destacar que la Reforma Agraria continúa aplicándose en forma

ordenada y la decisión del Gobierno Revolucionario es que el año 1975 se concluya con la liquidación del latifundio. En tanto se consolide y vigorice la nueva estructura agraria se abrirán los canales para el reordenamiento rural e integración del minifundio.

CUADRO N° 2 INCREMENTO DE PRODUCCION

	A Ñ O S			AUMENTO 1969-1971	
	1969 (TM)	1970 (TM)	1971 (TM)	T.M.L.	%
Arroz (Cáscara)	444,432	586,721	591,111	146.679	33.0
Papa	1'855,534	1'929,470	1'967,860	112,326	6.0
Máiz	589,698	614,619	616,368	26,670	4.5
Carne de Vacuno	82,587	84,910	89,533	6,946	8.0
Carne de Aves	42,422	47,744	52,646	10,224	24.0
Leche	761,889	824,951	897,305	135,416	17.0

Fuente: Estadística Agraria - Perú 1969-1970-1971.

ORGANIZACION DEL SECTOR AGRARIO

Antecedentes

Para cumplir los amplios objetivos del Sector Agrario y llevar adelante las complejas tareas que ello comporta, ha sido imprescindible modificar su organización administrativa, tanto a nivel nacional como regional y local. La primera modificación se produjo por Decreto Ley en 1969. Posteriormente fue creado el Ministerio de Pesquería y al poco tiempo se promulgó la Ley de Reforma Agraria, complementada con la Ley General de Aguas; con ello el proceso de transformación de las estructuras en el agro cobró una dinámica que planteó a la organización administrativa nuevas y crecientes exigencias. En respuesta a esta situación es que se está procediendo a modificar la organización del Sector, en aplicación de la Ley Orgánica promulgada el 21 de noviembre de 1972. Antes de exponer brevemente los alcances de la reestructuración en marcha, creemos conveniente referirnos a algunos de sus antecedentes.

Hasta octubre de 1968, el Ministerio de Agricultura era una sección disminuida del Sector Agrario, comparado con las entidades del Subsector Público Independiente que estaban dotadas de mayores recursos presupuestales y de personal. Estas organizaciones realizaban acciones no coordinadas; el Presupuesto del Ministerio de Agricultura sólo alcanzaba a la cifra de 228 millones de soles (US\$ 5'181,818).

El Gobierno Revolucionario, comprendiendo la importancia de la Agricultura y la necesidad de efectuar una rápida transformación de la estructura agraria, centralizó todos estos organismos dispersos, elevando anualmente el Presupuesto del Sector. De este modo, para el año 1969, en un presupuesto de 10 meses, se alcanzó a la cifra de 1,670 millones (US\$ 37'100,000) en el ejercicio de 1970 llegó a 3,115 millones (US\$ 69.800), en el Bienio 71-72 se contó con un Presupuesto de 8,143 millones de soles (US\$ 180'951,000) y

para el bienio 73-74 se han asignado 11,114 millones de soles (US\$ 247'000,000).

La falta de política definida y coherente, la desintegración de las Oficinas del Sector Agrario, así como la deficiente estructura de propiedad y tenencia de la tierra, han impedido una acción efectiva del Sector Público Agrario en el pasado.

Hasta el año 1968 las 12 Zonas Agrarias en que se había dividido el territorio nacional, tenían diversas dependencias del Ministerio de Agricultura y otras correspondientes a las instituciones del Sub Sector Público Independiente, que operaban descoordinadamente, y más aún duplicando o compitiendo con sus acciones de campo.

A partir de 1969, se integraron dichas oficinas en cada una de las 12 Zonas Agrarias bajo la Dirección única del respectivo Director Zonal.

Este primer esfuerzo realizado para lograr la acción integrada de los Organismos del Sector, puso en evidencia la necesidad de concretar realmente un sistema organizativo funcional del Sector Agrario que permitiera concentrar esfuerzos y recursos en las Areas Prioritarias para cuyo fin el Ministerio de Agricultura ha adoptado un esquema organizativo funcional del Sector Agrario que permitiera concentrar esfuerzos y recursos en las Areas Prioritarias para cuyo fin el Ministerio de Agricultura ha adoptado un esquema organizativo que permitirá la ejecución de los planes y programas sectoriales y el logro de los objetivos consignados en el Plan Agropecuario.

La Actual Organización

En el organigrama actual se presenta la estructura administrativa del Sector Agrario que la nueva Ley Orgánica consagra. Dicha estructura tiene como elemento central al Ministerio de Agricultura y la integran cuatro organismos públicos descentralizados, que son: la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios, el Instituto de Investigaciones

Agro-Industriales, el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria y la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario.

El Ministerio cuenta con la Alta Dirección constituida por el Ministro y Director Superior; la Asesoría del Ministro, la Inspectoría General, como órgano de control. Dos órganos de asesoramiento: la Oficina Sectorial de Planificación Agraria y la Oficina General de Asesoría Jurídica. Siete órganos de apoyo: Oficina General de Administración, Oficina General de Ingeniería y Proyectos, Oficina General de Catastro Rural, Oficina General de Estadística, Oficina de Comunicaciones, Oficina de Relaciones Públicas y Oficina de Procesamiento Electrónico de Datos. Seis órganos técnico-normativos: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Dirección General de Aguas, Dirección General de Forestal y Caza; Dirección General de Producción Agraria, Dirección General de Comercialización y Dirección General de Investigación Agraria. Como órganos ejecutivos de nivel regional se cuenta con las Direcciones Zonales (actualmente 12) y los Centros Regionales de Investigación Agraria (actualmente 4). Los órganos ejecutivos de nivel local son: las Oficinas Agrarias (actualmente 53), las Agencias Agrarias (actualmente 205), y las Administraciones Técnicas de Distritos de Riego (actualmente 37).

Entre las modificaciones de mayor importancia introducidas en la organización administrativa precedente, merecen destacarse las siguientes:

1. El Ministro dispone de una Asesoría de composición variable a cargo de un Jefe. Este cuerpo de asesores tiene una Secretaría Permanente y su función es prestar asistencia al Ministro en todos los asuntos que éste le remita vinculados a la política agraria y a su ejecución, así como en aspectos de coordinación intersectorial. Se ha creado asimismo un Comité de Coordinación, presidido por el Director Superior e integrado por los Directores Gene-

rales de los Organos Técnicos Normativos y los Jefes de las Oficinas Generales de Administración, Asesoría Jurídica y de la Sectorial de Planificación Agraria. La finalidad de este Comité es asegurar la coherencia y oportunidad en el cumplimiento de las responsabilidades que competen a los órganos técnico-normativos en la ejecución de las acciones consideradas en los distintos programas que conforman el Plan del Sector.

2. En cuanto se refiere a los órganos técnicos-normativos, cabe señalar:
 - a. Se las ha desligado de responsabilidades ejecutivas, a fin de evitar interferencias con los órganos de nivel regional, las mismas que en el pasado entorpecían el funcionamiento de la línea de mando, daban lugar a dualidades de competencia y a otros inconvenientes. Se exceptúa a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, la que sí tiene carácter ejecutivo en razón de las disposiciones de la legislación de Reforma Agraria.
 - b. Se ha modificado el ámbito de acción de algunos de ellos. Así la Dirección General de Aguas no tiene jurisdicción sobre las obras de irrigación que compete a la Oficina General de Ingeniería y Proyectos, la misma que concentra a todos los especialistas a nivel nacional. Se ha establecido también un status de autonomía para los denominados Proyectos Especiales bajo cuya responsabilidad están los grandes proyectos de irrigación, así como aquellas obras que por su magnitud requieren de este tratamiento de excepción. La experiencia anterior hacía aconsejable este cambio, dado que la reunión bajo un mismo órgano, la ex-Dirección de Aguas e Irrigación, de la conducción de grandes proyectos y de la normatividad de la administración de aguas, era un factor que entorpecía la buena marcha de esta última, que tiene vital importancia para el desarrollo de la producción.

c. Se ha asignado a la Dirección de Producción Agraria (antes Dirección de Promoción Agropecuaria) la función de dirigir la producción agrícola y pecuaria, haciéndola responsable de la ejecución de los planes nacionales de cultivos y de crianzas. Esto supera el marco meramente promocional, en el que antes se desenvolvían las acciones del Ministerio. Como se ha expuesto la planificación se realiza con la participación de los productores, pero supera el carácter meramente indicativo; por ello la Dirección de Producción compete asegurar el cumplimiento de las obligaciones de apoyo técnico y organizativo que asume el Estado, particularmente en lo que respecta a las Empresas Campesinas. Entre las nuevas funciones asignadas a esta Dirección está la organización de Comercialización de productos agrícolas y pecuarios desde los centros de producción hasta los centros de acopio, a partir de los cuales esta responsabilidad corresponde a la Dirección General de Comercialización.

d. Las funciones técnico normativas en relación con los recursos forestales de la Costa y Sierra han sido asignadas a la Dirección de Aguas, en razón de la vinculación que éstos tienen con la preservación y conservación de la cuenca hidrográfica del Pacífico, la administración de las tierras eriazas, corresponde ahora sólo a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. De esta manera el ámbito de competencia de la Dirección de Forestal y Caza que anteriormente involucraba los campos antes mencionados, se circunscribe a la región de la Selva en cuanto se refiere a recursos forestales y mantiene alcance nacional en cuanto a la fauna silvestre. Esta modificación obedece al propósito de impulsar el aprovechamiento del gran potencial de recursos forestales de la región de la Selva que como sabemos cubre el 60% del territorio del país.

3) De la mayor importancia es señalar el robustecimiento de los órganos ejecutivos del Ministerio, o sea de las Direcciones Zonales, los Centros Regionales de Investigación y las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego. De acuerdo a lo establecido en la nueva Ley Orgánica, el Ministro tiene la facultad para delegar en los Directores Zonales, Directores Ejecutivos de los Proyectos Especiales y Directores de los Centros Regionales de Investigación, las atribuciones de carácter administrativo y presupuestal que la Ley confiere al Titular del Pliego. Con ello se pretende agilizar al máximo posible la administración a nivel regional. Este dispositivo y la asignación de mayores recursos a los órganos del Ministerio en el campo, permite afirmar que se está haciendo el mayor esfuerzo por lograr la ruralización de este Ministerio, que equivocadamente tenía concentrados sus recursos en Lima y en las ciudades capitales de departamento.

Reglamento General del Ministerio

Ha sido ya elaborado el Reglamento General del Ministerio, que será el primero de carácter integral en toda su historia, y casi han culminado las demás tareas que implica la reorganización dispuesta por la Nueva Ley Orgánica.

EL FUERO AGRARIO

Evidentemente una Reforma Agraria radical y profunda, masiva y acelerada rebasa el marco de las instituciones jurídicas tradicionales y requiere por lo mismo, de órganos jurisdiccionales especializados, sensibles a nuevas corrientes del derecho y dotadas de la jerarquía e independencia necesarias para el cumplimiento de sus fines.

La experiencia recogida en la ejecución de la Reforma Agraria ha demostrado que los esquemas procesales de la justicia ordinaria eran inaptos no solamente para implementar

en dicha esfera las decisiones políticas asumidas por la Nación, sino que en algunos casos las desvirtuaban y las tornaban ineficaces.

Es por ello que la Ley de Reforma Agraria Peruana ha reunido en un solo universo las cuestiones litigiosas relativas al Derecho Agrario, ha establecido reglas de procedimiento sencillas que deben cumplirse en términos breves y perentorios, porque, sin desmedro del interés de los particulares, pueda alcanzarse el imperio de la justicia en el campo, con tal fin ha creado el Fuero Agrario como organismo jurisdiccional autónomo. La Organización del Fuero Agrario está constituida por el Tribunal Agrario y los Juzgados de Tierras. La sede del Tribunal es en la capital de la República y cada Zona Agraria tiene varios Juzgados de Tierras, cuyo número depende de la importancia del sector y volumen de Reforma Agraria y problemas existentes. El Fuero Agrario no sólo se limita al conocimiento de los conflictos y controversias que puedan presentarse en la ejecución directa de la Reforma Agraria, sino que tutela los derechos de los campesinos y el mantenimiento del status posesorio mientras ella avanza; y además, aplica las normas y principios jurídicos que sirven de marco al nuevo ordenamiento económico y social. Es así como las normas procesales puestas en vigencia establecen la oralidad y gratuidad, concentración e impulso oficial, como notas distintas de la economía y celeridad del proceso agrario; disponen el desplazamiento de los jueces por diferentes provincias de su jurisdicción para la realización de las audiencias de pruebas; abrevian los términos de la prescripción adquisitiva a fin de consolidar el dominio de quienes, desprovistos de títulos trabajan y hacen producir tierras ajenas, como si fueran propias; prohíben la admisión de recursos maliciosos destinados a dilatar los litigios; y en general, agilizan el procedimiento en favor de una pronta y oportuna administración de justicia.

La sumariedad del procedimiento agrario está a tono con la urgencia de la transforma-

ción del agro y responde al viejo anhelo ciudadano de una pronta administración de justicia.

Desde que inició su funcionamiento el 1° de enero de 1970 hasta el 30 de abril el Tribunal Agrario ha resuelto 12,669 causas y los Juzgados de Tierras 45,041. Es de hacer notar que varios centenares de estas causas tenían más de medio siglo en los Tribunales Ordinarios.

EL CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION E INVESTIGACION PARA LA REFORMA AGRARIA

Ningún cambio estructural puede alcanzar significación real, si no logran transformar los niveles de percepción y conocimiento que hagan posible una interiorización vivencial y su consecuente expresión en nuevas formas de conducta y comportamiento acordes a las necesidades de una nueva sociedad. Esta tarea fundamental le ha sido encomendada al Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA, que desde el 21 de julio de 1970 ha iniciado sus labores en el ámbito nacional.

Finalidad

El CENCIRA es un organismo especializado destinado a orientar y desarrollar las tareas de Investigación y Capacitación en los aspectos técnicos, económicos y sociales involucrados en la transformación estructural del agro.

La capacitación que proporciona el CENCIRA está dirigida a funcionarios y empleados del Sector Agrario y de otros Sectores de la Administración Pública y a dirigentes campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria.

El CENCIRA por mandato de la Ley coordina sus acciones con todos los organismos públicos y privados que impartan capacitación en aspectos relativos al proceso de Reforma Agraria o vinculados directamente con éste.

Objetivos

Los objetivos generales del CENCIRA se refieren a las actividades de Capacitación e Investigación.

1. Capacitación:

- a. Incentivar la concientización de los participantes directos en las distintas fases del Proceso de Reforma Agraria, cualesquiera que sea el nivel de éstos, sobre el significado, alcances y finalidad de dicha reforma, dentro del contexto del cambio global de la Sociedad Peruana.
- b. Proporcionar conocimientos en las disciplinas, sistemas y métodos que se requieren para el cumplimiento de las funciones y tareas específicas inherentes a las distintas etapas del Proceso de Reforma Agraria, tanto a campesinos como a funcionarios públicos de todos los niveles.
- c. Incrementar la capacitación operativa del personal administrativo del Sector Público Agrario.

2. Investigación:

- a. Realizar investigaciones para obtener una mejor comprensión de la sociedad y cultura rural, de modo que sea factible una

efectiva comunicación y logro de la participación plena de los campesinos en el proceso de cambio socio-económico.

- b. Conducir estudios e investigaciones sobre la capacitación que ofrece el CENCIRA en todos los niveles;
- c. Efectuar investigación y estudios para orientar la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de la Reforma Agraria; y
- d. Coordinar y recopilar los estudios que realicen personas e instituciones nacionales y extranjeras en aspectos relacionados con la Reforma Agraria.

Metas:

El CENCIRA debe actuar sobre todos los funcionarios y dirigentes campesinos involucrados en el proceso de Reforma Agraria. Asimismo, el Centro debe conducir actividades de capacitación, investigación, extensión y coordinación con diferentes organismos del Sector Público o Privado.

La concientización y capacitación se conciben como un proceso educativo ininterrumpido a lo largo de la vida de los individuos y por lo tanto supone acciones constantes de diverso alcance y contenido.

RESUMEN

El autor presenta los aspectos más relevantes que identifican a la política agraria peruana. Señala las características de la agricultura peruana dentro de un marco geográfico nacional, para determinar el papel que le corresponde dentro de la actividad económica.

Al analizar los antecedentes históricos de la reforma agraria, señala que la defectuosa estructura de la propiedad, tenencia, uso y trabajo de la tierra, han venido constituyen-

do el más serio obstáculo para el desarrollo no solo del sector agrario sino de la nación. Frente a esta realidad, muy poco se había hecho en materia de reforma agraria hasta el año 1969.

Para reafirmar este hecho, el autor hace un análisis sobre la estructura de la tenencia de la tierra en el Perú, las características del latifundio, diversas Leyes de Reforma Agraria, centrandó su análisis en la Nueva Estructura Agraria, sus procedimientos y causales

de afectación, formas de asignación de las tierras y los diversos modelos de producción campesina. En este aspecto el autor presenta las características principales de los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural.

Finalmente destaca los avances del actual proceso de la Reforma Agraria Peruana, su impacto en la producción, la organización del Sector Agrario, el Fuero Agrario y el Centro de Capacitación para la Reforma Agraria.

SUMMARY

The author presents the most relevant aspects identifying the peruvian agricultural policy. He points out the characteristics of the peruvian agriculture within a national-geographic framework to determine its role within the economic activity.

In analyzing the historical background of the agrarian reform he states that the faulty structure of the property, tenure, use and work of the land has constituted the most serious obstacle to the development not only of the agricultural sector but of the country. For this reason very little had been done in the matter of agrarian reform until the year 1969. To reaffirm this, the author makes an

analysis on the structure of the land tenure in Peru, the characteristics of the large estates, different Agrarian Reform Laws, centering his analysis on the New Agrarian Structure, its proceedings and motives for application, ways of assigning land and the different models of peasant production. In this aspects the author presents the main characteristics of the Integral Projects of Rural Settlement.

He finally stresses the progress of the actual Peruvian Agrarian Reform Process, its impact on production, the organization of the Agrarian Sector, the Agrarian Law and the Training Center for the Agrarian Reform.

Comunicación y crecimiento demográfico

La falta de un buen uso de la comunicación afecta a un mejor conocimiento de los programas de planificación familiar

*Carlos Molestina**

Fue Malthus¹⁵ quien en 1798 advirtió al mundo, por primera vez, que el crecimiento de la población y el aumento en la producción de alimentos no seguían la misma progresión. De acuerdo a sus cálculos, la población, en caso de no ser restringido su crecimiento, se duplicaría cada 25 años siguiendo una progresión geométrica, en tanto que la producción de alimentos tendría una tendencia a disminuir. Los datos sobre producción de alimentos se basaban en la fertilidad de los suelos agrícolas y el monto de los recursos naturales.

Sus datos mostraban que México doblaría su población cada 19 años, los EE.UU. lo harían en 22 a 23, Rusia en 42 y Gran Bretaña en 49 a 50.

Desde entonces, las ideas y principios enunciados por Malthus¹⁵ han sufrido modificaciones debidas al tiempo, las situaciones producidas por el adelanto tecnológico y los cambios socio-culturales acaecidos. Sin embargo, un hecho ha permanecido cierto; el adelanto tecnológico no ha llegado a producir los alimentos necesarios para que una parte importante de la humanidad deje de sufrir de hambrunas periódicas o tenga una dieta alimenticia adecuada, en tanto que el crecimiento demográfico ha alcanzado, precisamente en esas zonas, niveles que obligan a tomar medidas que parecen confirmar lo expuesto por el mencionado autor.

Toynbee²⁷, expresó la idea de que el verdadero destino del hombre sobre la tierra no era el de poblarla con el máximo número de seres humanos que pueden mantenerse vivos, sino aquel de permitir que esos seres tengan la mejor clase de existencia que les permitan las limitaciones espirituales de la naturaleza hu-

* Jefe de la División de Información Pública, Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa, IICA, San José - Costa Rica.

mana. Walters²⁹, piensa que el problema radica en el número de habitantes que nuestro planeta puede sostener con un determinado nivel de vida y nos dice que si pensáramos en un nivel como el de los EE.UU., sólo podrían vivir unos 500 millones de habitantes sobre la tierra, en cambio, si pensamos vivir como lo hacen en el Asia Sudoriental, más de 3,200 millones, la población actual del planeta, estaría en capacidad de hacerlo. El mismo autor²⁹, cita cifras tales que indican que cada año la población del mundo aumenta en 60 millones de habitantes.

Según Huxley¹³, el problema no es tanto el incremento anual de la población mundial, cuanto que la tasa con que ésta aumenta, está aumentando a su vez. A principios de siglo, la tasa mundial de crecimiento demográfico fue de 1 por ciento, en 1955 era de 1.33 por ciento. Coale y Hoover⁸ establecen que para que el hombre sobreviva es necesario que haya una gran fertilidad cuando los riesgos de muerte son grandes, pero cuando estos riesgos se reducen, la gran fertilidad se convierte en una carga al aumentar la proporción de los que dependen económicamente de otros, al distraer capitales que podrían elevar la producción **per capita** y rebasar la capacidad de los recursos finitos. Una fertilidad reducida, según estos autores, permite establecer mayores ingresos **per capita** y puede impedir, a la larga, que se produzca una vuelta a la pobreza y los altos índices de mortalidad. De acuerdo con el Servicio de Información Estadística de los EE.UU.²⁶, la producción de Alimentos **per capita** aumentó de 106 a 110 (base 1957-59 = 100), en los países desarrollados, durante el año 1966. En aquellos no desarrollados permaneció, por el segundo año consecutivo, en 101 debido a su rápido crecimiento demográfico.

En la América Latina, Schulman²², advierte que el factor principal para efectuar programas de desarrollo rural es la presión demográfica y propone dos índices; el primero está descrito por la relación P/R , donde P = población y R = recursos, e indica la concen-

tración de población por cada unidad de recursos. El segundo índice es la relación R/P en que se indica la cantidad de recursos disponibles para cada persona. El mismo autor, en otro trabajo²¹, cita las siguientes cifras para el porcentaje de agricultores con menos de cinco hectáreas de tierra propia; El Salvador 81%, Honduras 58%, Panamá 46%, República Dominicana 86%, Costa Rica 63%, Guatemala 76% y México 74%. Para cambiar esta situación propone como alternativa el cambio en la situación demográfica, pero dice que hay cosas imposibles, o muy difíciles de realizar, siendo una de ellas el controlar los nacimientos en lugares con un nivel cultural bajo, diferenciando entre "control artificial" e "intelectual". Para hacer esta diferenciación, se basa en el principio de que a mayor cultura menos nacimientos (situación urbana). Otra alternativa propuesta por el mismo autor es la migración (colonización)²¹.

Vemos entonces que el problema parece ser, en último término, de naturaleza cultural. Según Alers-Montalvo¹, el cambio social y cultural debe ser interpretado como una modificación de la conducta de la gente, de una manera u otra. Para conseguir ese cambio se han llevado a cabo estudios y se han efectuado, y puesto en ejecución, programas de planificación familiar en diversas partes del mundo. Algunos han tenido éxito, muchos han fracasado o han conseguido éxitos momentáneos solamente. Entre las diversas razones que se pueden aducir como motivo de estos fracasos, está la de un equivocado uso de los medios de comunicación.

COMUNICACION Y CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

Antes de analizar las relaciones entre la comunicación y el crecimiento demográfico, creemos que es necesario definir algunos términos. Por crecimiento demográfico entendemos la tasa en que la población aumenta cada cierto período de tiempo o sea la relación entre los nacimientos y las defunciones. "Planificación familiar", "control de la natalidad" y "paternidad responsable" son otros tantos

modos de expresar, con diferencias en el énfasis y en la reacción que provoca en los individuos, el problema de restringir ese crecimiento demográfico a niveles más acordes con la realidad económica y social, así como los recursos disponibles, de las naciones.

La Comunicación constituye el “vehículo” por medio del cual el individuo conoce y comprende una idea cualquiera, y la acepta o rechaza. Según Peña¹⁸ hay que distinguir entre el educar (informar), el hacer propaganda (persuadir) y el distraer (entretener), como distintas formas o propósitos de la comunicación. Esta distinción, sin embargo, es difícil y en el caso del crecimiento demográfico se puede hacer uso de las dos primeras formas, ya que el propósito básico aquí es el de **influir**.

Sin embargo, Stycos²⁵, nos dice que la difusión de los métodos modernos para el control de la natalidad no se ha logrado aún en un sector considerable del mundo. En un país tan desarrollado como Inglaterra, “la falta de conocimientos elementales es tan grande, después de más de medio siglo de propaganda, que 20 años se consideran un lapso insuficiente para subsanar esa deficiencia”. Entonces, si esta es la situación en países avanzados, ¿cuál será la posibilidad de éxito de estos programas en países menos desarrollados, menos cultos, menos ricos y, aparentemente, menos dispuestos a adoptar prácticas cuya necesidad parecen no haber comprendido? Analicemos los problemas que se presentan.

Problema de comunicación

Osborn¹⁷, establece que la comunicación con predisposiciones definidas, debe tener las objeciones, que puedan aparecer, resueltas para evitar que el público las haga. Un concepto interesante de este autor es el hecho de señalar que la gente tiene la tendencia de identificar el mensaje con la fuente misma. Si la fuente puede ser mirada como sospechosa, caso común del extranjero, el mensaje puede ser rechazado sin análisis; por lo tanto, debe trabajarse en términos locales y provocando o representando imágenes comunes al público.

Las personas según Cherry¹⁰, no forman una colección amorfa, sino más bien conjuntos de individuos con propósitos, voluntad, opinión y espíritu de cuerpo definidos. Según Stycos²⁵, hay que estudiar las formas o el sistema de información de cada sociedad, la parte de esta información que es culturalmente permisible por esas vías informativas, la parte de la población que recibe el contenido del mensaje a través de los distintos canales de comunicación y la predisposición de los informados con relación al mensaje.

Bogue³, cree que la inexistencia de una rápida adopción de la idea de la planificación familiar se basa en una pobre programación y ejecución de la comunicación. Este autor, en otro trabajo⁵, indica que para el éxito en los programas de planificación familiar, el mensaje debe ser transmitido rápidamente, lo más barato posible y con el impacto y la motivación necesarios para una adopción rápida. En naciones con un alto porcentaje de analfabetismo, sugiere que cada persona, que sepa leer, sea convertida en una “estación retransmisora”. Hace énfasis en el hecho de que los programas han estado tan ocupados en establecer clínicas, que han descuidado la motivación por medio de la comunicación e indica que mucha incompreensión y falta de conocimientos rodean el problema. Este autor^{3, 4, 5}, cree que hay tres puntos principales que se deben tener en cuenta al estudiar el problema:

1. La identificación de “líderes de opinión”;
2. La importancia de dar énfasis a los métodos no clínicos de control de la natalidad en comunidades donde no hay suficiente auxilio profesional; y
3. La incompatibilidad entre la velocidad de información requerida y la actitud de reserva, o secreto con que se trata el tema.

En un seminario sobre demografía, realizado en Colombia en 1965, Bogue⁴ presenta las seis fases por las que, según él, debe pasar un programa de planificación familiar (Cuadro 1).

CUADRO N° 1

FASES DE UN PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR

Número de la fase	Identificación desde el punto de vista del instrumento de cambio	Nombre desde el punto de vista de las parejas que la adoptan	Descripción del cambio que tiene lugar
I	Sensibilización	Conocimiento	Conocimiento de la necesidad de planificar la familia, de las razones que la justifican y de que el control de la fertilidad es posible.
II	Educación	Aprendizaje	Recolección de información práctica sobre los varios métodos de planificación familiar, cómo trabajan y dónde ir para empezar.
III	Legitimación, persuasión y simulación de discusión	Aprobación y aceptación en teoría	Desarrollo de una actitud de que la Planificación Familiar es buena idea. Esta aprobación se basa en una evaluación y reacción total a los argumentos en favor y en contra de la planificación familiar y la información que sobre ella se tiene, asimilada en conversaciones privadas con amigos y vecinos.
IV	Compromiso	Autorreferencia y compromiso	Comprensión de la pareja que el problema del control de la fertilidad se aplica a ellos personalmente y que su bienestar y el de sus hijos se verá amenazado si no empiezan a practicar el control de la fertilidad. La fase termina con la decisión "mental" de hacer un ensayo, creyendo que es social y médicamente aceptable.
V	Inducción	Aprovisionamiento y pruebas experimentales	Se hacen las primeras acciones francas. Se visita al médico, a la clínica o farmacia para pedir consejos, instrucciones y elementos. Primer uso del método en prueba.
VI	Refuerzo y apoyo sostenido	Adopción total habituación y ritualización del uso	Uso correcto y regular, tan rutinario que si no se usa en la planificación de la familia podría producir ansiedades, sentimientos de inconformidad y auto acusación.

Fuente: Boletín del Segundo Seminario sobre Demografía. Antioquia, Colombia. Octubre 10-13 de 1965,

Hill et al¹², creen que la comunicación, y el momento de percepción de los problemas relativos al tamaño de la familia, son los más importantes factores para predecir el éxito del control de la natalidad. Las variables que representan "status" social tienen sólo un efecto indirecto, de acuerdo con los resultados obtenidos en una investigación realizada en Puerto Rico (Figura 1).

Noda¹⁶, en Japón, indica que la comunicación, en los programas de control de la natalidad, sirvió a un doble propósito, el de "aceptar" el movimiento ideológico y el de "propagar" el conocimiento necesario. Como base del éxito de los programas de planificación familiar japoneses, este autor indica que ciertas características nacionales, tales como realismo, disciplina, ausencia de trabas religiosas y alto grado de educación, han contribuido favorablemente. Villareal²⁸, propone que la tasa de adopción depende de la comunicación y la difusión. Indica este autor que los Sindicatos y las Fuerzas Armadas son verdaderas escuelas de líderes potenciales debido a la motivación por el bienestar comunitario de los primeros y el mejor grado de educación de los segundos, así como el espíritu de cuerpo en ambos casos. Sin embargo, Freedman¹¹ pide el investigar y estar seguros del "qué" antes de ir muy lejos con el "por qué", ya que aquellos que han trabajado con experimentos de planificación familiar en comunidades aisladas, y no tocadas por cambios sociales, pueden testificar que la simple comunicación no puede dar resultados espectaculares si los estímulos no son lo suficientemente intensos y si no se utilizan los recursos de la sicología moderna.

¿Qué medios de comunicación usar?

Es aquí donde los distintos investigadores parecen no ponerse de acuerdo. Kantner et al¹⁴, basaron su trabajo en Puerto Rico en entrevistas personales, sin mayor evidencia de éxito. Arce², aboga por un conocimiento total de la red de comunicación informal en el me-

dio en que se va a desarrollar un programa de cambio.

Brennan⁶, habla del concepto de la "tiranía" que se puede desarrollar a través de la comunicación masiva y la dificultad en controlar una respuesta, masiva también, en base a una opinión pública, que es variable, con un interés inconstante, con distinta intensidad de creencia al nivel individual, que puede ser latente y que está compuesta de muchos semi-públicos diferenciados.

Bogue^{3, 4, 5}, piensa que se debe trabajar con grupos pequeños que sirvan como agentes de difusión y Cherry¹⁰, considera que a medida que se desarrollan mejores sistemas y técnicas de análisis (computadoras), más y más hechos pueden ser extraídos respecto a las tendencias de la población, sus hábitos, relaciones y preferencias.

Read¹⁹, tiene otro enfoque y aboga por una forma completa y coordinada al usar, no uno, sino, todos los métodos disponibles para presentar la información a las familias. Recomienda tener en cuenta el que se debe lograr el máximo interés al comienzo del programa, pero recordando siempre que la comunicación es un "vehículo" que puede llevar, tan efectivamente, buena o mala información y que la información mejor preparada no transformará una falsedad en verdad o una suposición en un hecho.

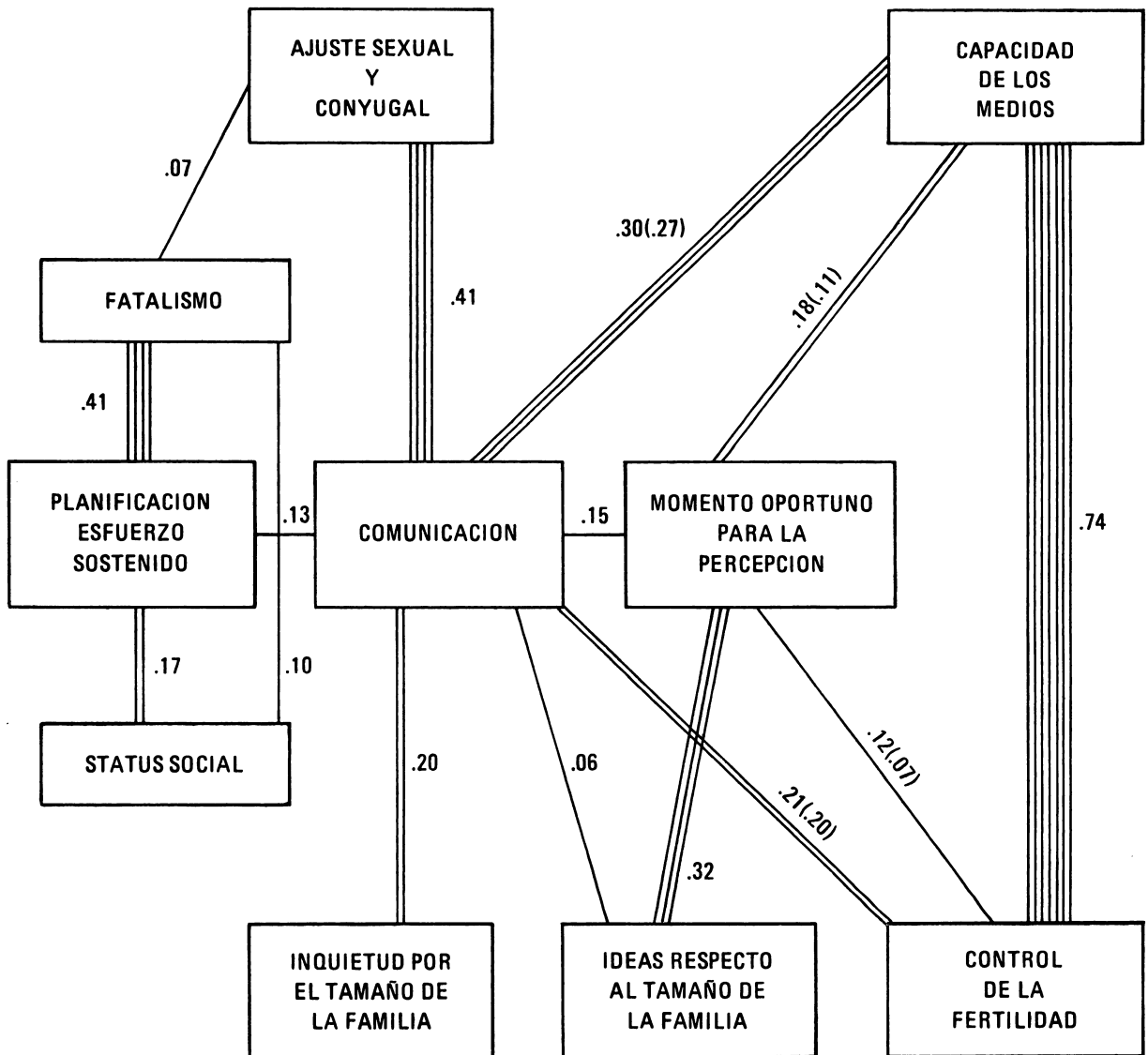
Por último para Ward³⁰, un fuerte incremento de los que sepan leer y escribir y el aumento de los recursos, constituyen las condiciones previas para una evolución.

Nosotros tendemos a decir con Rust²⁰, que la pregunta no es si es siempre bueno el decirlo o escribirlo o el hacerlo en forma individual o masiva, sino el definir qué clase de instrumento es mejor para un uso particular.

Factores que limitan los programas de planificación familiar

El Comité de Ciencias y Política Pública de los EE.UU.⁹, indica que en ese país el 80 por ciento de los matrimonios utiliza alguna forma de control de la natalidad; en Puerto

Figura No. 1
Modelo analítico-factorial de la dinámica de la fertilidad en Puerto Rico.



Las cifras entre paréntesis son correlaciones parciales, los otros factores son constantes. El tamaño de la correlación se demuestra por el número de líneas entre los factores. Las correlaciones menores de 0.10 no son significativas al nivel del 5%.

Rico, la India y el Lejano Oriente, estos porcentajes varían entre 40, 25 y 10 por ciento, respectivamente.

¿Qué factores limitan la adopción de algún sistema de planificación familiar? Los estudios realizados indican los siguientes⁹:

- a. Factores familiares.
- b. Factores personales.
- c. Factores de disposición mental.
- d. Factores de organización y económicos.
- e. Factores religiosos.
- f. Factores de comunicación.

Entre estos últimos se estima que la ignorancia de los propósitos, medios y consecuencias del planeamiento familiar, la baja cultura y la falta de intimidad entre el hombre y la mujer, son los que más influyen en los países menos desarrollados.

Callahan⁷, expresa que contrario a la creencia sentimental, la belleza, la cultura e inclusive la limpieza, cuestan dinero y que el mundo se debate entre conceptos antagónicos de éxito material y mortificación espiritual.

Senior²³, explica el efecto de "boomerang" de ciertas políticas que, al atacar ciegamente una idea, han contribuido a difundirla más. La falta de comprensión de este tema es tan grande que se llega a mencionar que hay gente interesada en darle "soluciones veterinarias"²⁴.

Discusión

Es evidente la importancia de una política que se ocupe de darle solución a este problema. En América Latina, países como Colombia, Chile, Perú y Brasil, vienen trabajando desde hace algún tiempo en hallar medios que se ajusten a sus casos particulares. Otros países, como Costa Rica, están reconociendo la urgencia del problema y tratan de estudiar técnicas que deriven resultados satisfactorios.

Hasta el presente, los resultados obtenidos guardan una relación directa con el grado de educación del medio en que se desarrolla el programa y con el conocimiento del tema. Este conocimiento, que implica una posterior adopción, ha sido, y es, el factor principal en la limitación del éxito y depende, en gran parte, de la forma cómo se usen las técnicas y los medios de comunicación para cada caso particular.

Existe un buen número de personas, muchas con marcada influencia sobre el pensamiento político y social de sus países, que no creen en la urgencia por un tipo cualquiera de planificación familiar a nivel nacional o regional.

Una vez más el problema puede definirse como falta de comunicación, en cuanto ésta implica conocimiento del tema. La planificación familiar **no es, o no implica necesariamente**, una drástica prohibición a la procreación de los seres humanos en una región determinada. Implica sí, la aceptación voluntaria de limitar el número de hijos de acuerdo con las posibilidades económicas de cada pareja, de tal manera que puedan (los hijos) recibir una educación adecuada, así como alimento y vestido correspondientes a un alto nivel de vida, y, lo que es más importante aún, que tengan a su disposición las mismas oportunidades de progreso que están al alcance de las nuevas generaciones de los países más avanzados.

Es importante también, el tratar de separar los conceptos de densidad de población y bajos ingresos económicos, ya que en los países con un mayor número de seres humanos que viven en condiciones de miseria casi absoluta, la densidad de población es relativamente baja. Esto nos puede llevar a la conclusión de que las soluciones a largo plazo, tales como la recuperación o incorporación de nuevas tierras para la agricultura o la colonización de zonas hasta el momento no explotadas pueden solucionar el problema. Todas ellas tienen participación en la solución del problema que presenta la relación entre creci-

miento demográfico y producción de alimentos, pero es aventurado el decir que sólo una de ellas podrá lograrlo.

Los programas nacionales que contemplan un conjunto de soluciones, entre las que se puede incluir la planificación familiar, serán aquellos más susceptibles de obtener éxito en la lucha contra el subdesarrollo, con toda su secuela de malnutrición, bajos índices de educación, pobreza, corrupción e indiferencia.

Tal vez un enfoque más acorde con la realidad sería el promover campañas divulgativas regionales, ya que la planificación familiar es necesaria en determinadas zonas donde el problema presenta características más agudas, en tanto que en otras, dentro del mismo país, su necesidad puede no ser tan urgente y, por lo tanto, se requiera de otro tipo de medidas.

Se deben hacer los mayores esfuerzos por coordinar las actividades de los distintos organismos que trabajan en estos programas, eliminando la desconfianza y tratando de unificar criterios, ya que los medios son distintos

pero el fin es el mismo; aquel de procurar una vida mejor para el mayor número de personas.

Conclusiones

1. El problema de la adopción de los programas de planificación familiar, depende, en cierta proporción, de un buen uso de la comunicación.
2. Hay desacuerdo entre los investigadores sobre la forma como deben usarse estos medios de comunicación.
3. La falta de una buena presentación de los programas de planificación familiar influye en un mejor conocimiento del tema.
4. Este escaso conocimiento puede generar desconfianza o rechazo de los programas.
5. Se están llevando a cabo esfuerzos, en diversos países, para presentar en una forma más lógica y comprensible, la importancia de estos programas.

RESUMEN

Los programas de planificación familiar y control de la natalidad, en ciertas zonas del mundo, han mostrado poco, o ningún, éxito. Una de las razones, para la falta de adopción, como ha sido establecido por diver-

sos investigadores, ha sido el uso deficiente de los medios de comunicación.

Se presentan, y discuten, diversas teorías sobre el mejor uso de los medios de comunicación en relación con la planificación familiar.

SUMMARY

The programs on family planning and birth control, in certain areas of the world, have shown little or no success. One of the reasons, as stated by many researchers in this field, for the lack of adoption has been a poor use of the communication media.

Different theories on the use of the communication media are presented and discussed in this paper and some conclusions are drawn.

BIBLIOGRAFIA

1. ALERS-MONTALVO, MANUEL. Sociología. Introducción a su uso en programas agrícolas rurales. 2da. ed. Turrialba, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Editorial SIC, 1962. 197 p.
2. ARCE, ANTONIO. Sociología y desarrollo rural. 3ra. ed. Turrialba, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Editorial SIC, 1963. 131 p.
3. BOGUE, DONALD J. Some tentative recommendations for a "Sociologically correct" family planning communication and motivation program in India. In Kiser, Clyde, ed. Research in family planning. New Jersey, Princeton University Press, 1962. 662 p.
4. ————Recomendaciones sobre el uso de la comunicación en la educación y motivación para la planificación familiar. In Mendoza Hoyos, H. y Bayona Núñez, A. eds. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, Boletín del Segundo Seminario sobre Demografía, Octubre 10-13 de 1965. Antioquia, Colombia, 1965. 433 p.
5. ————y HEISKANEN, VERONICA S. How to improve written communication for birth control. Chicago, Community and Family Study Center, University of Chicago Press, 1963. 90 p.
6. BRENNAN, LAWRENCE D. Modern communication effectiveness. New Jersey, Prentice Hall Inc., 1963. 501 p.
7. CALLAHAN, S. C. Family planning and the new catholic woman. In Birmingham, W., ed. What modern catholics think about birth control. New York, The New American Library Inc., 1964. 256 p.
8. COALE, A. J. y HOOVER, E. M. Crecimiento de población y desarrollo económico. México. Editorial Limusa-Wiley S. A., 1965. 438 p.
9. COMITE DE CIENCIAS Y DE POLITICA PUBLICA. Academia Nacional de Ciencias. El crecimiento de la población mundial, análisis de los problemas y recomendaciones para la investigación y el adiestramiento. México, Centro Regional de Ayuda Técnica, 1964. 44 p.
10. CHERRY, COLIN. On human communication. 3rd. ed. New York, John Wiley and Sons Inc., 1963. 333 p.
11. FREEDMAN, RONALD. Next steps in research on problems of motivation and communication in relation to family planning. In Kiser, Clyde, ed. Research in family planning. Section 9 problems of motivation and communication. New Jersey, Princeton University Press, 1962. 662 p.
12. HILL, REUBEN, STYCOS, J. M. y BACK, K. W. The family and population control. A Puerto Rican experiment in social change. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1959. 481 p.
13. HUXLEY, JULIAN. World population. In Thomas Malthus, Julian Huxley y Frederick Osborne. Three essays on population; New York, The New American Library 1960. 144 p.
14. KANTNER, J. F. y STYCOS, J. M. A non clinical approach to contraception. Preliminary report on the program of the Family Planning Association of Puerto Rico. In Kiser, Clyde, ed. Research in family planning. Section 9 problems of motivation and communication. New Jersey, Princeton University Press, 1962. 662 p.
15. MALTHUS, THOMAS. A summary view of the principle of population. In Thomas Malthus, Julian Huxley y Frederick Osborne. Three essays on population. New York, The New American Library Inc., 1960. 144 p. (Mentor Book MP 446).
16. NODA, MINORU. Contraception in Japan; problems of motivation and communication. In Kiser, Clyde, ed. Research in family planning. New Jersey, Princeton University Press, 1962. 662 p.
17. OSBORN, FREDERICK. Population; an international dilemma. In Thomas Malthus, Julian Huxley y Frederick Osborn. Three essays in population, New York, The New American Library Inc., 1960. 144 p. (Mentor Book MP 446).
18. PEÑA, RODRIGO. El sacerdote, comunicador por excelencia. In Segundo Seminario Nacional sobre Reforma Agraria para curas párrocos. Bogotá, IICA-CIRA, 18-23 de Octubre de 1965. Bogotá, Aedita Editores Ltda., 1965. 112 p.
19. READ, HADLEY. Getting information to farm families. Illinois, University of Illinois Press, 1955. 120 p.
20. RUST, I. W. Effective information devices for cooperatives. Washington, D.C., USDA. Educational Circular N° 29, 1966. 14 p.
21. SCHULMAN, SAM. Aspectos sociales de la Reforma Agraria. In Primer Seminario Nacional sobre Reforma Agraria para curas párrocos. Bogotá, IICA-CIRA, 19-24 de Octubre de 1964. Bogotá, Aedita Editores Ltda., 1964. 75 p.
22. ————Aspectos sociológicos de la Reforma Agraria. Bogotá, IICA-CIRA, Materiales de Enseñanza para Reforma Agraria N° 5. Bogotá, Antares, Tercer Mundo S.A., 1965. 57 p.

23. SENIOR, CLARENCE. An approach to research in overcoming cultural barriers to family limitation. In Mair, G., ed. *Studies in population. Proceedings of the Annual Meeting of the Population Association of America*. Princeton, Princeton University Press, 1949. pp. 150.
24. SOLUCION VETERINARIA al problema de la explosión demográfica. Fuego (San José, Costa Rica) 1(4):9. 1967.
25. STYCOS, J. M. Familia y fecundidad en Puerto Rico. México, Fondo de Cultura Económica, 1958. 347 p.
26. THE OUTPUT-POPULATION RACE. Agricultural situation, Statistical Reporting Service, USDA. 51(1):1-2. 1967.
27. TOYNBEE, ARNOLD. Establecer un equilibrio. *El Correo (UNESCO)*, París 19(2): 12. 1966.
28. VILLAREAL MEJIA, JORGE. Comunicación en planeación familiar. In Mendoza Hoyos, H. y Bayona Núñez, A. eds. *Asociación Colombiana de Medicina. Boletín del Segundo Seminario sobre Demografía*. Octubre 10-13 de 1965. Antioquia, Colombia, 1965. 433 p.
29. WALTERS, E. N. ¿Se hará la tierra demasiado pequeña? *El Correo (UNESCO)*, París 19(2):4-9. 1966.
30. WARD, BARBARA. Las naciones ricas y las naciones pobres. Trad. L. de Ibarra. México, Centro Regional de Ayuda Técnica, Compañía General de Ediciones S. A., 1963. 160 p.

El Agrinter: sistema interamericano de información para las ciencias agrícolas *

**Un esfuerzo para integrar
la documentación
e información agrícola
de América Latina y el Caribe**

*Alfredo Alvear***

EL PROBLEMA DE LA INFORMACION

Explosión, revolución y desarrollo son términos que se barajan con frecuencia en el tapete del mundo contemporáneo.

La sociedad actual está sufriendo grandes cambios en todos los campos de la ciencia, la tecnología y el desarrollo; pero los cambios en la información y la comunicación, como entes del conocimiento en acción, se revelan de una manera más profunda, caracterizando a esta época como una “sociedad de información”.

El problema fundamental que opera estos cambios radica, en gran parte, en la reestructuración del conocimiento y su rápido desarrollo interdisciplinario, acciones que se traducen en material informativo que se multiplica tanto en forma como en cantidad y calidad, dando lugar a una verdadera “explosión de la información”.

La información, como patrimonio común, es un arma de combate que la ciencia y la tecnología ponen al servicio del hombre para triunfar en su “revolución” y alcanzar su desarrollo integral.

* Trabajo presentado en el IV Congreso Regional de Documentación y en la XIII Reunión de la FID-CLA, Bogotá, Colombia. Octubre, 1973.

** Bibliotecario, IICA-CIDIA. Turrialba, Costa Rica.

La explosión de la información exige a la sociedad actual la necesidad de organizar su influencia en el campo científico, técnico y económico como una actividad prioritaria para el desarrollo de los pueblos.

SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION

Con la intención de facilitar el acceso a la información y asegurar su utilización se han desarrollado nuevos métodos y técnicas de procesamiento. Con este propósito se ha hecho necesario también la cooperación coordinada de esfuerzos, la sistematización de los recursos, no como soluciones en sí, sino como medio de control y diseminación de informa-

ociedad marche
nuestros países
económicamente,
en e incrementen
mación que per-
de sus recursos.

ión se han creado
eso de transferen-
desarrollo científico
. Se han diseñado
información, para
n ágil y oportuna,
ria duplicación de
y multiplicar los
maximizar la capa-
a de su desarrollo⁶.

tema el conjunto de
sonas, ideas, recur-
que interaccionan en
operativa para reali-
erminada por un fin
común y específico. El sistema de informa-
ción debe ser lo suficientemente flexible, de
tal manera que permita el flujo de la infor-
mación y la interacción de sus componentes.

Las características o parámetros¹¹ que describen un sistema de información son:

1. La función y forma del sistema;
2. El insumo (entrada de información: identificación, selección, adquisición y análisis);
3. El procesamiento interno (almacenamiento y recuperación); y
4. Los productos y servicios (salida de información: diseminación).

La estructura de un sistema depende de su alcance, funciones, usuarios y recursos disponibles. Las estructuras más comunes son las de tipo monolítico y las de tipo coordinado. En el sistema coordinado, un sistema puede constituirse en un subsistema de un sistema más amplio, dependiendo de su micro o macro jerarquización de objetivos y funciones. Las funciones del sistema están en relación directa con los fines predeterminados y enmarcadas dentro de sus parámetros.

LOS SISTEMAS DE INFORMACION CIENTIFICA Y TECNICA

Los organismos nacionales e internacionales, conscientes de la importancia de la información en relación directa con el desarrollo de los países, han tomado medidas de carácter político-administrativas y financieras para organizar y desarrollar mejores sistemas de información. Como una respuesta a estas medidas, hoy día, complejos y aparentemente sofisticados sistemas permiten el acceso y la utilización de la información.

A modo de información general, veamos algunos ejemplos de los esfuerzos de sistematización que se vienen desarrollando a nivel nacional, internacional y mundial, haciendo énfasis en los sistemas de información dedicados a las ciencias agrícolas y afines.

1. A nivel nacional

En América Latina son varios los países que han dado pasos firmes en el desarrollo de sistemas de información. Colombia se encuentra en la etapa de implantación del

Sistema Nacional de Información, SNI, y el Subsistema Nacional de Información en Ciencias Agrícolas, SNIA. Brasil tiene en estudio el Sistema Nacional de Información y Documentación Científica y Técnica, SNICT, y el Subsistema de Información y Documentación Agrícola, SIDA. En otros países, los sistemas de información se vislumbran como realidades, gracias a la acción decidida de los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología, como son los casos de Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela.

2. A nivel internacional

En América Latina y el Caribe, el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA, ha desarrollado una función pionera y de liderazgo en el desarrollo de bibliotecas y centros de documentación, formación de recursos humanos y transferencia de la información en el campo de las ciencias agrícolas². El IICA-CIDIA en 1967 puso en marcha el Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas, IICA-PIDBA^{12, 13} y en 1972 promovió la creación del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas, AGRINTER¹⁶.

Especial mención merecen los esfuerzos realizados por la Asociación Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas, AIBDA, la Biblioteca Regional de Medicina, BIREME, el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social, CLADES, el Programa de Desarrollo de Bibliotecas de la OEA, la Federación Internacional de Documentación, Comisión Latinoamericana, FID-CLA, el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, CINTERFOR, el Convenio "Andrés Bello". Se identifican también a nivel internacional las realizaciones del Commonwealth Agricultural Bureaux, CAB, del Chemical Abstracts Service, CAS, del BioSciences Information Service of Biological Abstracts, BIOSIS, el International Food Information System, IFIS, la Organization for Economic Coopera-

tion and Development, OECD, el International Development Research Centre, IDRC, el Medical Literature Analysis and Retrieval Systems, MEDLARS, la European Atomic Energy Community, EURATOM, y el International Information Service in Physics, Electrotechnology, Computers and Control, INSPEC.

3. A nivel mundial

En este nivel tenemos dos grandes sistemas de información: el International Nuclear Information System, INIS, y el International Information System for the Agricultural Sciences and Technology, AGRIS; el primero en operación y el segundo en desarrollo*.

En la cima de los sistemas de información científica y técnica se encuentra el World Science Information Systems, UNISIST, no como un sistema en sí, sino como un programa mundial para canalizar los esfuerzos y armonizar los recursos de los organismos que trabajan en el campo de la información.¹⁷

En el plano mundial es necesario enfatizar el papel que vienen desempeñando organismos como la United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO, la Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, la International Atomic Energy Agency, IAEA, la Federación Internacional de Documentación, FID, la International Association of Agricultural Librarians and Documentalists, IAALD, la International Organization for Standardization, ISO, la International Association of Technological University Libraries, IATUL, la International Labour Organization, ILO, el International Council of Scientific Unions, ICSU, la Agricultural Libraries Network, AGLINET, la United Nations Industrial Development Orga-

* Resultado de la fase experimental, en agosto de 1973, publicó el AGRINDEX en el cual participó América Latina y el Caribe a través del IICA-CIDIA, Núcleo Regional del AGRIS^{8,9}.

nization, UNIDO, la International Federation of Library Association, IFLA, y el Committee on Data for Scientific and Technology, CODATA.

En este marco de acciones, y como un esfuerzo por integrar y coordinar el análisis, almacenamiento, recuperación y diseminación de la información agrícola de América Latina y el Caribe, se crea el AGRINTER cuyos objetivos y funciones se presentan a continuación.

EL AGRINTER

1. Definición

El AGRINTER es un Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas. Es un sistema coordinado, abierto a la cooperación y participación voluntaria de los países de América Latina y el Caribe, que busca la promoción e integración de los servicios de documentación e información de la región.

2. Origen

El AGRINTER fue establecido el 18 de agosto de 1972, como una resolución de la IV Mesa Redonda del Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas, IICA-PIDBA¹⁶ y como acción de continuidad de la labor realizada por el IICA-PIDBA desde 1967.

El Sistema inició las actividades preliminares de implementación en setiembre de 1972, y comenzó a operar en enero de 1973.

3. Objetivos

Los objetivos¹⁵ del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas, AGRINTER, son:

a. Coordinar e integrar a nivel regional los esfuerzos que realizan los países en el campo de la documentación e información agrícola.

- b. Estimular la cooperación a nivel nacional y regional para atenuar las diferencias de niveles de aplicación de la tecnología.
- c. Promover el mejor uso de los recursos humanos, económicos y de información en América Latina y el Caribe, por medio de la coordinación, cooperación e integración regional.
- d. Hacer accesible en cada país el conjunto de información relacionada al sector agrícola y promover su utilización en los diferentes niveles de usuarios.
- e. Apoyar el planeamiento, la educación, la investigación y el desarrollo rural mediante la aplicación de métodos modernos de almacenamiento y diseminación de los recursos documentales disponibles en América Latina y el Caribe.

4. Alcance

El alcance del Sistema se ha determinado de acuerdo a las necesidades de los usuarios de la información agrícola¹⁶.

El Sistema abarca el campo de la literatura de las ciencias agrícolas y afines. Incluye todo tipo de documento, publicado o no, producido en y sobre América del Sur, América Central, México y el Caribe, sin limitaciones idiomáticas.

Para definir el campo de las ciencias agrícolas y afines se empleó el esquema de categorías de la "Bibliografía Agrícola Latinoamericana" (Anexo II). En el futuro se buscará la compatibilización de estas categorías con aquellas que adopte el AGRIS.

5. Organización y Funciones

El AGRINTER, como sistema coordinado, está formado por un Núcleo Coordinador, constituido por el IICA-CIDIA, y Núcleos Básicos, constituidos por una biblioteca o centro de documentación agrícola designado para el efecto en cada uno de los países componentes

del Sistema (Figura N° 1). Los Núcleos Básicos a su vez cuentan con la colaboración de bibliotecas cooperantes a nivel nacional^{3, 16}.

Las funciones del Núcleo Coordinador¹⁵ son: el planeamiento, desarrollo y coordinación del Sistema; el procesamiento y recuperación de la información; el financiamiento de la organización y coordinación del Sistema; la promoción del Sistema; los servicios de refuerzo a los países; la cooperación técnica para el desarrollo de los recursos de los Núcleos Básicos y bibliotecas cooperantes; la integración del Sistema en los sistemas mundiales de información agrícola.

Los Núcleos Básicos tienen las siguientes funciones¹⁶: la identificación, selección, adquisición, análisis (catalogación y categorización) y el almacenamiento de los documen-

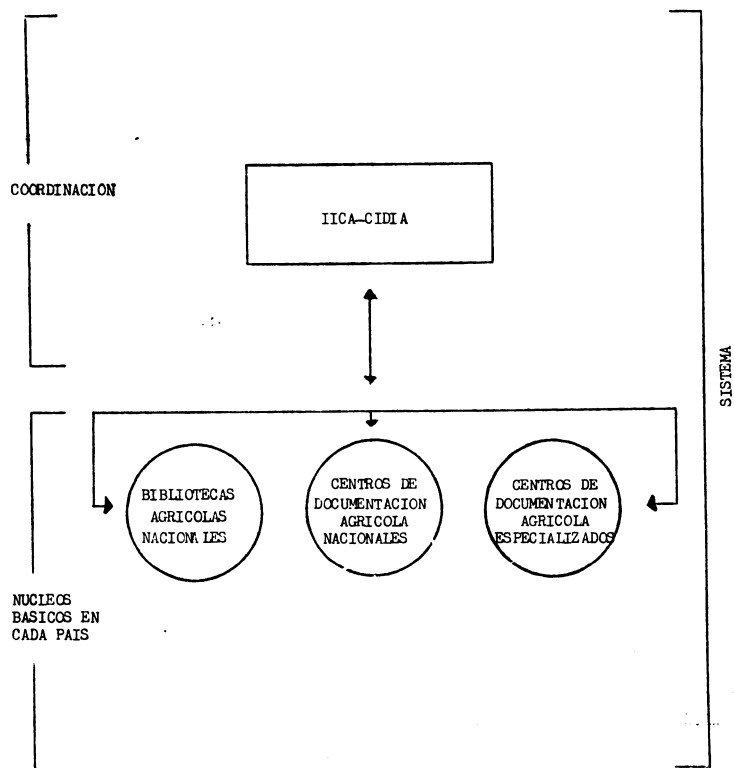
tos; la preparación y provisión de la entrada de la información de la literatura agrícola corriente nacional y servicios a nivel nacional.

Como se puede apreciar en esta forma de organización, y de acuerdo a las funciones descritas, existe una centralización del planeamiento, desarrollo y coordinación del sistema y una descentralización de entrada de información y servicios a los usuarios.

Esta descentralización permite un mayor acceso a la producción de literatura de cada país y servicios más adecuados para los usuarios.

Esta estructura coordinada, descentralizada en ciertos aspectos, demanda un alto grado de participación y cooperación de todos sus componentes, en especial de los Núcleos Básicos de los países.

Figura N° 1
ESTRUCTURA DEL SISTEMA



6. Financiamiento

La operación del Sistema se basa en los recursos y facilidades existentes y en desarrollo de sus componentes. Los Núcleos asumen la responsabilidad del financiamiento de las actividades que demande el cumplimiento de las funciones a ellos encomendadas¹⁶.

Otras fuentes de financiamiento del AGRINTER constituyen la comercialización de sus productos y servicios así como el aporte económico de organismos nacionales e internacionales.

7. Flujo de la Información

Con el objeto de acelerar y sistematizar el flujo de la información dentro del Sistema, se han determinado y desarrollado procedimientos adecuados³ que permiten la cooperación y participación de los Núcleos Básicos y facilitan las funciones de coordinación e integración de esfuerzos por parte del Núcleo Coordinador (Figura N° 2).

a. Entrada de información

La entrada de información "input" se realiza directamente desde los Núcleos Básicos, de acuerdo a la aplicación de las siguientes normas:

- 1) Empleo de las normas bibliográficas del Sistema; para el efecto se adoptó, con algunas modificaciones e implementaciones necesarias, las normas para descripción bibliográfica del AGRIS¹⁵.
- 2) Categorización de los documentos empleando el esquema de categorías de la "Bibliografía Agrícola Latinoamericana" (Anexo II). Para facilitar la aplicación de este esquema se están preparando notas de alcance que permita determinar la cobertura y uso de las categorías.
- 3) Utilización de un formato uniforme para proveer la información al Núcleo Coordi-

nador (Anexo I). El formulario empleado es una adaptación del formato del AGRIS¹⁵.

Los mecanismos de entrada de información se aplican en una forma flexible, de tal manera que permita la rápida canalización de la información desde los Núcleos Básicos. Estos mecanismos son susceptibles de modificación de acuerdo a los requerimientos de los usuarios y la compatibilización con otras metodologías empleadas por los sistemas y subsistemas nacionales, así como también con otros formatos desarrollados.

b. Procesamiento

La información necesaria para la preparación de la bibliografía corriente, bibliografías sobre temas específicos, catálogos colectivos, banco de bibliografías, y otras, es integrada, procesada e indizada en el Núcleo Coordinador.

c. Productos y servicios

El Sistema provee acceso a la literatura agrícola corriente y retrospectiva producida en o sobre la región y a la literatura agrícola mundial existente en los núcleos componentes¹⁶.

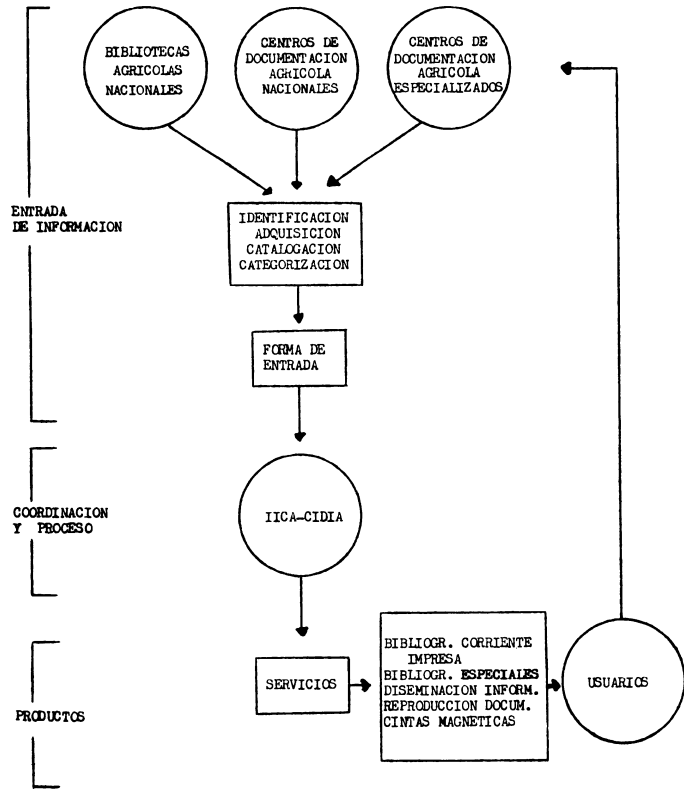
El principal producto del AGRINTER es la "Bibliografía Agrícola Latinoamericana"* , publicada trimestralmente por AIBDA, analiza anualmente un promedio de 3.500 documentos, incluye índices de autores y materias en cada número y acumulados en el volumen respectivo. En la actualidad solamente los índices de autores y materias (a base de palabras claves en el contexto, KWIC) se procesan en forma automatizada.

El AGRINTER está coordinando sus esfuerzos para la compilación de bibliografías

* A partir del Vol. 9, 1974, se llamará "Bibliografía Agrícola Latinoamericana y del Caribe".

Figura N° 2

FLUJO DE OPERACIONES DEL SISTEMA



sobre tópicos especiales de interés para la región (Reforma Agraria, Comercialización, Pastos y Forrajes y otras).

El Banco de Bibliografías Agrícolas del Sistema pone a disposición de los usuarios la información bibliográfica sobre temas de su interés, evitando la duplicación de esfuerzos en la elaboración de bibliografías y facilitando el acceso a la literatura agrícola⁷.

Con el objeto de determinar su potencial bibliográfico, el AGRINTER está coordinando la producción de catálogos colectivos de publicaciones agrícolas. El primer paso en este sentido constituye el Catálogo Colectivo de Colecciones Selectas de Publicaciones Periódicas Agrícolas de América Latina y el Caribe⁴.

Por medio de la reproducción de documentos (fotocopias, microfichas y micropelículas) el Sistema hace llegar la documentación agrícola a todos sus usuarios.

En un futuro próximo, el AGRINTER, proveerá también cintas magnéticas, diseminación selectiva de información, investigaciones en progreso, servicios por telecomunicación. Más adelante se ofrecerá bibliografías anotadas, revisiones de literatura y traducciones.

8. Capacitación de Personal

El AGRINTER, consciente de que la formación de los recursos humanos es un factor importante para el desarrollo del Sistema, ha puesto en marcha un programa de capacita-

ción de bibliotecarios y documentalistas agrícolas de los Núcleos Básicos. Este programa constituye un medio para crear las condiciones necesarias para que los países estén en posición de participar activamente en el Sistema.

El programa de capacitación de personal incluye la enseñanza teórica y práctica sobre los sistemas de información científica y técnica, la necesidad de la cooperación a nivel nacional e internacional; el adiestramiento en las técnicas modernas de transferencia de información, normas de descripción bibliográfica, categorización, procesamiento de información y utilización de los productos del Sistema.

Este programa de capacitación se efectúa a través de cursos y seminarios nacionales e interamericanos, adiestramientos en servicio, estadías de actualización, preparación y difusión de materiales informativos sobre el AGRINTER.

En este marco de acción, en 1973 se realizaron la V Mesa Redonda del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas (Agosto 23-24) y el I Seminario sobre Avances en Documentación Agrícola (Agosto 27 - Setiembre 21). Anualmente el IICA-CIDIA dicta los Cursos Interamericanos en Bibliotecas y Documentación Agrícola. Cursos similares se dictarán el próximo año en Argentina, México, Perú y Venezuela. Los cursos a nivel nacional constituyen un esfuerzo conjunto de los Núcleos Básicos y el Núcleo Coordinador, así como también de otros organismos nacionales e internacionales.

9. Usuarios

Si se considera a la información como una fuerza susceptible de industrialización, existe la obligación de formar y habilitar el "mercado" de consumo para esta "nueva industria". Por consiguiente, es necesario conocer al consumidor (usuario), su nivel, sus necesidades e intereses y adiestrarlo para la utilización de la información científica y técnica.

El usuario de la información agrícola, no solamente como consumidor, sino también como generador de información, es el eje sobre el cual gira el Sistema. Con este conocimiento en mente, el AGRINTER promueve el estudio de usuarios para una mejor disseminación selectiva de la información. Promueve también, en forma directa e indirecta, su adiestramiento a través de cursos a varios niveles; la preparación de guías, manuales y materiales audiovisuales para la aplicación y sistematización de la enseñanza.

El programa de adiestramiento de usuarios ha sido diseñado con una orientación hacia el futuro, teniendo en cuenta el rápido desarrollo de las técnicas de la documentación e información y las necesidades de cambio de los usuarios. El adiestramiento hace énfasis en el conocimiento de los fundamentos de la información científica y técnica, el manejo de las fuentes especializadas en ciencias agrícolas, la capacitación en los métodos y técnicas de recuperación y la aplicación y utilización de los sistemas de información.

El Sistema busca la cooperación y colaboración de los organismos nacionales e internacionales para extender los cursos de adiestramiento de usuarios de la información a todos los países de América Latina y el Caribe.

10. Progresos del Sistema

El AGRINTER en su primer año de existencia ha iniciado sus actividades en forma vigorosa y dinámica. Sus logros en este corto período de vida, se pueden concretar en los siguientes aspectos⁵:

- a. Estudio, análisis y cimentación de las bases del Sistema.
- b. Ratificación de los Núcleos Básicos en la cooperación y participación en el Sistema.
- c. Promoción a nivel interamericano para el establecimiento de Núcleos Básicos en los países aún no representados en el AGRINTER.

- d. Promoción a nivel nacional para lograr la cooperación de bibliotecas y centros de documentación agrícolas del país, en su condición de bibliotecas cooperantes de los Núcleos Básicos.
- e. Determinación y desarrollo de una metodología adecuada para agilizar el flujo de la información.
- f. Fortalecimiento técnico y económico a la "Bibliografía Agrícola Latinoamericana".
- g. Planeamiento del Catálogo Colectivo de Colecciones Selectas de Publicaciones Periódicas y el Banco de Bibliografías Agrícolas de América Latina y el Caribe.
- h. Obtención de apoyo técnico y económico del International Development Research Center, IDRC, del Canadá (análisis del Sistema, Catálogo Colectivo de Publicaciones Periódicas y participación de América Latina y el Caribe en el AGRIS a través del AGRINTER por un período de cinco años), la National Agricultural Library, NAL, de los Estados Unidos (asignación de un especialista en información por un término de dos años para reforzar las operaciones del AGRINTER-AGRIS) y FAO.
- i. Capacitación de personal a través del Programa Educativo del IICA-CIDIA.
- j. Promoción y difusión del Sistema a través de boletines, mesas redondas, cursos y seminarios, reuniones y congresos.

En conclusión, el Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas, AGRINTER, a pesar de sus limitaciones técnicas y económicas, ha logrado, en su primer año de operación, avances significativos en la coordinación, colaboración y cooperación de sus componentes, lo cual ha servido para afirmar el sistema en beneficio de la agri-

cultura y el desarrollo de los países de la región.

El estímulo y apoyo técnico-económico de los organismos internacionales, constituye un reconocimiento a nivel mundial de los esfuerzos que realiza el AGRINTER en el campo de la documentación e información agrícola de América Latina y el Caribe.

PROYECCION Y DESARROLLO DEL AGRINTER

1. El éxito del AGRINTER depende del grado de cooperación y participación que cada uno de sus componentes esté en capacidad de aportar al Sistema. Por lo tanto es necesario:
 - a. La concientización de los países en la necesidad e intercambio de información, como medio para alcanzar su desarrollo científico, técnico, económico y social.
 - b. El reconocimiento e interés de los países en el Sistema, como un mecanismo para satisfacer sus necesidades de información.
 - c. La capacidad de los organismos gubernamentales para garantizar el establecimiento, desarrollo y funcionamiento de los Núcleos Básicos y las bibliotecas cooperantes.
 - d. La aceptación de los países de asegurar la compatibilidad técnica para la utilización de los productos y servicios del Sistema con otros sistemas nacionales de información, bajo las normas y formatos establecidos.
 - e. La dedicación de todos los recursos del IICA-CIDIA, como Núcleo Coordinador de los esfuerzos de integración de la información científica y técnica en el campo de las ciencias agrícolas, y como Centro Interamericano de Docu-

mentación e Información Agrícola, en el cual todos los países miembros tienen iguales derechos.

2. El AGRINTER, en busca de mecanismos adecuados para el desarrollo de los recursos técnicos, económicos y humanos de todos sus componentes, orienta sus pasos hacia:
 - a. Determinar políticas y criterios para el planeamiento de las actividades de información a nivel nacional y regional.
 - b. Promover la creación de sistemas y subsistemas nacionales de información.
 - c. Brindar asistencia técnica para establecer proyectos pilotos.
 - d. Fortalecer el adiestramiento de los usuarios y la capacitación de personal.
 - e. Colaborar y apoyar estudios de usuarios y evaluación de la investigación en el campo de la información agrícola.
 - f. Realizar estudios sistemáticos de estructuras, fuentes y necesidades de información científica y técnica en los países miembros.
 - g. Desarrollar técnicas modernas para el análisis, almacenamiento, recuperación y disseminación de la información (descriptores, tesauros, formatos y programas).
 - h. Propiciar la formación de centros especializados de información.
 - i. Evaluar el Sistema en términos de la satisfacción y necesidades de los usuarios y su costo de operación.
3. La integración de la literatura agrícola de América Latina y el Caribe y la interacción de los sistemas nacionales y regionales de información, como medio para superar nuestro subdesarrollo, constituye la máxima aspiración del Sistema. Con este fin el Sistema dedicará toda su capacidad para la compatibilización de los mecanismos de transferencia de la información de los sistemas y subsistemas nacionales con el AGRINTER, y éste a su vez con los sistemas internacionales y en especial con los sistemas mundiales de información: el AGRIS y el UNISIST.

ANEXO I
FORMATO PARA PROVEER LA INFORMACION

AGRINTER HOJA DE ENTRADA DE INFORMACION	001	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 33%;">Núcleo Básico</th> <th style="width: 33%;">Año</th> <th style="width: 33%;">Número Entrada</th> </tr> <tr> <td style="height: 20px;"></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Núcleo Básico	Año	Número Entrada				<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Monografía</td> <td style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Analítica Rev.</td> <td style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Analítica Conf.</td> <td style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Informe</td> <td style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Patente</td> <td style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Película</td> <td style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Mapa o Atlas</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">B</td> <td style="text-align: center;">J</td> <td style="text-align: center;">C</td> <td style="text-align: center;">R</td> <td style="text-align: center;">P</td> <td style="text-align: center;">F</td> <td style="text-align: center;">G</td> </tr> </table>	Monografía	Analítica Rev.	Analítica Conf.	Informe	Patente	Película	Mapa o Atlas	B	J	C	R	P	F	G
Núcleo Básico	Año	Número Entrada																					
Monografía	Analítica Rev.	Analítica Conf.	Informe	Patente	Película	Mapa o Atlas																	
B	J	C	R	P	F	G																	
	008	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="3">Categorización</th> </tr> <tr> <th style="width: 33%;">Primaria</th> <th style="width: 33%;">Secundaria</th> <th style="width: 33%;">Geográfica</th> </tr> <tr> <td style="height: 20px;"></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Categorización			Primaria	Secundaria	Geográfica				<p style="margin-top: 10px;">Tipo de Documento</p>											
Categorización																							
Primaria	Secundaria	Geográfica																					

	Etiqueta	Datos (a máquina)
Autor (Personal o Corporativo)	100	
Dirección autor personal	100A	
Grado (Tesis)	111	
Título	200	
Subtítulo	201	
Conferencia	Nombre	210
	Lugar	211
	Fecha	213
Edición	250	
Pie Imprenta	Lugar Publ.	401
	Editor	402
	Fecha	403
Colación	500	
Idioma del Texto	600	
Notas	610	
Publicaciones Seriadadas	Título	230
	Fecha	403
	Colación	500
	Notas	610

AGRINTER 1973

Anexo II

ESQUEMA DE CLASIFICACION
ADOPTADO POR LA BIBLIOGRAFIA
AGRICOLA LATINOAMERICANA

Código	Categorías	Código	Categorías
0505	Agricultura General y Sociología Rural.	4005	Fitotecnia - General.
1005	Economía Agrícola General y Economía de la Tierra.	4010	Taxonomía y Geografía Vegetal.
1010	Administración Rural.	4015	Ecología Vegetal.
1015	Producción Agrícola - Costos e ingresos.	4020	Morfología, Anatomía y Citología Vegetal.
1020	Producción Agrícola - Distribución.	4025	Genética y Mejoramiento Vegetal.
1025	Producción Agrícola - Estadística y Metodología.	4030	Fisiología Vegetal y Bioquímica - General.
1030	Agricultura - Situación, Política, Programas y Legislación.	4035	Fisiología y Bioquímica de Cultivos de Campo.
1505	Alimentos - Defensa del Consumidor.	4040	Fisiología y Bioquímica de Cultivos Hortícolas.
1510	Nutrición Humana.	4045	Fisiología y Bioquímica Forestal.
1515	Economía del Hogar.	4050	Cultivos de Campo.
2005	Productos Agrícolas - General.	4055	Cultivos Hortícolas.
2010	Productos Lácteos.	4060	Otros Cultivos de Valor Económico.
2015	Productos Ganaderos.	4505	Enfermedades Fungosas y su Control.
2020	Productos Avícolas.	4510	Enfermedades Bacterianas y su Control.
2025	Productos de Cultivos de Campo.	4515	Enfermedades Virósas y su Control.
2030	Productos Hortícolas.	4520	Otras Enfermedades y Daños.
2035	Alimentos para Ganado y Aves.	4525	Malezas y Control de Malezas.
2505	Ciencia Animal - General.	4530	Plagas y su Control - General.
2510	Biología Animal.	4535	Plagas de Cultivo de Campo y su Control.
2515	Nutrición Animal.	4540	Plagas de Cultivos Hortícolas y su Control.
2520	Crianza y Mejoramiento Animal.	4545	Plagas Forestales y de Productos Forestales y su Control.
3005	Medicina Veterinaria - General.	4550	Plagas de Productos Agrícolas y su Control.
3010	Enfermedades infecciosas y parasitarias.	4555	Plagas en Animales y en el Hombre y su Control.
3015	Enfermedades no Infecciosas.	4560	Pesticidas.
3020	Otras Enfermedades y Daños.	5005	Entomología - General.
3505	Dasonomía - General.	5010	Entomología Taxonómica.
3510	Economía y Manejo de los Bosques.	5015	Apicultura y Sericultura.
3515	Silvicultura.		
3520	Industrias Forestales.		

Código	Categorías	Código	Categorías
5505	Ingeniería Agrícola y Estructuras Rurales.	7005	Biología - General.
5510	Maquinaria Agrícola y Equipo.	7505	Ciencias Físicas y Matemáticas.
6005	Ciencia del Suelo.	8005	Química.
6010	Suelos - Materiales para su Mejoramiento.	8505	Tecnología.
6015	Suelos - Recursos y Manejo.	9005	Economía y Administración - General.
6020	Recursos Hidráulicos y Manejo.	9505	Ciencias Sociales y Humanidades.
6505	Recursos Naturales y Contaminación del Ambiente.	9705	Ciencia de la Información.

RESUMEN

El autor presenta una breve descripción del problema de la información, la necesidad de sistematización y el panorama mundial de los sistemas de información con especial mención a los esfuerzos de América Latina y el Caribe por la integración de la información de las ciencias agrícolas y afines.

Describe en forma amplia el Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas, AGRINTER y señala la importancia de la capacitación de personal técnico y el adiestramiento de los usuarios de la información.

El autor concluye proyectando una visión del AGRINTER, haciendo énfasis en la necesidad de la cooperación y la participación de los países, la búsqueda de mecanismos adecuados para el desarrollo de los recursos técnicos, económicos y humanos de los componentes del Sistema, la integración de la literatura agrícola de América Latina y el Caribe en los sistemas mundiales de información a través del AGRINTER; así como la compatibilidad e interacción de los sistemas nacionales y regionales para acelerar la transferencia de información como medio para alcanzar el desarrollo científico, técnico, económico y social del hemisferio.

SUMMARY

The author presents a brief description of the problem of information, the need for systematization, and the world panorama of the information systems, with special mention to the efforts made by Latin America and the Caribbean towards the integration of information of agricultural sciences and related areas.

It thoroughly describes the Interamerican Information System for Agricultural Sciences, AGRINTER, and points out the importance of training technical personnel as well as those using the information.

The author concludes projecting a vision of AGRINTER emphasizing the need for the cooperation and participation of the countries, the search for adequate mechanisms for the development of the technical, economic and human resources of the components of the System; the integration of the agricultural literature of Latin America and the Caribbean into the world information systems through AGRINTER as well as the compatibility and interaction of the national and regional systems to accelerate the transference of information as a means to reach the scientific, technical, economic and social development of the hemisphere.

BIBLIOGRAFIA

1. ARBOLEDA SEPULVEDA, O. El concepto de sistema y el Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas - AGRINTER. Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. 13 p.
2. CACERES RAMOS, H. Planificación de un sistema regional de información agrícola. In Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas, 3a, Buenos Aires, 1972. Actas y trabajos. Buenos Aires, AIBDA, 1972. pp. III.A.6.1-21.
3. ————. Bases para la implementación del AGRINTER. In Mesa Redonda del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas - AGRINTER, 5a, Turrialba, Costa Rica, 1973. El AGRINTER. Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. Doc., 7 p.
4. ————. Catálogo colectivo de colecciones selectas de publicaciones periódicas agrícolas de América Latina y el Caribe. In Mesa Redonda del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas - AGRINTER, 5a, Turrialba, Costa Rica, 1973. Avances del AGRINTER. Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. Doc. 3, 3 p.
5. ————. Informe sobre el desarrollo general del AGRINTER. In Mesa Redonda del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas AGRINTER, 5a, Turrialba, Costa Rica, 1973. Avances del AGRINTER. Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. Doc. 1, 8 p.
6. EAST, H. The preliminaries to international collaboration. In American Society for Information Science, 35, Annual Meeting, Washington, D. C., 1972. A world of information. Proceedings. Washington, D. C., ASIS, 1973. v. 9, pp. 3-8.
7. GALRAO, M. J. Banco de bibliografías agrícolas de América Latina y el Caribe. In Mesa Redonda del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas - AGRINTER, 5a, Turrialba, Costa Rica, 1973. Avances del AGRINTER. Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. Doc. 2, 8 p.
8. INTERNATIONAL INFORMATION SYSTEM FOR THE AGRICULTURAL SCIENCES AND TECHNOLOGY. Agrindex 1973 August; experimental issue. Rome, FAO, 1973. 513 p.
9. ————. Agrindex 1973 August; supplementary information. Rome, FAO, 1973. p. irr.
10. LEATHERDALE, D. AGRIS: subject categories and scope descriptions. Prel. ed. Rome, FAO, 1973. 77 p.
11. LISTON JUNIOR, D. M. y SCHOENE, M. L. Basic elements of planning and design of national and regional information systems. Columbus, Ohio, Battelle Columbus Laboratories, 1971. 51 p.
12. MALUGANI, M. D. Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas de América Latina, IICA/PIBDA. In Mesa Redonda del Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas, 1a, Lima, 1967. Documentos y Recomendaciones. IICA, Bibliotecología y Documentación N° 11. 1968. pp. 11-39.
13. ————. Una nueva dimensión de cooperación para el desarrollo de servicios bibliotecarios agrícolas en América Latina. FID/CLA. Folletos de Difusión N° 7. 1968. 22 p.
14. ————. La integración de la información agrícola en América Latina; potencialidad de acción del IICA-CIDIA. In Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas, 3a, Buenos Aires, 1972. Actas y trabajos. Buenos Aires, AIBDA, 1972. pp. III.B.1.1-38.
15. MARTINELLI, M. T. y EAST, H. AGRIS: guidelines for bibliographic description. Prel. ed. Rome, FAO, 1973. p. irr.
16. SISTEMA INTERAMERICANO de Información para las Ciencias Agrícolas - AGRINTER; bases para su establecimiento. IICA-CIDIA. Documentación e Información Agrícola. N° 24. 1973. 18 p.
17. TOCATLIAN, J. UNISIST implementation plans. In American Society for Information Sciences, 35, Annual Meeting, Washington, D. C. 1972. A world of information. Proceedings. Washington, D. C., ASIS, 1973. v. 9, pp. 9-14.
18. TURKOV, Z. The International Nuclear Information System (INIS); practical and political aspects of international cooperation in information exchange. In American Society for Information Science, 35, Annual Meeting, Washington, D. C., 1972. A world of information. Proceedings. Washington, D. C., ASIS, 1973. v. 9, pp. 15-22.
19. UNESCO. UNISIST: Sinópsis del estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema mundial de información científica. París, 1971. 94 p.
20. VICENTINI, A. L. C. Informática agrícola. Ciência da Informacao (Brasil) 1(2):83-90. 1972.
21. WOOLSTON, J. The future for international information systems. In American Society for Information Science, 35, Annual Meeting, Washington, D. C., 1972. A world of information. Proceedings. Washington, D. C., ASIS, 1973. v. 9, pp. 23-24.

Iniciamos esta sección para informar sobre las acciones que en el campo del desarrollo rural se realizan en América Latina y el Caribe. Las colaboraciones pueden remitirse al Editor de la Revista. Apartado 74, Turrialba, Costa Rica.

“INCREMENTO DE LA PRODUCCION Y DE LA PRODUCTIVIDAD HA SIDO UNA DE LAS MAYORES PREOCUPACIONES DEL IICA”

Destaca el doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA, en nota publicada en el Boletín Interno de la institución, la misma que nos permitimos transcribirla por los aspectos relevantes que señala:

“Una de las mayores preocupaciones que el IICA ha tenido siempre es la del incremento de la producción y de la productividad en nuestros países. Así lo especifica el primero de nuestros objetivos generales, según puede verse en el Plan General.

Esta preocupación en el área señalada es de carácter general y se enfatiza aún más en momentos como los que hoy día estamos viviendo, cuando tenemos que pensar por ejemplo, en catástrofes como la de la sequía de la región sheliana de Africa, que dejó a algunos países de aquel continente sumidos bajo el signo del hambre drástica; o en problemas como los resultantes de la disminución de los ‘stocks’ de alimentos que se hallaban almacenados como reservas estratégicas, especialmente en los Estados Unidos.

En este aspecto, y en cuanto se refiere particularmente a las reservas mundiales de cereales, hay que considerar, por ejemplo, que hace diez años éstas eran suficientes para mantener el abastecimiento de 40 semanas y actualmente han bajado hasta un punto apenas equivalente a las necesidades de 18 semanas, lo cual ha llevado a calcular que en junio de 1974 llegarán solamente al equivalente de 2,5 meses de consumo. El nivel actual es el más bajo de los últimos 20 años.

El problema de las malas condiciones meteorológicas imperantes en los años 72 y 73 en importantes zonas productoras no ha dado por cierto índices favorables en la producción de alimentos.

Lógicamente los precios de los productos agrícolas han subido a altos niveles. Por ejemplo: el pre-

cio del trigo (hard winter wheat) que en julio de 1972 era de US\$67 la tonelada métrica CIF Rotterdam, en julio de 1973 fue de US\$139, o sea, que tuvo un aumento del 10 por ciento en 12 meses. El precio del maíz en el mismo lapso subió 113 por ciento y el del algodón pasó de US\$0,30 a US\$0,90 la libra. La carne vale en Europa entre US\$5 y US\$8 la libra, etc., etc.

Los fertilizantes han experimentado aumentos dramáticos en consumo y en precios, y el futuro previsible indica que éstos seguirán subiendo como resultado de una demanda incrementada. Los Estados Unidos en 1973 han terminado con todas las restricciones para el cultivo de sus tierras, lo cual significa la incorporación de cuatro a cinco millones de hectáreas a la producción, y en todo el mundo se está tratando de adoptar mejores técnicas agrícolas, las cuales comienzan por mayores aplicaciones de fertilizantes.

Por causas como las apuntadas, en la última Asamblea de las Naciones Unidas (28º período de sesiones) el Secretario de Estado Kissinger propuso que se celebre en el presente año una Conferencia Mundial de Alimentos. Esta conferencia se efectuará de acuerdo con la aprobación que las Naciones Unidas dieron al campo económico y social y la FAO en su conferencia última del pasado año, se encargó de realizarla. Se reunirá en Roma en noviembre próximo.

Necesariamente habrá de ser un cónclave de gran alcance. Ya se está reuniendo la comisión organizadora que ha sido integrada para su correspondiente preparación.

Son nuestros votos porque en esa Conferencia se den, con la participación de los aproximadamente 150 países miembros de las Naciones Unidas, las soluciones efectivas que vengan en beneficio de nuestros pueblos.

En su condición de organismo regional, el IICA está ofreciendo su posible colaboración a la FAO. Pensando precisamente en llegar a tener alguna participación, en una forma reducida, pero sin duda importante, hemos decidido dedicar la Mesa Redonda de este año, dentro de la Reunión de la Junta Direc-

tiva que se efectuará en Caracas, Venezuela, del 13 al 18 de mayo, al tema titulado: "Producción de Alimentos en América Latina y en el Caribe".

Tenemos ya a nuestra gente de la Dirección General pensando en el tema y próximamente daremos más detalles sobre el mismo a nuestras oficinas. Agradeceremos también cualquier sugerencia que los compañeros quieran enviarnos desde ahora".

GOBIERNO DEL PERU IMPONE CONDECORACION AL DIRECTOR GENERAL DEL IICA

En un acto de destacada significación, el señor Ministro de Agricultura del Perú, General de División E. P. Enrique Valdez Angulo, en nombre de su Gobierno impuso al Director General del IICA, doctor José Emilio G. Araujo, la condecoración de la Orden del Mérito Agrícola en el grado de Comendador.

La ceremonia se llevó a cabo el 20 de marzo pasado, en la Sala de Conferencias del Ministerio de Agricultura, con la presencia de los Directores Generales de este despacho, de funcionarios del CENCIRA, del Instituto de Investigaciones Agroindustriales, Tribunal Agrario y de representantes de la OEA, la FAO, la Agencia Internacional para el Desarrollo, el IICA y otras entidades públicas y privadas conectadas con el desarrollo agrícola.

En el momento de hacer entrega de la distinción al Director Araujo, el señor Ministro de Agricultura del Perú manifestó que con este símbolo quería expresar el Gobierno Revolucionario de su país el reconocimiento a los méritos del Director General del IICA y a la cooperación que este organismo está dando al sector agrario, tanto del suyo como de otros países de América Latina.

El Director General Araujo, al agradecer el alto honor recibido, hizo mención de las responsabilidades que el IICA tiene con respecto al desarrollo del sector rural y al mejoramiento de los niveles de vida de las comunidades latinoamericanas, y puso énfasis en la importancia del apoyo de los gobiernos de los países miembros a sus programas, cuyas finalidades de progreso social requieren de ese apoyo para que den el fruto que se espera de ellos.

"Con certeza de juicio —dijo el señor Ministro Valdez Angulo— fundada en su capacidad técnica y sólida formación humanística, desde la Dirección General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, nuestro amigo Araujo viene dando un valioso aporte para que se comprenda en toda América Latina la importancia de los cambios estructurales profundos como condición para alcanzar el desarrollo, a cuyos beneficios tienen derecho cerca de 200 mi-

llones de seres humanos que viven directamente de las actividades agropecuarias".

"Esta condecoración —respondió el Director General Araujo— es una honra para toda la institución que represento. En verdad es algo más: es la expresión del reconocimiento que un país hace a la nueva visión de la cooperación técnica internacional que el IICA se ha impuesto".

LA REFORMA AGRARIA PERUANA HA AFECTADO MAS DE 5 MILLONES DE HECTAREAS

La acción del Ministerio de Agricultura del Perú, en los últimos cinco años, se ha dirigido fundamentalmente en dos direcciones: la formulación y aplicación de una Reforma Agraria integral, de un lado, y de otro la regulación y comercialización de la producción agropecuaria destinada tanto al consumo interno como a la exportación.

Es el proceso de Reforma Agraria el que ha definido políticas y acciones trascendentales en la actividad agropecuaria del país. Las cifras oficiales al 31 de julio de 1973, señalan un avance de expropiaciones que totaliza 5 millones 400 mil hectáreas. En lo que se refiere a las adjudicaciones, el área entregada —con contrato suscrito— suma 3 millones 486 mil hectáreas otorgadas a 149.366 familias.

EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

Las cifras del Ministerio de Agricultura muestran que se ha expropiado hasta el momento 5.044 fundos con una extensión total de 5'458.590 hectáreas; en este proceso se ha adquirido un total de 1'755.268 cabezas de ganado. Por estas expropiaciones se ha entregado un total de 2,036'802.746 soles en efectivo y 8,671'540.000 en bonos.

Por otra parte, se ha entregado fundos individuales por una extensión total de 123,866 hectáreas a 16,959 familias. Fondos de explotación cooperativa por una extensión total de 1'453.459 hectáreas se han adjudicado a un total de 73,632 familias. A comunidades, con un total de 25,734 familias, se ha entregado un total de 361,114 hectáreas y, el Sistema denominado SAIS que agrupa en diferentes explotaciones a 33.041 familias, se han entregado 1'548,151 hectáreas.

El valor total de todas estas adjudicaciones, con sus intereses, alcanzan a una suma de 11,515'888,056 soles. Para fines de este quinquenio el Ministerio de Agricultura espera concluir la afectación de unos 9 mil predios con una superficie total de casi 10 millones de hectáreas.

PRODUCCION Y FRONTERA AGRICOLA

El Ministerio de Agricultura ha iniciado un plan de programación de cultivos destinado básicamente a mantener un nivel de importación controlado. Se han determinado los volúmenes de producción de 18 cultivos básicos, sobre una superficie de un millón 204 mil hectáreas en todo el país.

A la fecha el portafolio de Agricultura proyecta ampliar la frontera agrícola peruana mediante el mejoramiento de 221 mil hectáreas y la incorporación de 108.500 hectáreas. Casi todos estos proyectos están en estado avanzado de financiación y requerirán volúmenes altos de inversión nacional y extranjero.

SITUACION Y TENDENCIA DEL DESARROLLO AGROPECUARIO DE LA ARGENTINA

En la Argentina, el IICA ha venido realizando una considerable recopilación de información tendiente a identificar la situación del sector agropecuario del país, su problemática y las posibilidades que muestra su ulterior evolución.

Este trabajo se ha materializado en un ensayo multidisciplinario que cubre la evolución histórica de la economía nacional con particular énfasis en los aspectos relacionados con la producción agraria. El examen particulariza en los últimos cuarenta años para finalizar su análisis de cifras y datos en los primeros meses de 1973. Resultan así diferenciados: un período primitivo (hasta 1859), un período de expansión agropecuaria (1860-1929), un período de tendencia a la autarquía nacional (1930-1952), y, el período de la política pendular (1953 a la fecha).

En cada una de estas etapas el análisis se concentra en tres aspectos que se consideran primordiales para definir el clima en que vive y se desarrolla la producción y que han sufrido cambios muy profundos como resultado de las políticas económicas características de cada período. Estos aspectos son: a) las políticas de precios internos intersectoriales; b) los elementos estructurales; y, c) la evolución de los componentes tecnológicos de la producción. Como fundamentación del estudio se han reunido datos sobre evolución de los rendimientos unitarios de diversos cultivos, sobre la productividad y el ingreso en el sector agropecuario y sobre indicadores de desarrollo económico-social de la población rural. Esta información ha sido incluida en forma de anexos con abundante documentación

estadística. De este modo se aprecia la magnitud, características y curso de diversas series estadísticas que definen magnitudes de importancia para interpretar la marcha y problemas del sector.

Fundadas en esta información se formulan conclusiones sobre la evolución agropecuaria argentina examinada con visión retrospectiva. Del mismo modo se examinan las posibilidades de la producción primaria como contribuyente a una economía en rápida integración y que busca niveles más altos de productividad general.

El trabajo señala que en etapas posteriores se procurará completar el análisis de aspectos como: las políticas de fomento agrícola, la oferta y demanda de la mano de obra, los mercados de diversos productos y otros cuya influencia también es de importancia. Asimismo se considera el sistema institucional del sector agropecuario y la forma como cumplen su función de provisión de servicios para facilitar y mejorar la producción y disponibilidad de la oferta de productos rurales. En esta tarea se procurará utilizar la nueva metodología de análisis institucional adoptada por el IICA, y recabar la cooperación de organismos nacionales.

Este estudio, preparado por el Dr. Norberto Ras, Representante del IICA en la Argentina, ha sido sometido a la consideración de técnicos vinculados a la política agropecuaria argentina. En diciembre de 1972, una versión preliminar del trabajo fue discutido en una reunión en la que participaron especialistas en la materia, entre los que cabe destacar a los señores Horacio Giberti, Salvador Socas, Norberto Pasini, Jorge Berthet, Daniel A. Sepirkua y José M. Basañez.

CENCIRA DEL PERU CUMPLE EFICAZ ACCION CAPACITADORA

Las acciones que realiza el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA, tiene como objetivo básico la toma de conciencia de los participantes en las distintas fases del proceso de Reforma Agraria, sobre el significado, alcances y métodos de dicha reforma, dentro del contexto del cambio global de la sociedad peruana.

Estas acciones buscan una profundización en el conocimiento de las disciplinas, sistemas y métodos que se requieren para el cumplimiento de las funciones y tareas específicas en las distintas etapas del proceso. Se busca, igualmente, aumentar la capacidad operativa del personal administrativo del Sector Público Agrario.

De acuerdo al plan de actividades del CENCIRA, la capacitación inicial y el incremento constante de

los niveles educativos tiene como meta una población de aproximadamente 400 mil familias. De esta cifra, se estima que 70 mil familias recibirán acción directa de capacitación por intermedio de 2,560 promotores y dirigentes campesinos, elegidos por sus propias bases. Se calcula que cada promotor tendrá la posibilidad de trabajar con 30 familias.

El universo de 400 mil familias que se han mencionado y que están comprendidas en las acciones de capacitación inicial e incremento de los niveles educativos, corresponden a familias que serán beneficiarias de adjudicaciones de tierras expropiadas por la Reforma Agraria. También están consideradas todas las personas que, directa o indirectamente, están vinculadas a dicho proceso de transformación agraria. Se estima que, en total incluyendo a las comunidades campesinas, esta cifra llegará al millón de familias.

La actividad de capacitación para dirigentes y promotores campesinos la realiza el CENCIRA en cooperación con las zonas agrarias consideradas prioritarias en el proceso de Reforma Agraria y en función de las necesidades propias de cada zona. Esta actividad conduce, fundamentalmente, a la conformación de las empresas-modelo establecidas por los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural, PIAR.

INVESTIGACIONES

Complementariamente a la capacitación, el CENCIRA cumple importantes acciones de investigación tendientes a obtener una mejor comprensión de la sociedad y cultura rural, de modo que sea factible una efectiva comunicación y participación campesina en el proceso socioeconómico.

Las investigaciones que se ofrecen en todos los niveles están dirigidas también a orientar la planificación, ejecución, supervisión de la Reforma Agraria, así como la coordinación y recopilación de los estudios que realicen personas e instituciones nacionales y extranjeras relacionadas con la Reforma Agraria Peruana.

En el mismo ámbito de investigación, el CENCIRA ha programado la culminación de una serie de estudios. La sola enumeración de títulos de estos estudios releva de todo comentario sobre la importancia de los mismos: Las entidades públicas y el proceso de Reforma Agraria; Estudio de evaluación de los niveles de capacitación; Estudio comparado de las SAIS con las Cooperativas de Producción; La opinión pública y el proceso de Reforma Agraria y un estudio sobre la mentalidad en algunas áreas campesinas.

SEMINARIO DE REFORMA AGRARIA PARA PERIODISTAS COSTARRICENSES

En La Catalina, Heredia, se realizó un Seminario de Reforma Agraria para Periodistas Costarricenses, del 15 al 17 de marzo de 1974. El seminario fue auspiciado por la Junta Directiva del Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, el Colegio de Periodistas de Costa Rica, el Centro de Estudios Democráticos de América Latina, CEDAL y la Fundación Friedrich Ebert de la República Federal de Alemania. Asimismo contó con la cooperación del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, PRACA y del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA.

Los objetivos del seminario fueron:

1. Analizar la realidad agraria de Costa Rica y sus repercusiones en el desarrollo nacional.
2. Familiarizar a los participantes con el concepto de reforma agraria y la necesidad de su realización.
3. Las relaciones entre información pública, reforma agraria y desarrollo.
4. Las relaciones entre desarrollo, reforma agraria y participación democrática.

Destacados especialistas en la materia participaron en el seminario, especialmente invitados por los organizadores, los mismos que dictaron las siguientes conferencias:

- Estructura Social, Subdesarrollo y Reforma Agraria, Francisco Oliart.
- Uso y Distribución de la Tierra en Costa Rica, Rolando Sáenz.
- Problemática del Desarrollo Rural y la Reforma Agraria como Instrumento de Desarrollo, Leopoldo Sandoval.
- El Derecho de Propiedad y la Reforma Agraria, Francisco Nadal.
- Aspectos Económicos, Sociales y Políticos de la Reforma Agraria, Francisco Oliart y Leopoldo Sandoval.
- Rol de los Medios de Comunicación y de los Periodistas en el Desarrollo y la Reforma Agraria, Javier Solís.

REUNION TECNICA SOBRE PARTICIPACION CAMPESINA Y REFORMA AGRARIA

En San José, Costa Rica, se realizará en junio de 1974, una Reunión Técnica sobre Participación Campesina y Reforma Agraria. La reunión está auspiciada por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA y el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo del Istmo Centroamericano, PRACA.

El programa de la reunión comprende una etapa introductoria destinada a precisar contenidos y alcances de los conceptos más importantes que serán empleados en la reunión; especialmente el concepto de participación campesina y el de la participación como norma básica en el funcionamiento de todas las instituciones de un país.

La segunda etapa está destinada a revisar lo que ya ha sido estudiado sobre las organizaciones campesinas en América Latina. Un informe general al respecto y los aportes de los participantes, permitirán elaborar conclusiones sobre las características principales, las funciones y los logros de las organizaciones campesinas en América Latina, hasta el presente.

La tercera etapa, la más importante de la reunión, estará destinada a detectar las nuevas tendencias que están apareciendo en América Latina en cuanto a organización y participación campesina, en relación con el avance de los procesos de Reforma Agraria y con la realización de otras reformas y cambios en algunos países. La intención de esta etapa no será hacer una evaluación de las organizaciones y la participación sino tratar de percibir cuáles de los cambios que se están haciendo perceptibles en algunos países, deben ser estudiados con especial atención por sus posibilidades de generalización y, especialmente por sus consecuencias previsibles sobre los procesos de cambios estructurales.

“MI VISITA AL IICA FUE INSPIRADORA”

—Expresa el doctor Ralph H. Allee, Director Honorario del IICA, en carta dirigida al doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA. El doctor Allee, a tiempo de agradecer la hospitalidad brindada en la oportunidad de su reciente visita a la institución, hace interesantes comentarios sobre las acciones que el IICA viene cumpliendo en América Latina, los mismos que nos permitimos transcribir en esta sección:

“Estimado Dr. Araujo:

Mi visita al IICA fue inspiradora. Lamento que diversos eventos me impidieran decirle, con anterioridad, lo mucho que he apreciado la hospitalidad de todos ustedes.

Es difícil comentar, después de una visita tan corta, un programa que se está convirtiendo en parte integral de un esquema hemisférico. Se encuentra en proceso de evolución un crecimiento interrelacionado en la reacción institucional ante las demandas, expresas o implícitas, de aquellos “en” agricultura o de los que están trabajando directamente en agricultura y vida rural. ¿Qué tanto ha estimulado y guiado el IICA este crecimiento y qué tanto ha reaccionado simplemente a los intereses de los países miembros? Es una pregunta que no tiene respuesta. Ambos procesos son necesarios e inevitables.

Existe evidencia, en estos procesos evolutivos, de una tendencia a escapar de una diversidad de opiniones insustanciales, que conciernen a las influencias de los cambios en las medidas económicas y de crecimiento, desde el momento en que ellas violan y condicionan los propósitos de la humanidad. Hemos sido testigos de cómputos groseros de estadísticas generalistas, tales como aquéllas del trabajo del Massachusetts Institute of Technology (MIT), sobre los límites del crecimiento que, no importa lo sugerentes que parezcan, no constituyen un sustituto para la paciente labor de investigación acerca de los factores que determinan el desarrollo socio-económico en zonas restringidas, seguido por el estudio coherente de los resultados locales para luego analizar sus posibilidades de aplicación en áreas mayores. Este proceso inverso, que comienza con la gente y se mueve hacia el ambiente que le rodea, es una preocupación evidente del programa del IICA, dirigido hacia la colaboración local y regional.

Existe una creciente diversidad en los enfoques y una deliberada fase de fortalecimiento institucional. Afortunadamente, a medida que el IICA crece, parece existir una tendencia en aumento de preocuparse por poner el énfasis principal en los diversos esfuerzos locales en las regiones y países, en lugar de intentar simplemente aumentar el tamaño y alcance del Instituto, por sí mismo.

Existe una oportunidad real, en el sistema actual, de incorporar el concepto de que el llegar a estar mejor empapados acerca del uso de los recursos y del desarrollo humano, como es evidente en las situaciones sociales, debe guiar hacia la “búsqueda sistemática de lo inesperado dentro de lo desconocido”. Este enfoque busca resultados de investigación que sean válidos en la medida en que puedan probar su aplicación a situaciones reales y que sean confiables en la medida en que dichos resultados sean usados

por aquéllos para quienes han sido obtenidos. En este sentido, el Programa Interamericano hasta cierto punto, ha preferido más el ajuste y la innovación que la "reforma", de acuerdo con las muy generalizadas y obsoletas ideologías (prejuicio sistemático) acerca de la tenencia, la distribución equitativa del ingreso o la responsabilidad pública frente a la privada. Después de todo, sin importar el volumen de teoría aplicable que se busque o que pueda necesitarse, los programas deben construirse con base en los problemas principales involucrados en el planeamiento y la administración; la producción y la distribución; la infraestructura agrícola; y nuestra comprensión actual del proceso evolutivo por medio del cual las personas se mueven hacia mejores niveles de vida. La investigación con este énfasis puede hacer frente a las necesidades del momento, en un contexto de continuidad y adaptabilidad.

La integración gradual de los programas de investigación y educación de Turrialba, como responsabilidad de Centroamérica y el Caribe, es típica de lo que parece ser una política sólida. Al mismo tiempo, mantener estos programas dentro de la esfera de acción del IICA, como se pretende, augura su éxito regional y su continua contribución a las actividades hemisféricas. Cuando se piensa en la heterogeneidad geográfica y cultural en las Américas y en la complejidad de los problemas, el IICA, así como algunos de sus asociados nacionales e internacionales, pueden hallar que es conveniente mantener, por lo menos parcialmente, el status universitario de investigación, en lugar de permitir un cambio excesivo para convertirse en agencias burocráticas. Se necesitan los dos tipos de estructura, pero puede llegarse a demasiados científicos de la administración y una dependencia muy grande en las comunicaciones derivadas de la literatura, en lugar de estar basadas en la ciencia y la técnica. El reconocimiento de este hecho es evidente en las consideraciones del IICA acerca de su papel futuro.

Incidentalmente, existe mucha evidencia de que la investigación agrícola en todas partes, está probando la aserción de Si Rottemberg, quien dice que 'las industrias no hacen ricos a los países, sino que los países ricos pueden industrializarse'. El hablaba sobre su experiencia en Chile, en 1953, pero esto es aún más evidente ahora que (inclusive en los Estados Unidos la investigación agrícola produce altos dividendos) debe tomar una alta prioridad en áreas donde la mayor parte de la población es rural y, también, debido a la crisis mundial de alimentos. Lo que esto significa para el programa del IICA, se refleja en la situación del CATIE. Esa estación experimental ha realizado grandes avances, pero ha tenido la tendencia a no contar con suficiente financiamiento y puede sufrir de esa tendencia todavía.

Es interesante comparar Turrialba con el Instituto Internacional de Investigaciones en Arroz (I.R.R.I.). En 1970 el presupuesto del IRRI fue de US\$1.250.000. Esto se usaba para un solo cultivo, arroz, además de algún trabajo económico en regiones arroceras; su importante trabajo en el cultivo propiamente dicho y, el igualmente importante adiestramiento de técnicos asiáticos para cultivar las nuevas variedades. Turrialba tiene útiles trabajos en cría y manejo de ganado, forestales, cultivos intensivos, café, cacao, frijoles, macadamia, pejíbaye, yuca y otros cultivos estratégicos. Cuenta con un servicio de documentación sobresaliente y una escuela para graduados que ha adiestrado a 500 técnicos de los países miembros. Ha tenido influencia en el establecimiento de la educación a nivel graduado en agricultura en las Américas y el Centro lleva adelante doce proyectos multinacionales con los países miembros. La continuidad en el énfasis, el alto nivel de su dedicado personal y con programas de largo alcance, producen resultados mucho mayores de los que pueden esperarse de su presupuesto, que se aproxima, en la actualidad, a un millón de dólares por año.

Al revisar el programa de Turrialba con su personal y al leer los informes, es difícil encontrar algún aspecto que pueda ser eliminado sin quebrantar sus servicios o romper seriamente su continuidad. Sin embargo, la carencia de una masa crítica, requerida para obtener resultados óptimos en Turrialba, explica considerablemente el por qué el IRRI ha sido capaz de contribuir mucho más a la "revolución verde". Desde el momento en que es poco probable que se transfieran fondos provenientes de otros programas del IICA, la situación amerita inspección continua para asegurar que los insumos se encuentran a un nivel que puedan justificar alguna esperanza de resultados positivos. A medida que el principio de "sistema reticular" continúa expandiéndose, conseguir una masa crítica puede no estar siempre basado en la localización de un lugar específico, si las diferentes fases se encuentran suficientemente articuladas entre localidades separadas. Tal expansión de un determinado esfuerzo de investigación debe ocurrir solamente cuando el resultado pueda aumentar el producto anticipado; por ejemplo: la producción de nuevas variedades puede ser hecha en Turrialba y las pruebas de campo pueden hacerse, principalmente, en otras áreas, donde pueden servir también como pruebas de adaptación regional. Esto se ha hecho ocasionalmente. Diferentes enfoques de un problema pueden redundar en la reducción de innecesarias duplicaciones y en el reconocimiento de la existencia de diferentes condiciones, tanto geográficas como de otros tipos. La reciente cooperación del IICA con Brasil, en su programa de investiga-

ción, es un buen ejemplo de economía en el uso de los recursos. El Instituto está incrementando su competencia en organización de la investigación e implementación, al participar en un proyecto que debe, en todo caso, constituir un gasto justificado para Brasil y, por lo tanto, ser pagado por ellos.

Dichas consideraciones nos dirigen hacia la necesidad de una zonificación sistemática. Por ejemplo, se deben llevar a cabo pruebas intensivas de cultivo, auxiliares del trabajo en Turrialba y otros Centros, en áreas donde existe una disposición favorable para el desarrollo, respecto del proyecto en cuestión. El modelo de establecer zonas de acuerdo con su potencial, propuesto por A. T. Mosher, puede convertirse en un aspecto significativo del sistema hemisférico de investigación de las bases del desarrollo.

Es satisfactorio para mí, así como estoy seguro que lo es para otros, que usted y su personal de mente planificadora se encuentren mirando hacia adelante. Podemos esperar, entonces, más investigación y más análisis que integren los descubrimientos en términos de acción humanista".

LA MEDALLA AGRICOLA INTERAMERICANA 1973 A CARLOS MUÑOZ PIZARRO

El Consejo Técnico Consultivo del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, ha otorgado al profesor Carlos Muñoz Pizarro, de Chile, la Medalla Agrícola Interamericana 1973, el más alto galardón público internacional, que constituye un estímulo y un reconocimiento a su destacada obra realizada en su vida profesional consagrada a la investigación y a la enseñanza.

El profesor Muñoz Pizarro, por más de 40 años se ha dedicado a la Fitotaxonomía habiendo publicado a la fecha más de 50 trabajos de investigación científica. Los estudios e investigaciones que ha abordado, han tenido siempre como mira fundamental la mejor y mayor producción agrícola, refiriéndose a temas tales como plantas forrajeras, silvícolas, malezas y otras que constituyen serios problemas en la agricultura.

La Ceremonia de entrega oficial de la distinción se realizó en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, Santiago, el pasado 6 de diciembre de 1973. El doctor José Emilio Araujo, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, en su carácter de Presidente del Consejo Técnico Consultivo de este organismo hizo entrega de la Medalla

Agrícola Interamericana 1973, al Profesor, Ing. Agr. Carlos Muñoz Pizarro. Asistieron a la ceremonia numerosa concurrencia entre profesores, investigadores agrícolas, ejecutivos del agro, funcionarios del Gobierno de Chile, miembros de Sociedades Científicas, funcionarios y representantes de Organismos Internacionales, miembros de la prensa y directivos de las diversas actividades públicas y privadas de Chile.

CURSO INTERAMERICANO EN BIBLIOTECAS Y DOCUMENTACION AGRICOLA

Del 1º de marzo al 30 de junio de 1974 se realizará en Turrialba, Costa Rica, el XVII Curso Interamericano en Bibliotecas y Documentación Agrícola. El curso es auspiciado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA y su organización estará a cargo del Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA.

El curso está diseñado para personal con experiencia en bibliotecas agrícolas de facultades, estaciones experimentales, ministerios y otras instituciones agrícolas interesadas en el planeamiento y desarrollo de los servicios de documentación. Sus objetivos son:

1. Ofrecer conocimientos teóricos y prácticas sobre las diferentes actividades y servicios de una biblioteca especializada.
2. Impartir conocimientos sobre la organización y manejo de la literatura de las ciencias agrícolas y afines.
3. Estudiar los conceptos básicos de administración y organización de bibliotecas y centros de documentación. Se estudian los diferentes tipos de trabajos cooperativos con bibliotecas y centros similares.
4. Orientar en los métodos fundamentales de documentación e información, utilización de diferentes tipos de materiales bibliográficos y materiales no convencionales.
5. Destacar el papel de la biblioteca moderna como instrumento de enseñanza, investigación e información dentro de cualquier programa o institución agrícola.

El curso está programado para un máximo de 20 participantes, los mismos que deberán ser miembros del personal bibliotecario de una institución de enseñanza, investigación o desarrollo agrícola.



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

*La institucionalización de programas
para el mejoramiento de la
comercialización*

*La problemática del crédito agrícola
en el desarrollo agropecuario*

*✓ El derecho agrario como superestructura
de control en América Latina*

*La gestión interinstitucional:
una estrategia de acción coordinada*

*Aspectos administrativos de las
empresas comunitarias*

Notas y comentarios

VI — No. 2 — MAYO—AGOSTO, 1974

IICA



*DESARROLLO RURAL
EN LAS AMERICAS*



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una publicación especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicada por el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA. Apartado 74, Turrialba, Costa Rica.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Se aceptan artículos originales en español, portugués e inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$ 5.00; Dos años US\$ 8.00. Includo el importe por correo aéreo.

Director General del IICA:

JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Directora del IICA-CIDIA:

MARIA DOLORES MALUGAN (M.L.S.)

Comité Editorial:

MALCOLM H. MACDONALD (Ph. D.)
Presidente

ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)

ALBERTO FRANCO (M. S.)

HUGO FERNANDEZ (M. A.)

Editor:

JAIME CUSCANQUI VELASCO



CONTENIDO

	<i>Páginas</i>
La institucionalización de programas para el mejoramiento de la comercialización. <i>Kelly Harrison y Harold M. Riley</i>	5
La problemática del crédito agrícola en el desarrollo agropecuario. <i>Alejandro González</i>	13
El derecho agrario como superestructura del control en América Latina. <i>Francisco Oliart</i>	23
La gestión interinstitucional: una estrategia de acción coordinada. <i>Ernani M. da C. Fiori</i>	35
Aspectos administrativos de las empresas comunitarias. <i>Héctor H. Murcia</i>	55
Notas y comentarios	65
✓ Reseñas de Libros	69
✓ Índice Acumulativo de la Revista	72

La institucionalización de programas para el mejoramiento de la comercialización

“El costo de los alimentos se ha vuelto un asunto extremadamente sensitivo tanto en lo económico como en lo político”

*Kelly Harrison**
*Harold M. Riley***

Las ideas y puntos de vista que se presentan en este trabajo se han desarrollado durante un período de siete años en actividades de investigación y consultoría con relación a los problemas de la comercialización agropecuaria en la América Latina. Esta acción se inició principalmente con una actividad de investigación en Brasil, Bolivia y Colombia, donde estudiamos los sistemas existentes de comercialización con el objetivo final de diagnosticar problemas e identificar algunas formas prácticas de mejorar la coordinación de sistemas alimenticios. Al pasar el tiempo, hemos podido entender mejor los sistemas de comercialización existentes, las restricciones políticas, sociales y económicas a las políticas y programas de comercialización, como resultado de las estrategias más amplias de desarrollo económico que busca cada uno de los países en particular. Durante los últimos tres años, nos hemos dedicado más a la consultoría con agencias públicas y semi-públicas que en realidad están planeando y llevando a cabo grandes programas de mejoramiento de la comercialización en Colombia y, más recientemente, en Costa Rica.

La participación del personal de la Universidad Estatal de Michigan en estos programas ha sido financiada por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos, AID, inicialmente con un contrato principal con la Oficina Latinoamericana y más tarde, con sus Misiones respectivas en Colombia y Costa Rica. Sin embargo, siempre hemos trabajado en estrecha colaboración con

instituciones locales, las cuales han recibido apoyo de sus propios gobiernos nacionales.

El principal objetivo de este trabajo es presentar algunos puntos de vista sobre el marco que sirva para analizar los problemas de organización de mercados y un bosquejo de lo que consideramos como un enfoque realista para la institucionalización de los cambios deseados en los sistemas de comercialización. Reconocemos la importancia de modificar este enfoque para adecuarlo a las condiciones de los países en particular. Por supuesto, y esperamos que algunas de las experiencias que se presentan en este trabajo puedan ser de utilidad en el planeamiento de programas de comercialización en los países latinoamericanos.

Necesidad de una acción pública para facilitar las mejoras en la comercialización

Conforme aumenta la especialización económica, las economías latinoamericanas se están industrializando y urbanizando más. El desarrollo económico se encuentra más y más afectado por la eficacia y eficiencia de la coordinación de los mercados y el traslado físico de los productos entre los muchos componentes especializados del sistema. La demanda de servicios de comercialización agropecuaria y de alimentos se está ampliando rápidamente como resultado de las altas tasas anuales de aumento de la población (del 2 al 4 por ciento), la tecnificación de la agricultura, la rápida migración hacia las ciudades (del 5 al 7 por ciento de crecimiento anual de las ciudades grandes), un alto porcentaje promedio (del 40 al 50 por ciento) del ingreso de los consumidores que se dedica a los alimentos y hay una elasticidad-ingreso alta en la demanda de los productos agrícolas. El costo de los alimentos se ha vuelto un asunto extremadamente sensitivo, tanto en lo económico como en lo político. Las estrategias del desarrollo durante la década pasada han enfatizado un aumento en la produc-

* Profesor en Economía Agrícola de la Universidad Estatal de Michigan, EE.UU.

** Director del Departamento de Economía Agrícola de la Universidad Estatal de Michigan, EE.UU.

ción, la productividad y el ingreso agrícola. Pero ahora, cuando casi el 50 por ciento de la población latinoamericana vive en las ciudades y hay una población básicamente agrícola que está suficientemente especializada para requerir la compra de un porcentaje considerable de sus insumos y alimentos en el mercado, están aumentando las preocupaciones gubernamentales en cuanto a la organización y desempeño del sistema de comercialización. No se puede esperar que las firmas tradicionales en el campo de la comercialización se ajusten automática y eficazmente a este medio ambiente con tantos cambios, al igual que no puede esperarse de los agricultores y los industriales puedan ajustar su comportamiento sin que se les dé algún aliciente. Consideramos que los gobiernos tienen un papel en el estímulo para el mejoramiento de la comercialización. La naturaleza de este papel dependerá de circunstancias individuales, pero probablemente incluya actividades que faciliten y catalicen, bajo ciertas circunstancias, la intervención directa en los mercados.

Claramente, algunos mejoramientos específicos de la comercialización deberían y pueden hacerse consistentes con los objetivos de desarrollo enunciados en cada país. Es relativamente fácil ver la importancia de las mejoras en la comercialización para el logro de algunas metas de desarrollo más tradicionales como son el mejoramiento del producto agregado y de los ingresos, como también la ampliación en las exportaciones. Pero las evidencias también sugieren que una buena selección de mejoramientos en los sistemas de mercados, puede ayudar a lograr una mayor igualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, y aún aumentar las oportunidades de empleo.

Hacia un enfoque sistemático en la mejora de los mercados

Si los gobiernos latinoamericanos amplían en forma significativa sus esfuerzos para estimular un mayor rendimiento del sistema de mercados, creemos conveniente preguntarnos cuál será el enfoque de este sistema. Con base en patrones históricos, se pueden hacer algunas observaciones al respecto. Generalmente hablando, en la América Latina se considera a los intermediarios, cuando mejor se les juzga, como un mal necesario. Existe una creencia general de que el arreglo ideal sería

que todos los agricultores vendieran sus productos directamente a los consumidores y que compraran todo lo que ellos necesitan directamente a otros productores. A los intermediarios corrientemente se les culpa de todas las imperfecciones e injusticias del sistema actual. Aunque nuestro propósito, no es el de defender a los intermediarios del mercado como clase, ya que muchos de ellos merecen la reputación que tienen. Pero en la mayoría de los casos, no es factible o deseable eliminar a todos los intermediarios, ni tampoco es correcto echarles toda la culpa a ellos por el alto nivel e inestabilidad de los precios. Ya hemos mencionado el hecho de que a menudo los precios de los alimentos son el foco de grandes preocupaciones políticas. Por lo tanto, entre los líderes gubernamentales existe una cierta tendencia natural de actuar con políticas y programas que sean recibidos por las masas como un intento heroico por mantener los precios de los alimentos a un nivel bajo, no castigando al agricultor sino exprimiendo a quienes se consideran como los culpables de los precios altos, es decir a los intermediarios. Los programas de control de precios, las leyes anti-especulación, las medidas anti-monopolio y los programas de venta directa al detalle de alimentos de propiedad del gobierno, son ejemplos de los tipos de programas de "comercialización" que a menudo resultan. Se enfatizan los esfuerzos tendientes a eliminar al intermediario o, cuando menos, a forzarlo a que "sea justo". Tales enfoques a menudo no solamente son ineficientes para reducir precio, estabilizar precios o mejorar la eficiencia en la comercialización, sino que pueden tener efectos negativos en el sistema de alimentos. Tienen a desalentar a las firmas comercializadoras en su búsqueda de formas innovativas para llevar a cabo las necesarias funciones de comercialización. Además, quizás tengan efectos externos negativos en los productores y en los consumidores, como por ejemplo, forzar a los intermediarios a suspender las compras a los agricultores o las ventas a los consumidores que no tienen otras alternativas viables.

También ha existido una tendencia de sobre-enfatizar el valor de proyectos individuales para mejorar el equipo y las facilidades físicas de la comercialización. Nos hemos convencido cada vez más de que las facilidades para la comercialización tienen un papel

relativamente secundario en el mejoramiento de los mercados. El factor humano o gerencial y el ambiente institucional parecen tener una mayor importancia. Por supuesto que hay casos donde el rendimiento del mercado se puede mejorar significativamente con inversiones en nuevas facilidades y equipo. Pero los factores gerenciales y de ambiente institucional a menudo se pasan por alto, o solamente se consideran en forma ligera. Y los efectos del "sistema" de mercado de tales proyectos muy frecuentemente se olvidan por completo. Hay amplia evidencia de esta situación en numerosos ejemplos a través de toda la América Latina de facilidades para ventas al detalle, al por mayor, ensamblaje, almacenamiento y elaboración que son mal utilizadas, o no utilizadas del todo.

Finalmente, los Ministerios de Agricultura y Planificación, generalmente, se han interesado primordialmente en la ampliación de la producción agrícola lo más rápidamente posible. La preocupación relacionada con la comercialización del producto esperado, muy a menudo se ha visto limitada a la consideración de los problemas logísticos de mover físicamente el producto desde la finca. Esto, por supuesto, ha originado preocupaciones relacionadas con proyectos de facilidades físicas para la comercialización y sistemas de comercialización controlados por los gobiernos. También esto ha resultado en muchas situaciones de productos agrícolas con bajos precios cuando la demanda del consumidor ha sido insuficiente para absorber la producción inducida, o cuando los intermediarios del mercado o las agencias gubernamentales no estaban capacitados, desde el punto de vista gerencial, para comerciar ese producto adicional.

Esto no quiere decir que los programas gubernamentales para "vigilar" el mercado o para mejorar las facilidades físicas debieran evitarse completamente. Pero con base en los análisis de las tendencias históricas y actitudes prevalentes sobre la comercialización en la América Latina, creemos que ha habido un antieconómico sobre-énfasis en tales enfoques.

¿Cuál debe ser, entonces, un enfoque sistemático para mejorar los sistemas de mercado? Primeramente creemos que el enfoque debe tener sus raíces en los objetivos de desarrollo del país en sí. Debería estar diseñado para contribuir en forma explícita al logro de las

metas de desarrollo del pueblo. En la mayoría de los casos, los objetivos de desarrollo más penetrantes serán aquellos asociados con el mejoramiento del bienestar humano; es decir, ayudarle a la gente a lograr niveles más altos de consumo para cualesquiera de los artículos o servicios que ellos escojan. Puesto que el sistema de comercialización es el que "entrega" estos servicios al consumidor (rural o urbano), se le debe dar más consideración a la evaluación de lo que el consumidor quiere y necesita y a la evaluación de la capacidad del sistema de producción y comercialización para entregar económicamente los bienes y servicios deseados. Los mercados ineficientes y mal coordinados pueden ser un factor limitante entre la capacidad productiva existente y una demanda latente del consumidor. Esta comprensión más amplia del papel dinámico del sistema de comercialización se hace necesaria en los Ministerios de Agricultura, en las instituciones de desarrollo urbano, de planificación nacional y en las instituciones especializadas de desarrollo, tanto públicas como semi-públicas. Luego, el sistema producción-comercialización, debe verse como un organismo vivo con millones de células económicas. Para facilitar el movimiento de productos a través del organismo, quizás sean necesarios algunos cambios físicos internos dentro de ciertas células (por ejemplo, nuevos equipos o facilidades de mercado); o restricciones externas (leyes, reglamentos, intervención pública) que quizás sean necesarias para evitar que una de las células domine a las otras; o quizás haya necesidad de cambiar el comportamiento (características gerenciales) de ciertas células; o a lo mejor se necesite cambiar completamente el ambiente (restricciones legales o políticas que afectan al mercado) en que funciona el organismo. Pero antes de hacer tales cambios en células específicas del organismo o del medio ambiente, debería uno evaluar el efecto potencial sobre el organismo como tal, lo mismo que en las células individuales. Por lo tanto, un enfoque sistemático al mejoramiento de los sistemas de mercado debería de ser uno que comience con una orientación al bienestar humano, considere las necesidades de productos y servicios, diagnostique los problemas de la comercialización, lance hipótesis para su solución, evalúe los efectos del sistema, decida sobre la acción apropiada, implemente los cambios, exa-

mine los resultados y finalmente realice ajustes sobre la marcha.

Sugerencias para implementar el Enfoque Sistemático

Se pueden encontrar diferentes oportunidades para poner en práctica el enfoque sistemático para el mejoramiento de la comercialización agropecuaria. Frecuentemente, una intensa preocupación pública sobre un problema específico de comercialización presenta oportunidades de analizar más ampliamente todo el sistema de comercialización. Ejemplos de estas acciones son las preocupaciones específicas sobre políticas de apoyo a los precios, facilidades públicas de almacenamiento, facilidades de transporte, el congestionamiento de un mercado mayorista de productos alimenticios, etc. El enfoque sistemático se puede aplicar en forma limitada a estos tipos de proyecto. Pero lo que es más importante todavía es que al analizar uno "sistemáticamente" todos estos tipos de asuntos, es probable que uno descubra que hay muchos problemas urgentes de comercialización relacionados con el proyecto en cuestión pero definidos fuera de su alcance. Conforme el investigador comienza a estudiar estos problemas relacionados, empieza a reconocer la necesidad de un análisis más amplio de otras partes relacionadas del sistema de comercialización. A estas alturas, o sino antes, se le solicitará al investigador que defienda y justifique su enfoque "sistemático". Esto presenta la oportunidad que se necesita para explicarle el enfoque a los colegas, a sus superiores y a los que dictan políticas. Desde allí, el investigador está en posición de poder ayudar a crear el tipo de grupo de trabajo en comercialización que se describe más adelante en este estudio. Indudablemente que el programa de comercialización del IICA recibirá muchas solicitudes de proyectos individuales que, si se tratan de esta forma, podrían proveer oportunidades de ayudar a los países solicitantes a desarrollar capacidades para evaluar sistemáticamente, y así mejorar los sistemas de comercialización agropecuaria. El resultado debería ser más que un simple estudio de factibilidad de un proyecto aceptable para un banco a pesar de lo importante que esto representa.

Por otro lado, hay muchos países que ya están reconociendo la necesidad de ver con más

amplitud los mercados agrícolas. En Costa Rica un grupo nacional permanente hizo un diagnóstico preliminar del sistema de comercialización agrícola. Después de completar el estudio preliminar y formular algunas sugerencias para mejorar el rendimiento del sistema, se celebró un seminario con personal gubernamental de ejecutivos claves, planificadores y los que dictan políticas para presentarles los descubrimientos. Como resultado de esta acción se ha organizado un comité nacional de comercialización para proporcionar directrices de política y ayuda en la implementación para cierto número de actividades de mejoramiento de la comercialización.

Habíamos destacado que quizás fuere deseable moverse hacia un grupo de trabajo compuesto por empleados públicos y especialistas en comercialización en cada país. En realidad, consideramos que ese es un buen sistema para constituir una masa crítica de capacidad analítica y experiencia, para organizarse a fin de llevar a cabo el desarrollo de proyectos de comercialización dentro de un marco de sistemas, de ayudar a los planificadores y a los que dictan normas y políticas a entender mejor el papel de la comercialización en el desarrollo y, finalmente, de ayudar a poner en práctica programas de reforma en el sistema de comercialización. El objetivo principal del grupo de trabajo sería encontrar formas, a través de políticas públicas, ayuda económica y técnica e intervención, para originar un sistema eficaz de comercialización agrícola que sea consistente con las metas de desarrollo nacional, que ayude a efectuar las mejoras necesarias trabajando en íntima relación con las instituciones pertinentes y adecuadas. Esta debe ser una actividad continuada y no meramente un esfuerzo para producir un informe que identifique problemas y que sugiera una serie de recomendaciones. Desde el principio, este grupo de trabajo debería hacer todo lo posible por identificarse íntimamente con las instituciones de acción y debería dedicarse a efectuar esfuerzos promocionales y educativos relacionados con las posibilidades de mejoramiento en la comercialización. Los objetivos específicos para tal grupo de trabajo se podrían expresar de la siguiente forma:

1. Desarrollar, en cooperación con las instituciones públicas y del sector privado atinen-

tes, una estrategia general para mejorar el sistema de comercialización agrícola.

2. Promover la aceptación de la estrategia general y el desarrollo de programas y proyectos que sean congruentes con esta estrategia generalizada a más largo plazo.
3. Preparar o ayudar en la preparación de estudios de factibilidad para facilidades de comercialización y programas públicos relacionados, a fin de desarrollar las capacidades de los sectores público y privado para instituir nuevas actividades de comercialización.
4. Promover proyectos de comercialización con instituciones apropiadas de los sectores público y privado, y facilitar la coordinación inter-agencia, cuando fuere necesario.
5. Evaluar los proyectos y programas que se están desarrollando como base para una revisión o reformulación de estas actividades.

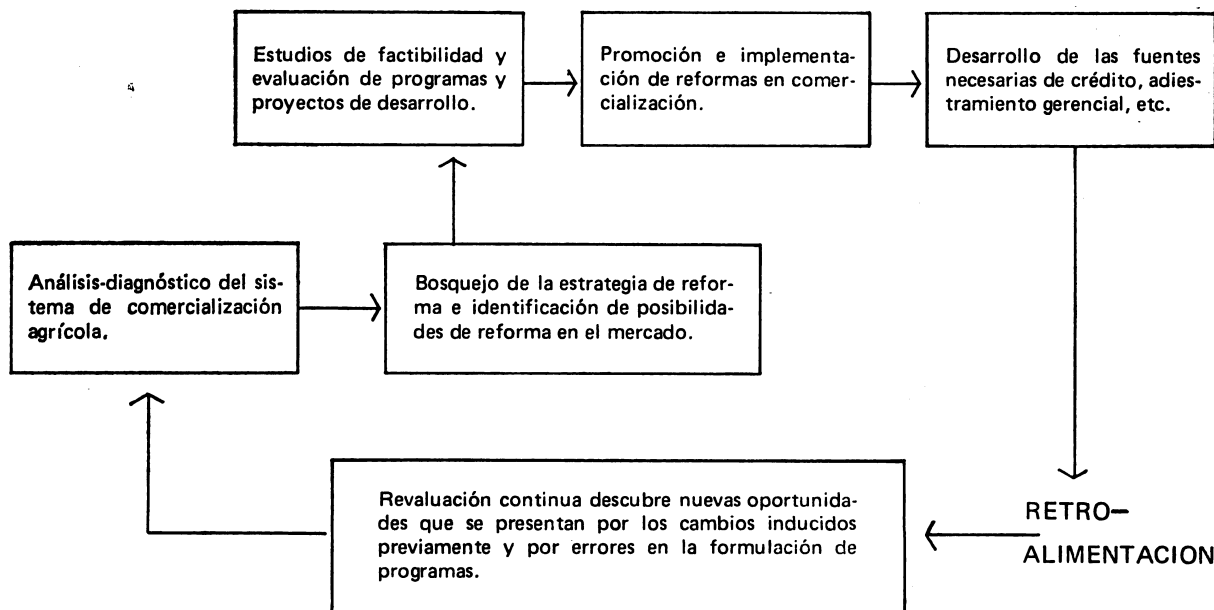
El siguiente diagrama resume las fases a cumplir para alcanzar los objetivos específicos.

La posición institucional de la actividad del grupo de trabajo descrito anteriormente puede ser un problema delicado con implica-

ciones importantes para el éxito potencial del programa para mejoramiento de la comercialización. Pareciera más apropiado ubicar a este grupo de trabajo dentro del Ministerio de Agricultura, o quizás dentro de la institución de comercialización agropecuaria, si es que existe, en el Ministerio de Comercio, o dentro de la institución nacional dedicada a asuntos de desarrollo urbano. Por supuesto, que la decisión de dónde debe ubicarse este grupo de trabajo depende, en gran parte, de las relaciones institucionales públicas y políticas de cada país. Así pues, quizás uno puede encontrar algún arreglo institucional algo raro que sea la respuesta a un juego de circunstancias específicas.

Conviene destacar las siguientes observaciones de afiliación institucional para el grupo de trabajo en comercialización que se propone. La ubicación de este grupo, en forma completa, dentro del Ministerio de Agricultura puede limitar su habilidad para tratar en forma adecuada los problemas de la distribución urbana de los productos alimenticios y el mantenimiento de un equilibrio entre los intereses de los agricultores y los de los consumidores. Generalmente, los Ministerios de Agricultura le dan alta prioridad a los problemas de producción

ORGANIZACION DE UN GRUPO DE TRABAJO EN INVESTIGACION Y DE DESARROLLO DE LA COMERCIALIZACION



en las fincas y al bienestar socio-económico de la población rural. Esto es perfectamente comprensible dadas las realidades políticas de la situación. Por lo tanto, hay fuertes tendencias a percibir los problemas de la comercialización como algo que limita la producción agrícola en vez de considerar que las actividades de producción y comercialización deben organizarse abarcando canales de comercialización desde el consumidor hasta llegar a la finca. Por lo tanto, las instituciones nacionales de comercialización agropecuaria generalmente se preocupan con programas de sostén de precios para productos agrícolas, el almacenamiento, las importaciones de alimentos y otras actividades similares de comercialización orientados hacia el agricultor. Existen problemas similares si se ubica al grupo de trabajo dentro de una institución de desarrollo urbano, cuya principal preocupación tiende a ser la solución de problemas físicos y arquitectónicos de las ciudades en rápido crecimiento, con menos interés en la eficacia de los sistemas de abastecimiento de alimentos y en la necesidad de coordinar la distribución urbana de productos alimenticios con las actividades rurales de producción, acopio y elaboración. Consecuentemente, algunos países han creído conveniente establecer instituciones especiales para llevar adelante las funciones sugeridas para un grupo de trabajo en la comercialización. En Puerto Rico se organizó un grupo especial dentro del Departamento de Planificación, en Colombia se han creado agencias regionales para el desarrollo de la comercialización y aquí en Costa Rica recientemente se organizó una Comisión Nacional de Comercialización, con representación de todas las instituciones agrícolas y de desarrollo urbano, incluyendo el Ministerio de Agricultura.

Ejemplos de algunos programas de comercialización

Conviene destacar las acciones y experiencias que en este campo se están realizando en Colombia y Costa Rica.

Colombia

La Corporación de Abastos de Bogotá, CORABASTOS, se estableció aproximadamente hace tres años como una corporación pública para poner en práctica un amplio programa de mejoramiento en la comercialización de pro-

ductos alimenticios para la ciudad de Bogotá, y para sus áreas rurales aledañas que son sus abastecedoras. La decisión política de esta nueva entidad se originó en deliberaciones que involucraban al consejo de la ciudad, al alcalde y a directivos de instituciones nacionales. El ímpetu inicial de este programa fue el resultado de una sentida necesidad de nuevas facilidades para la comercialización de alimentos al por mayor en Bogotá. El alcalde solicitó a uno de sus concejales que aceptara la responsabilidad de Director del proyecto, que posteriormente se constituyó en la corporación de Abastos de Bogotá, CORABASTOS.

El director del proyecto solicitó la cooperación de la Universidad Estatal de Michigan, la misma que fue aceptada por esta institución y encomendó la misión a un equipo de sus expertos que, precisamente, se encontraban en Cali, concluyendo un estudio del sistema de comercialización de alimentos que servía a Cali, a solicitud de la Corporación del Valle del Cauca y otras instituciones locales. Este equipo de expertos se trasladó a su nueva base de actividades en Bogotá y recomendó que varios de los técnicos nacionales que habían participado en el proyecto de Cali fueran contratados para formar parte del personal de CORABASTOS. Esta medida se cumplió y el co-director del estudio de Cali pasó a ser el subdirector técnico del proyecto de Bogotá. Esta decisión de contratar al personal sugerido fue una medida clave para el proyecto.

Desde su fase inicial, el proyecto CORABASTOS estuvo orientado hacia la acción. El Director movilizó los recursos y actuó diligentemente para planear, organizar, y poner en práctica un ambicioso programa de reforma de la comercialización. El nuevo enfoque se basó bastante en los "estudios-diagnósticos" para el área de Cali y la estrategia recomendada para el mejoramiento de la organización del mercado.

Acciones realizadas a la fecha:

1. Se completó una serie de "estudios-diagnósticos" con ayuda del Centro Nacional Universitario de Investigación para el Desarrollo, CID, y el Instituto Nacional de Comercialización Agropecuaria, IDEMA.

* Ver el informe anual de CORABASTOS al Presidente, del 1 de agosto de 1970 al 31 de julio de 1971.

2. Se ha formulado una estrategia a largo plazo para el desarrollo de los mercados y para una serie de programas, y periódicamente se han revisado y mejorado con base en información nueva y las experiencias reales*.
3. Se construyeron e iniciaron sus operaciones en julio de 1972 las instalaciones centrales para la comercialización al por mayor, con un costo de cinco millones de dólares. Con anterioridad al día de la apertura, los mayoristas en forma masiva se trasladaron desde el viejo mercado del centro de la ciudad a esta nueva ubicación, cuyo espacio total ya había sido rentado por adelantado.
4. Se ha llevado adelante una campaña masiva de educación dirigida a informar a quienes toman las decisiones, a los productores, a los intermediarios y a los consumidores, sobre el sistema de comercialización de alimentos y los beneficios que se anticipan de los proyectos de CORABASTOS.
5. El programa de información de mercadeo existente fue ampliado grandemente, en colaboración con IDEMA. Ahora los precios al por mayor para unos 150 artículos se recogen y diseminan diariamente. También se recogen y diseminan los precios al detalle en un periódico local, y se preparan pronósticos mensuales de precios y ofertas para el uso de las entidades públicas y privadas.
6. Se ha establecido un programa para facilitar el desarrollo de un sector privado más eficiente, de detallistas mayoristas y acopiadores por medio del adiestramiento y del crédito supervisado. También se está poniendo en práctica en Bogotá un sistema de operaciones mayorista-minorista más ampliado y mejor coordinado.
7. Se han dirigido estudios y programas experimentales al acopio rural de frutas y verduras, en las áreas que abastecen el mercado de Bogotá.
8. En colaboración con consultores de la Universidad Estatal de Michigan se ha preparado un documento básico sobre futuras políticas nacionales de comercialización.

En resumen, el programa de CORABASTOS es ejemplo de una innovación institucional que está teniendo un gran impacto en la

comercialización de productos alimenticios en Colombia.

Costa Rica

La experiencia de Costa Rica para desarrollar un programa de comercialización agropecuaria es reciente. Para iniciar este programa se organizó un equipo de técnicos nacionales que realizarían un diagnóstico preliminar de los problemas de comercialización. Este equipo, —que también cuenta con la asesoría de la Universidad Estatal de Michigan—, fue establecido bajo el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, en un arreglo cooperativo que involucra a personal del Banco Central, del Consejo Nacional de Producción, CNP, del Ministerio de Agricultura y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. En esta actividad, la orientación del trabajo y las operaciones se desarrollan en forma muy paralela a la estrategia general y a las sugerencias del programa bosquejadas anteriormente en este estudio. Después de verificar algunos “estudios-diagnósticos” preliminares, se celebró un seminario con la participación de aproximadamente 40 líderes y técnicos costarricenses. Este seminario proporcionó una base informativa sobre la situación existente en la comercialización, algunas proyecciones de fuerzas importantes que afectan a la organización futura de los sistemas de mercado y algunas sugerencias sobre posibles líneas de acción. Este último punto fue reforzado con una presentación de la experiencia de Bogotá que estuvo a cargo del Sub-director de trabajos de CORABASTOS.

El material del seminario fue presentado posteriormente a varios grupos locales influyentes, incluyendo el Consejo Agropecuario Nacional, CAN, y la Corporación Municipal de San José. Estas reuniones aumentaron el conocimiento de este tipo de problema de parte de los líderes locales y proporcionaron una base realista para iniciar la formulación de un programa de mejoramiento de la comercialización.

Fue entonces que el PIMA produjo y distribuyó un informe de 82 páginas titulado **Cómo Fomentar Mejoras en el Sistema de Mercadeo de Productos Alimenticios en Costa Rica**. Una de las recomendaciones era el establecimiento de un comité nacional de personas que definan las políticas para revisar el informe y tomar decisiones sobre las sugerencias del

programa. Ya se organizó el comité nacional y tomó la decisión de seguir adelante con el programa de comercialización propuesto. El PIMA continuará con estudios adicionales para facilitar el planeamiento real y la implementación de una serie de proyectos interrelacionados.

Función del Programa Hemisférico de Comercialización del IICA

La institucionalización de programas para el mejoramiento de la comercialización es una tarea crítica y difícil del desarrollo. Hay muchas restricciones, incluyendo actitudes fuertes contra los intermediarios, falta de entendimiento del funcionamiento de un sistema moderno de producción-distribución de productos alimenticios y un cierto número de instituciones públicas mal coordinadas que tienen que ver con muchas fases diferentes de la comercialización agropecuaria. La principal interrogante es cómo pueden los programas nacionales

de comercialización llevarse adelante como parte integral de un esfuerzo más amplio de desarrollo. Por la experiencia alcanzada en este campo, somos de la opinión de que existe un papel para el Programa Hemisférico de Comercialización Agropecuaria del IICA en la provisión de servicios de consultoría a los diferentes países. Las metas de este programa, tal como las presenta el IICA, parecen ser realistas y atinentes a los problemas, tal como nosotros los hemos considerado. En conclusión, es necesario enfatizar sobre la necesidad básica de crear las capacidades institucionales y humanas para investigar problemas de coordinación de mercados, y para formular programas realistas, poniéndolos en práctica en forma eficaz. En definitiva, esta es una tarea a largo plazo, pero debe existir una estrategia fundamental y una serie de pasos a corto plazo hacia las metas de desarrollo económico y social que se han planteado los países latinoamericanos.

RESUMEN

Los autores presentan un análisis de los estudios que en un periodo de siete años han venido realizando sobre los sistemas de comercialización, con el propósito de diagnosticar problemas e identificar algunas formas para mejorar los programas de comercialización agropecuaria de los países latinoamericanos.

Señalan que como resultado de las altas tasas anuales de aumento de la población en el medio rural y la rápida migración de ésta a las ciudades, la demanda de servicios y alimentos es alarmante. Frente a esta situación, los gobiernos están estimulando la organiza-

ción y el mejoramiento de los sistemas de comercialización agropecuaria.

Presentan sugerencias sobre un enfoque sistemático para mejorar los sistemas de mercado que básicamente deberían estar enmarcados y diseñados para contribuir en forma explícita a las metas de los programas de desarrollo de los países latinoamericanos.

Finalmente destacan las experiencias que sobre este campo se están realizando en Colombia y Costa Rica como ejemplos demostrativos de la institucionalización de los programas de comercialización agropecuaria.

SUMMARY

The authors present an analysis of the studies carried out during a period of seven years, on the marketing systems with the purpose of diagnosing problems and identifying some forms of improvement for the agricultural marketing programs in latin american countries.

The point out that as a result of the high annual rates of population increase in the rural areas and its accelerated migration to the cities, the demand for services and food is alarming. To face this situation, the governments are stimulating the organization and

improvement of the agricultural marketing systems.

They suggest a systematic approach to improve marketing systems basically framed and designed to contribute explicitly to the objectives of the development programs of latin american countries.

They finally emphasize the experiences that on this area are being carried out in Colombia and Costa Rica as good examples of the institutionalization of agricultural marketing programs.

La problemática del crédito agrícola en el desarrollo agropecuario

Los problemas de la agricultura y la ganadería

Ninguna actividad económica puede desarrollarse y crecer sin un financiamiento adecuado.

La agricultura y la ganadería son actividades sedientas de capital y de crédito para desarrollarse. La problemática es: cómo llevar financiamiento adecuado a una actividad que tradicionalmente no es, ni ha sido, considerada como riesgo en los medios asociados a las fuentes de financiamiento.

Esta es una situación muy común en América Latina y aún en los Estados Unidos. La banca tradicional por muchos años ha considerado riesgosa la inversión en agricultura y ganadería, y en estos países de crónica escasez de capital, existiendo mejores condiciones en la industria o el comercio, los créditos se han dirigido preferentemente a estas actividades, manteniendo la Banca Comercial los créditos a la agricultura al nivel mínimo necesario.

Este fue el caso en Venezuela, donde la demanda de créditos para la construcción de carreteras, de viviendas, del comercio, copó por muchos años los servicios de la Banca, descuidando ésta al sector agrícola.

Afortunadamente, esta situación está cambiando y en los últimos años hemos encontrado un desarrollo y gran interés de la Banca Comercial en invertir en la agricultura de tal manera, que hoy por hoy, por ejemplo, casi el 80% de la pignoración del ganado de engorde se hace a través de la Banca Comercial.

**Orientar
el crédito de la
Banca Privada
al sector rural**

*Alejandro González**

* Director, Banco Italo-Venezolano, Departamento Agropecuario. Caracas, Venezuela.

Esta situación está permitiendo al sector oficial dedicar gran parte de los recursos del Banco Agrícola y Pecuario, para el financiamiento del sector campesino, o sean créditos con aspecto social supervisado, en los cuales la Banca Comercial no puede participar por su enorme costo y por tener implicaciones de desarrollo social.

Para poder comprender la problemática del crédito agrícola, es necesario conocer las condiciones peculiares del sector agropecuario, comparadas con las otras actividades económicas.

En general, la agricultura está en inferioridad de condiciones frente a los institutos crediticios en el momento de solicitar un crédito. Es mucho más sencillo para un banco abrir a un comerciante una carta de crédito para importar un lote de tractores, que financiar los cultivos que esos tractores van a trabajar. Para cualquier comerciante le es mucho más fácil conseguir un préstamo bancario que para un agricultor, así tenga este un mayor capital y más solidez económica.

Se han visto casos donde se le hacen descuentos de giros y pagarés sin garantía, a pequeños comerciantes que trabajan en locales alquilados, es decir, a personas que a veces lo deben todo y no tienen nada sólido, pero que son comerciantes y por eso son capaces de movilizar una cuenta mediana y pagar a tiempo.

A un agricultor rara vez se le brindan esas facilidades, así tenga propiedades más sólidas.

En descargo de la Banca, podemos decir que un comerciante generalmente conoce la forma de operar y está habituado a usar el crédito y a pagar a tiempo. Muchos agricultores desconocen la técnica bancaria y prefieren ir al prestamista del pueblo, que presentar un balance y pasar ante los trámites de un crédito.

Sin embargo, lo principal, lo que cuenta es la situación casi siempre depresiva de la agricultura, no solamente en nuestros países sino también en los Estados Unidos, que es el país de más alto nivel de vida.

La agricultura presenta ciertas características que la hacen difícil de adaptarse a las condiciones bancarias; algunas de ellas son:

Las unidades de explotación generalmente son pequeñas

En los Estados Unidos es la típica granja familiar de 160 acres, administrada por su propio dueño y en la América Latina, es la pequeña explotación agrícola o ganadera, trabajada por el campesino y su familia.

También tenemos en América Latina las grandes explotaciones, las haciendas de caña, café, cacao, etc., que ya son unidades comerciales con principios de administración, las cuales presentan características especiales en su uso de crédito. En ciertos países como Venezuela, alguna de las grandes unidades han sido expropiadas por la reforma agraria. En otros casos nos estamos aproximando mucho en la creación de una nueva clase de propietarios agrícolas, muy similar a la americana, donde el dueño vive en la finca y es esa su mayor actividad, pero sin llegar a ser un latifundista del antiguo modelo de años anteriores.

En general, en el aspecto de la tenencia de la tierra, Venezuela presenta una situación bastante estable pues se ha logrado llevar a cabo una reforma agraria sin que esta constituya un trauma en el desarrollo agrícola.

Labores periódicas y ciclos biológicos

Estas no permiten sino ingresos anuales y no como en el comercio o la industria, que son diarios. Las épocas de cosecha vienen en unas pocas semanas y luego después viene un tiempo muerto donde un grupo grande de personas, como es el caso de los cortadores de caña, quedan sin trabajo.

Las épocas de siembras y recolección de cosechas están sujetas al ciclo de las estaciones.

Hay tiempos fijos para realizar determinadas obras, con periodos donde los trabajos son más intensos.

La agricultura está supeditada a las condiciones especiales de un suelo o al clima de una comarca.

Salirse de esas condiciones puede implicar un fracaso. Hay zonas especiales para el cultivo del tabaco o del coco y salirse de ellas o experimentar en zonas nuevas implica graves riesgos. En Europa esa influencia del clima, del suelo y las características especiales de una

zona, es muy marcada en los cultivos de la vid, donde cierto tipo de vinos sólo se produce en algunas determinadas regiones.

Dificultad de adaptar nuevas técnicas a los cultivos

En la industria y en la construcción, es muy fácil adaptar nuevas técnicas a la producción. En nuestros países, si queremos instalar una nueva industria solo bastaría visitar las industrias similares instaladas en el exterior y pedir el asesoramiento de técnicos de las casas vendedoras y, casi al instante, tendremos la última técnica en elaboración de zapatos, de platos o de ollas; por lo menos ese es el caso de Venezuela, donde la abundancia de divisas nos permite adquirir los últimos adelantos.

En la construcción, por ejemplo, la adaptación de las últimas técnicas es perfectamente posible y así, si es necesario construir un puente en Panamá, en Honduras, o en Venezuela, las mejores técnicas pueden ser empleadas allí, sin necesidad que el resto de la economía se les iguale. Un ingeniero asesor puede ser contratado y ese puente puede ser igual al mejor de los construidos en los Estados Unidos.

Con la agricultura eso no es posible, por más que se contraten técnicos de otros países, que se divulgue la información sobre nuevas semillas, nuevos abonos, etc. Hacen falta años de experimentación para adaptar esas ideas al ambiente local y adecuarlas al medio, además del gasto en el proceso educativo de demostrar y convencer a miles de campesinos y agricultores que por naturaleza son tradicionales. "La Revolución Verde" ha hecho muchas mejoras de productividad, pero falta mucho por hacer y los beneficios generales de esa experimentación sólo han llegado a unos pocos.

En resumen, la agricultura presenta: poca rentabilidad, ingresos anuales, ciclos biológicos fijos, influencia del medio ambiente, pequeñas unidades de producción, poca rapidez en adaptar nuevas técnicas, lento ajuste a las necesidades de producción, lento reembolso y está más sujeta que ninguna otra actividad, a las contingencias climáticas, como inundaciones, lluvias, sequías, plagas y enfermedades de plantas, animales, etc., son hechos que escapan al control del agricultor y del ganadero. En una industria se puede tomar un seguro de incendio, pero ¿quién asegura un bosque o una hacienda contra incendio o contra plagas?

Todas esas dificultades hacen difícil el crédito agrícola y han hecho que los gobiernos pongan un especial énfasis en la ayuda a la agricultura.

Institutos de Crédito Agrícola

El crédito agrícola en Venezuela está a cargo, o gran parte, de los organismos oficiales y de las instituciones de crédito del gobierno y, en estos últimos años, la Banca Privada Comercial, está también participando en el financiamiento agrícola.

Los principales organismos de crédito agrícola oficiales en Venezuela, son: el Banco Agrícola y Pecuario, la Corporación Venezolana de Fomento y el Banco de Desarrollo Agropecuario (semioficial) y además, los organismos de apoyo a estos institutos como son: el Ministerio de Agricultura y Cría, la Corporación de Mercadeo Agrícola y el Instituto Agrario Nacional, este último, encargado de la reforma agraria.

El Banco Agrícola y Pecuario

Es un Banco fundado en 1928, con el objeto de financiar a los agricultores, es la más antigua institución de crédito agrícola en el país. Durante muchos años, fue casi el único Banco dedicado a esa actividad, y tiene una extensa red de sucursales por todo el país.

En años anteriores financiaba a todo tipo de agricultor o ganadero, recibía sus cosechas, las vendía en el mercado abierto o las exportaba. Actualmente se ha desligado de la operación de compra y venta de frutos y se ha creado la Corporación de Mercadeo Agrícola, que se ocupa específicamente de esa labor de mercadeo a escala nacional.

Llegó a ser tan grande y a manejar tantas operaciones disímiles a la vez, que ha sido necesario reestructurarlo varias veces, para tratar de evitar sus cuantiosas pérdidas, en lo que respecta a la cartera crediticia.

En los momentos actuales, sólo se ocupa de los créditos al sector campesino, especialmente de aquéllos que han sido beneficiados con la reforma agraria.

Los créditos comerciales a agricultores empresariales, han sido trasladados a un nuevo Banco de Desarrollo Agropecuario.

Banco de Desarrollo Agropecuario

El Banco de Desarrollo Agropecuario, formado con capital del gobierno, se constituyó hace unos pocos años con el fin de servir al agricultor empresarial y a él se le traspasó la cartera de créditos, correspondientes a agricultores empresariales del Banco Agrícola y Pecuário.

Todo agricultor que solicite un crédito agropecuario en este Banco, está en la obligación de suscribir un 5% del montante de su crédito, en acciones del Banco, de tal manera que el futuro manejo de esas acciones estará en manos del sector agropecuario.

Hasta ahora este Banco está cumpliendo una excelente labor y ha venido a llenar un vacío en el desarrollo agrícola nacional.

La Corporación Venezolana de Fomento

Este organismo, creado en los años cuarenta, fue una copia de la Corporación de Fomento de Chile. Tuvo una gran actuación en el desarrollo agrícola del país, al iniciar en los años 50 un gran plan de siembras de arroz y de maíz. Sus esfuerzos van generalmente encaminados a proyectos específicos y en zonas escogidas; actualmente su actividad se dirige más que todo al sector industrial. En este tipo de proyectos de áreas, definidas del desarrollo, se tiene la facilidad de poder dirigir recursos financieros del estado a una zona, a una región, o a un cultivo determinado, y así, coordinando los esfuerzos de varios organismos, desarrolla actividades económicas que la empresa privada no puede iniciar.

Caso típico es el financiamiento y manejo de las centrales azucareras, actividad que ha sido promovida por la Corporación Venezolana de Fomento.

Para estos proyectos se requieren grandes inversiones de capital en centrales azucareras, caminos de acceso a los agricultores, maquinarias, redes de electricidad, etc. Este tipo de actividad no puede ser hecho por la Banca privada, en nuestros países, hay pocos capitales que se arriesguen a esta clase de inversiones a largo plazo, de bajo o poco rendimiento y donde hay demasiadas variables que hacen imposible el definir con claridad los resultados fi-

nancieros a un mediano plazo, que es lo que generalmente necesita el inversionista particular.

Creo sinceramente que el tipo de actividad, tal como se ha planteado en el caso de estas Corporaciones de Fomento, es una necesidad en los países en desarrollo y aún en los que ya lo están. Caso muy famoso de un proyecto de concentración de capitales y recursos es el muy nombrado del Valle de Tennessee, donde se invirtió masivamente en represas, electricidad, caminos y créditos para desarrollar una región cuya economía estaba muy por debajo del resto de los Estados Unidos.

Este tipo de institución financiera llena una función en el desarrollo de la agricultura. Una vez que la Corporación de Fomento ha desarrollado una empresa o actividad económica, la Banca Comercial entra en el financiamiento ordinario a corto plazo, ampliando así las ofertas de crédito en la zona de los caficultores y a las centrales azucareras.

Este tipo de institución financiera llena una gran función en el desarrollo de proyectos específicos y en Venezuela ha tenido muy buen éxito.

Además de estos institutos oficiales, destinados a financiar el desarrollo agropecuario, existen otros institutos oficiales que técnicamente están ayudando al agricultor, entre los que destacamos: **La Corporación de Mercadeo Agrícola**, organismo creado para llevar a cabo operaciones de compra y venta de frutos a los agricultores y el **ADAGRO**, que comprende la administración de la red de silos y frigoríficos del estado para almacenamiento de las cosechas.

La Banca Comercial y el Crédito Agrícola

El problema que se presenta es cómo llevar un crédito adecuado al agricultor y al mismo tiempo salvaguardar, dentro de las medidas posibles, los intereses del Instituto Crediticio.

La Banca Oficial y los Institutos del Gobierno han venido llevando este crédito al agricultor, con variados resultados, casi siempre con mucho papeleo y muchas veces bajo la influencia de la política, lo cual al final distorsiona los resultados e impide la recuperación del crédito.

Estas son condiciones muy similares en toda la América Latina. En cada nuevo gobierno se hacen promesas de organizar el crédito agrícola, pero todo queda en promesas. La mayor debilidad del crédito agrícola de los institutos oficiales es casi siempre la lentitud en manejar el enorme papeleo requerido para las solicitudes, con el resultado que el cliente prefiere pagar más al prestamista privado que esperar un crédito que no llega a tiempo.

Nuestro interés es el de llevar el crédito de la Banca Comercial al campo, de tal manera que podamos contribuir al desarrollo del agricultor y el ganadero y hacerlo como negocio que sea beneficioso para ambas partes. Si esto se logra y en Venezuela lo estamos llevando a cabo, creemos que ayudará económicamente al desarrollo del campo y a consolidar la economía.

La Banca Comercial en Venezuela comprende unos 33 bancos comerciales que, a través de una red de 700 oficinas bancarias, cubren todo el país.

En nuestro país, en los momentos actuales, se dan las mejores condiciones para que la Banca Comercial pueda servir con eficacia al desarrollo agropecuario. Es el caso que hoy por hoy, casi todas las poblaciones de más de 20.000 habitantes poseen oficinas bancarias.

Este es un gran paso en el trabajo de llevar los servicios bancarios a la mayoría de la población. Al existir tan amplia red de oficinas, (que hace 15 años no existían), la banca está en excelentes condiciones de ponerse en contacto directo con sus clientes en cada zona. El agricultor y el ganadero de un pequeño poblado, no necesitan ir hasta la capital a gestionar el crédito, no necesitan hacer antesala en una oficina donde se sienten incómodos por el solo hecho de que nadie los conoce.

Por su parte, la banca está en mejor condición para atenderlos, pues el gerente local participa de los problemas de la comunidad donde reside. Puede conocer bien las necesidades de su cliente y comunicar la petición al Departamento de Crédito Agrícola o si el gerente tiene suficiente autonomía, decide allí mismo sobre la petición del crédito.

La existencia de una extensa red bancaria es una de las necesidades básicas para establecer un servicio eficiente de créditos agrícolas en cualquier país, pues uno de los mayores

obstáculos de la Banca Comercial es la falta de conocimientos entre los sujetos beneficiarios del crédito y la institución bancaria.

CONDICIONES NECESARIAS PARA EL CREDITO AGRICOLA EMPRESARIAL BANCARIO

1. **Que la Banca esté consciente de la necesidad de invertir en este renglón**, que aunque presenta mayores riesgos y es de más lenta recuperación, es un renglón que, bien manejado, es sano y de gran necesidad en nuestros países.

Es una lástima y un desperdicio que nuestros ahorros en la Banca Comercial Latinoamericana financien una gran cantidad de subsidiarias de compañías extranjeras, que consiguen créditos gracias a su nombre o al aval de la compañía original de los Estados Unidos, de Alemania o de Japón, e instalan fábricas en nuestros países con el solo nombre y el "know-how" y poco o ningún capital.

En Venezuela, hay muchas compañías extranjeras establecidas, la mayoría de las cuales tienen créditos en la Banca Nacional.

Es mucho más fácil para el banquero abrir una línea de crédito de varios millones de bolívares a una poderosa fábrica de vehículos o a un fabricante japonés de televisores, que a un ganadero o a un productor de arroz.

Por eso tenemos que vencer esa tendencia de la Banca a trabajar en la zona de menor resistencia y la más fácil, mientras que los créditos de la agricultura y la ganadería, tienen que ser luchados y trabajados. Es una lucha cuesta arriba, pero hay que hacerla. En Venezuela la banca lo ha comprendido así y se está lanzando de "mottu propio" en un programa de financiamiento agrícola que se ve exitoso desde el principio.

2. **Que el sistema bancario disponga de una amplia red de sucursales que cubra todo el país.** Esto es de suma importancia pues muchos agricultores no pueden desplazarse de sus labores, para hacer antesala en salones lujosos de la Banca, donde no conocen a nadie y se sienten cohibidos.

Además, el banquero de la ciudad, no tiene contacto diario con este cliente y por lo tanto

no conoce bien su capacidad de pago, su solvencia moral, ni las propiedades que posee.

Por eso las sucursales locales de los bancos son puntos claves para el desarrollo de crédito agrícola. El gerente local debe de estar enterado de todos los pormenores de sus peticionarios a fin de poder servirles eficientemente de acuerdo a sus necesidades. En Venezuela se está cubriendo bien este segundo requisito pues la mayoría de las ciudades de unos 15.000 a 20.000 habitantes, disponen de oficinas bancarias.

3. Entrenamiento del personal. Tener personal preparado a todos los niveles es un factor clave. No se puede opinar sobre un negocio si no se le conoce. Es necesario llevar a cabo un plan de entrenamiento del personal, de tal manera que éste conozca toda la problemática del crédito agrícola y le pueda programar al agricultor un plan de pagos acorde a sus cosechas.

En Venezuela, este entrenamiento se realiza por los propios bancos a través del Instituto de Capacitación Bancaria, el cual funciona con dinero aportado por el total de la Banca. Todavía no tenemos cursos de capacitación bancaria para el sector agropecuario, pero ya se están preparando.

4. Organización interna del Banco. Para el crédito agropecuario, la mayoría de los bancos están creando su propio departamento de crédito agropecuario, donde la línea de transmisión de órdenes debe ser directa del gerente local al gerente general de Créditos Agropecuarios y lo que no pueda resolverse a un nivel, remitirlo a la Junta Directiva con la recomendación del caso. Este trámite no debe durar más de una o dos semanas a lo sumo, pues la rapidez en la tramitación ahorra dinero al cliente.

En las regiones donde existe un buen volumen de créditos agropecuarios, es muy conveniente el nombrar un asesor local, especialmente un médico veterinario o un ingeniero agrónomo que ayude a la gerencia en la preparación de las solicitudes de crédito agropecuario, que visite las fincas y mantenga una permanente vigilancia sobre los créditos concedidos. Muchas veces este técnico no tiene

que estar a tiempo completo y así, sus costos para el banco serían menores.

Una vez que los créditos agropecuarios han tomado algún volumen, es factible crear un Departamento de Extensión Agrícola, que en determinadas zonas cumpla ciertas funciones, que van más allá de la banca tradicional, pero que ayudarían enormemente a consolidar a los beneficiarios del crédito.

La labor de extensión agrícola tradicionalmente la hace el Ministerio de Agricultura y Cría y provee de vacunación, medicinas e informes técnicos, a los agricultores. Por qué no conseguir que una pequeña parte de ese personal preste su colaboración en la elaboración de una petición de créditos, en la capacitación de los prestatarios y en mejorar los métodos de cultivos?

5. Existencia de una buena red de mercado, almacenamiento y ventas de productos agropecuarios. Esta es una necesidad básica, pues muchas veces el agricultor tiene en sus manos una buena cosecha y no dispone de cómo almacenarla o venderla, pues toda la producción viene al mismo tiempo.

Los gobiernos han tratado de obviar esto, creando una red de silos y frigoríficos, pero hasta ahora éstos han resultado insuficientes y mal manejados. En general, lo ideal sería la existencia de Almacenes Generales de Depósito en los sitios de producción, de tal manera, que el agricultor pueda almacenar su cosecha y luego venderla, con calma, cuando los precios se hayan estabilizado o mejorado.

La principal ventaja que ofrecen los almacenes de depósito consiste en las facilidades que dan al crédito con garantía mobiliaria. El almacén de depósito recibirá sus existencias y le dará títulos con los cuales podrá obtener crédito en buenas condiciones y así esperar el momento oportuno para vender. Este tipo de almacén llena una gran función en el crédito agrícola, y debería multiplicarse su existencia para facilidad de los agricultores.

Se pueden citar muchas otras condiciones y necesidades para poder desarrollar eficientemente un sistema de créditos agrícolas, pero estos puntos son los más relevantes, los otros son de organización interna de una institución y varían según la política de cada instituto crediticio.

TIPOS DE CREDITOS

Pueden efectuarse muchas clasificaciones del crédito agrícola, pero en esencia, podemos enumerar las más comunes, que son: créditos a corto plazo, créditos a mediano plazo (de 1 a 5 años), créditos a largo plazo (de 5 a 20 años o más) y créditos supervisados. Pueden hacerse otras clasificaciones del crédito por su actividad productiva, ganaderos, agrícolas, pesqueros, inversiones de fomento general, inversiones para investigación agrícola, etc., pero las formas más comunes del crédito agrícola son las que hemos mencionado y que pasamos a describir:

Créditos a corto plazo

Este tipo de crédito es aquel cuyo plazo no es mayor de un año. En agricultura es un crédito típico, muy útil en siembras anuales, tales como maíz, arroz, tomate, papas o para labores de limpieza y recolección en fincas de café, cacao, ceba de ganado, etc.

En estos casos se supone que el agricultor o el ganadero poseen las tierras, maquinarias y las infraestructuras necesarias para los cultivos y sólo necesitan del capital de trabajo para comprar abonos, semillas, lubricantes, pago de gastos de cultivo y recolección o ganado de engorde. Estos gastos serán pagados al banco, una vez efectuada la cosecha o vendido el ganado.

La banca comercial está en perfectas condiciones para financiar este tipo de crédito a corto plazo, sin mayores dificultades.

En nuestro país este crédito es el más común dentro de la banca comercial. Los peligros que se presentan aquí son los peligros normales que comúnmente se encuentran en todo crédito, o sea, pérdidas en las cosechas por enfermedades, inundaciones, lluvias, etc. Esta clase de peligros, en algunos casos se pudieran disminuir si existiera alguna forma de seguro agrícola que todavía en Venezuela no existe, aunque ya hay algunos estudios sobre ello.

Fuera de los peligros anteriormente mencionados, sobre los cuales el agricultor no tiene ningún dominio, existe también la dificultad,

y en esto los bancos tienen que ser cuidadosos, que el peticionario use el dinero del crédito, de corto plazo, en obras e infraestructuras tales como caminos, casas, etc., que no son reproductivas de inmediato y que tienen que ser financiadas en otra forma. Este es el origen más común de los atrasos o del fracaso en los pagos de los créditos a corto plazo.

El crédito a mediano plazo y su importancia en la agricultura

En nuestro concepto, este es el tipo de crédito más útil y el de mayor necesidad en las políticas agrarias de nuestros países. Es el crédito con plazo de 3 a 5 años, tiempo necesario para poder cancelar el valor de una cosechadora de arroz, de un tractor, de un equipo de riego. Este es el tipo de crédito más necesario para el desarrollo de la agricultura. Hasta ahora, en Venezuela las instituciones bancarias comerciales sólo lo han concedido en pocos casos. Unas veces por disposiciones de la ley, que limita las operaciones de los bancos comerciales a operaciones a corto plazo y otros porque la mayoría de los banqueros no han tenido la imaginación o los conocimientos suficientes de los problemas del agro, para lanzarse en un programa de este tipo, financiando sistemas de riego y de mecanización agrícola.

Uno que otro banco ha venido usando este financiamiento para algunos préstamos a mediano plazo, pero sin mucho énfasis en el asunto. Si toda la banca nacional adoptara un plan de créditos a mediano plazo, el costo de los insumos al agricultor, bajaría bastante, pues ese financiamiento es efectuado en los momentos por las casas vendedoras de maquinarias, las cuales recargan altos intereses y mayor valor en la maquinaria al venderla a crédito.

La agricultura es una actividad sedienta de capital, para poder elevar la productividad por trabajador agrícola es necesario mayor capital. Hay que tratar de poner la agricultura a alcanzar la productividad del trabajador industrial y en ese sentido, el capital invertido en maquinaria, riego, etc., ayuda a mejorar esta productividad.

Crédito a largo plazo

Son aquéllos donde los plazos de amortización van de 5 a 20 años, y es usual en estos casos tomar garantía hipotecaria. Son créditos destinados a mejoras permanentes en la finca, cómo pueden ser: un sistema de riego, nivelación de terreno, construcción de pozos profundos, establecimiento de cultivos cuya productividad requiere inversiones de largo plazo tales como cacaos, café, cacao, desarrollo de fincas ganaderas, etc.

En Venezuela el Banco Agrícola y Pecuário y el Ministerio de Agricultura y Cría han desarrollado planes y créditos, con plazo de 15 a 20 años para la ganadería, con cuatro años muertos, es decir: que las amortizaciones anuales no se efectúan en los primeros cuatro años. En los créditos a largo plazo, hay el peligro como en todos los créditos que el peticionario desvíe parte del dinero para otros usos, tales como comprarse una casa, un vehículo de lujo, etc., con el resultado que al cumplirse los plazos de amortización, es incapaz de cumplir con el instituto crediticio. Este es uno de los errores que tuvo el plan de desarrollo ganadero de Ministerio de Agricultura y Cría, en sus créditos a largo plazo. Muchos prestatarios invirtieron en mejoras no reproductivas los fondos del crédito y con el resultado de que no mejoraron suficientemente la rentabilidad de sus fincas.

Por eso es necesario, al conceder cualquier tipo de crédito, no considerar solamente el valor de la garantía y el buen avalúo de ella sino estudiar un plan de inversiones. El crédito puede estar muy bien garantizado, pero las inversiones en la finca pueden no ser rentables. Por lo tanto, es de gran importancia el conocer y discutir con el cliente un buen plan de inversiones y su recuperación. Este plan de inversiones tiene que ser fiscalizado para así garantizar al cliente y al instituto financiador la recuperación del crédito, dentro de un período normal.

La banca comercial en Venezuela no efectúa este tipo de crédito a largo plazo porque lo prohíbe la ley. Solo lo han efectuado hasta ahora los institutos de crédito oficial, sin existir una buena política definida en este sector,

que como es bien sabido, en nuestros países cambia con los vaivenes de la política.

En Venezuela, en particular, se están presentando las condiciones para la creación de uno o varios **Bancos Hipotecarios para Crédito Agrícola** o compañías financieras. Estos bancos pudieran dedicarse únicamente a préstamos a largo plazo, al sector agropecuario, garantizados con hipoteca.

En esta forma la banca comercial tomaría solamente los créditos a corto plazo y los de mediano plazo y, aquellos agricultores, ganaderos, que requieran plazos mayores concurrirían a la banca hipotecaria, especializada en este tipo de crédito.

En Venezuela hemos tenido excelente experiencia con la creación de la banca hipotecaria destinada a la industria de la construcción. La banca hipotecaria, desarrollada en los últimos diez años, ha sido capaz de financiar la construcción de un volumen de edificios y viviendas por el sistema de propiedad horizontal, permitiendo a miles de personas a adquirir su apartamento o casa con plazos de 10 a 20 años, en cómodas cuotas.

Igual pudiera hacerse para el desarrollo agropecuario y así poder dirigir los fondos del ahorro y la formación de capitales hacia el sector agropecuario.

Créditos supervisados o créditos dirigidos

Cuando el beneficiario de un crédito tiene poca capacidad o preparación técnica, como es el caso de los campesinos de Latinoamérica, se impone la modalidad del crédito supervisado.

Este tipo de crédito no ha sido utilizado por la banca comercial, debido a los altos costos de la supervisión, pero es muy usado en los institutos oficiales de crédito, especialmente en el crédito campesino.

La modalidad del crédito supervisado fue una adaptación del Farmers Home Administration de los Estados Unidos y en el fondo tiene un significado social e implica una educación integral del beneficiario, con el fin de ayudarlo a producir, guiado por personas que se suponen más competentes que él y así levantar su nivel de vida.

Generalmente existe la idea que el crédito supervisado está dirigido por personas que se suponen más competentes que el campesino, pero muchas veces sucede que los técnicos encargados del trabajo desconocen la realidad de la zona y quedan bastante mal ante el campesino.

Esta es una realidad que se ha encontrado en este tipo de crédito y es el escollo principal para su éxito, sobre todo en el sector de gobierno.

Es aquí donde se requiere al técnico o al funcionario competente y práctico, que comprenda todos los problemas de un cultivo en una zona dada. Algo realmente difícil de conseguir en la cantidad suficiente para servir a todo un país.

En el crédito supervisado, el instituto no solamente provee al agricultor de los medios financieros para desarrollar su finca sino que le facilita ayuda técnica entregando el crédito por partidas a medida que van progresando los trabajos.

En el crédito supervisado la función de fomento es tan importante como la función bancaria; por eso sus costos de administración son más elevados que en un programa crediticio corriente. Estos altos costos de administración no pueden ser cargados directamente al costo del crédito o al prestatario, pues en el fondo vienen a ser parte de una campaña de extensión agrícola. Se trata no solamente de dar al agricultor un crédito adecuado a sus necesidades, sino también adecuado al manejo de su parcela y del dinero necesario para progresar.

Este es un crédito sumamente útil y beneficioso, pues permite llegar a personas que de otra manera sería imposible facilitarles un crédito, ya porque las garantías son insuficientes o porque su capacidad de pago no se conoce.

En general es un crédito que funciona bien siempre y cuando exista personal adecuado y bien preparado, ya que los créditos se pueden perder por malas indicaciones de los técnicos. Este es un caso que no es raro y algunas veces es frecuente si el instituto crediticio oficial está influido por la política.

Conclusiones y recomendaciones

Todo lo expuesto podemos resumir en los siguientes puntos:

1. La agricultura presenta problemas desde el punto de vista crediticio, totalmente diferentes del crédito comercial e industrial. Estos problemas pueden ser: poca rentabilidad, ingresos anuales, ciclos biológicos fijos, influencia del medio ambiente, pequeñas unidades de producción, lento reembolso y está más sujeta que ninguna otra actividad a desastres climáticos, lluvias, inundaciones, plagas, etc.

2. A pesar de esas dificultades, la agricultura es una actividad sana que representa la base de la economía de un país y la cual no puede ser abandonada a su suerte, pues demasiadas cosas dependen de ellas. Una agricultura sana crea una estabilidad social enorme y es fuente de ingresos que están generalmente bien repartidos.

3. La agricultura tradicionalmente ha sido servida por la Banca Oficial y hoy por hoy, la Banca Privada está en la mejor capacidad de enviar sus recursos a este sector, que es el pilar de la economía de nuestros países.

4. Para llevar a cabo un programa de créditos agrícolas, la Banca Comercial tiene:

- a. Crearse la mentalidad de que se puede con poco riesgo y con buena organización financiar el desarrollo agropecuario.
- b. Preparar el personal adecuado necesario, bien capacitado e idóneo en la problemática agropecuaria y enfrentarse a ella resolviendo los problemas.
- c. Cooperar con el Ministerio de Agricultura y Cría y oficinas afines, en la capacidad de los peticionarios del crédito para el éxito del programa.
- d. Contribuir a crear las condiciones necesarias de mercadeo a través de almacenes generales de depósito o similares, para poder almacenar los productos en el momento de la cosecha.

RESUMEN

El autor presenta los aspectos más relevantes de la problemática del crédito agrícola en el desarrollo agropecuario. Considera que esta situación es muy común en los países latinoamericanos y que han sido únicamente las instituciones de crédito a nivel del gobierno las que han venido financiando los créditos de este sector, con las limitaciones y deficiencias ya conocidas en este tipo de servicio.

Al analizar la problemática del crédito agrícola con base a la experiencia venezolana, destaca la importante acción que han cumplido y cumplen las instituciones de crédito del gobierno que ha permitido desarrollar una actividad estable en pleno proceso de reforma agraria sin que este constituya un trauma en el desarrollo agropecuario del país. Destaca como un hecho relevante la reciente participación de la Banca Privada en el otorgamiento de crédito al sector agropecuario. Considera que el crédito de la Banca Privada debe am-

pliarse a todas las áreas rurales del país si se quiere contribuir al desarrollo agropecuario, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1. Que la Banca Privada esté consciente de la necesidad de invertir en este renglón.
2. Que el sistema bancario disponga de una amplia red de sucursales que cubra todo el país.
3. Que se cuente con personal capacitado para entender la problemática del crédito agrícola.
4. La organización interna de la Banca Privada para atender el crédito agrícola.
5. La existencia de una buena red de mercadeo, almacenamiento y ventas de los productos agropecuarios.

SUMMARY

The author presents the most relevant aspects of the problematic situation of agricultural credit in agricultural development. He considers that a very common situation in Latin American countries is that credit institutions at a government level have been the only ones financing credit in this sector, with the well-known limitations and deficiencies particular to this type of service.

In analyzing the problematic situation of agricultural credit based on the Venezuelan experience, he emphasizes the important role played by government credit institutions that have permitted the development of a stable activity in full process of agrarian reform, without constituting a trauma in the agricultural development of the country. As a significant factor he points to the recent participation of the private banking sector in the granting of credit to the agricultural sector. He considers that if they want to contribute

to agricultural development, credit from private banking sector must be extended to all the rural areas of the country, keeping in mind the following aspects:

1. That the private banking sector be aware of the need for investments in this area.
2. That the banking system count with a wide network of branch offices to cover the whole country.
3. That it counts with qualified personnel to understand the problematic of agricultural credit.
4. The internal organization of the private banking sector to handle agricultural credit.
5. The existence of a good network for the marketing, storage and sale of agricultural products.

El derecho agrario como superestructura de control en América Latina

El objetivo principal del presente trabajo es observar la dinámica del comportamiento jurídico en relación con el subdesarrollo latinoamericano. Aceptando como ciertas las hipótesis según las cuales las causas fundamentales del subdesarrollo reposan en la dependencia externa y en la dominación y marginalidad internas y que, unos y otros derivan causalmente de los sistemas de tenencia de la tierra, el foco del trabajo se reduce entonces a observar el comportamiento del mundo jurídico en relación con el sector agrario. Pasando por alto diferencias conceptuales relacionadas con la autonomía y especialización del derecho agrario, el trabajo estudia, cómo en el fondo la regulación civilista y urbana de la vida jurídica en el campo, no es un accidente sino que deriva de las motivaciones mismas de la incorporación del continente al Universo jurídico europeo. Aceptando igualmente que la superestructura es el reflejo de la existencia de los hombres¹⁴, es decir que las ideas y opiniones de los hombres están íntimamente vinculadas y que, la superestructura es un señalamiento reflejo de la propia economía cuando aquellas interactúan con ésta, se puede afirmar que las disposiciones jurídicas formales que recogieron los valores de la sociedad precapitalista europea, se usaron después como una superestructura de control para el mantenimiento de los fenómenos señalados como causas del subdesarrollo.

**“Recuperar para
el derecho agrario
los valores de un
sistema igualitario
en el que la tierra
y la producción agraria
no sean
como hasta ahora
principio y fin
de la dependencia
y del atraso estructural
del continente”**

*Francisco Oliart**

* Jefe, Gabinete del Director General, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA. San José, Costa Rica.

Se trata en último análisis de recuperar para el derecho agrario los valores de un sistema igualitario en el que el campo y la producción agraria no sean como ahora principio y fin de la dependencia y del atraso estructural del continente.

Con todas esas pretensiones el trabajo trata sucesivamente de organizar las siguientes ideas:

1. Origen y naturaleza del derecho de indias.
2. Naturaleza primario-exportadora de la economía latinoamericana y consecuencia de ella sobre el ordenamiento jurídico.
3. Teoría de la dominación con énfasis en la dominación legal, y
4. Contenido del derecho agrario moderno en América Latina y naturaleza temporal y transitoria del mismo como superestructura de control del proceso de desarrollo.

Origen y Naturaleza del Derecho de Indias

Como señala Ots Capedqui³, al tiempo de producirse el descubrimiento de América, existía en España desde el punto de vista político, una unidad dinástica pero no una unidad nacional. A pesar del matrimonio de los reyes católicos, Castilla y Aragón mantenían cada uno su propia personalidad política y administrativa. Y continuaba por lo tanto rigiéndose el primero por las normas jurídicas del Derecho Castellano y por los derechos particulares Aragonés, Catalán, Valenciano y Mallorquí el otro. La conquista sin embargo no significó una incorporación de los elementos culturales de los países conquistados ni un refundimiento de las normas jurídicas castellanas en las demás, donde existían. Al contrario, se mantuvo el viejo derecho castellano. Por ello, se trató entonces de dictar desde la metrópoli, y aún por las propias autoridades coloniales, normas más ajustadas a la realidad. El derecho indiano presentó pronto como rasgos más característicos los siguientes:

1. Un casuismo acentuado y en consecuencia una gran profusión de normas para generalizar en la medida de lo posible, la solución para cada caso adoptado.

2. Una tendencia asimiladora y uniforme que trata de estructurar la vida jurídica de los territorios conquistados tratando de referirlos a las viejas concepciones peninsulares.
3. Una minuciosidad reglamentista, derivada de la pretensión de los reyes de tener en sus manos todos los hilos del gobierno lo que derivó en una multiplicidad de las instrucciones de gobierno y una complicación extraordinaria de los trámites burocráticos y administrativos.
4. Un hondo sentido religioso y espiritual destinado básicamente a asegurar el mantenimiento de la pretensión evangelizadora como ingrediente constitutivo de la imagen de la conquista, lo cual provocó que las leyes fuesen dictadas más por moralistas y por teólogos que por juristas y hombres de gobierno. (Señala que para tener un tono de plausible elevación moral, sobre todo en relación al indio, las leyes soslayaban ineludibles imperativos económicos y sociales). Esos cuatro rasgos característicos del derecho indiano son la causa de que a lo largo de toda la vida jurídica colonial exista un positivo divorcio entre el hecho y el derecho. Una fue la doctrina declarada en la ley y otra la realidad de la vida social. Ese desconocimiento de la realidad por la pretensión reglamentaria de los monarcas, explica el respeto fetichista y mitológico por la ley y fue origen de la adopción de la figura del "acatamiento" según la cual las autoridades coloniales frente a cédulas reales de cumplimiento difícil o en su personal concepto peligrosas, se colocaban la cédula en la cabeza en señal de acatamiento y reverencia al propio tiempo que se declaraba que su cumplimiento quedaba en suspenso.

Ello trajo como consecuencia inmediata que a lo largo del derecho escrito se establecieran un conjunto de disposiciones divorciadas de la realidad respecto a las cuales el derecho de Castilla tenía sólo una función supletoria. El derecho indiano recibió una influencia preponderante en todo lo relacionado con la organización jurídica de la familia y el derecho de sucesión. Es decir ejerció influencia en aspectos patrimoniales dejando todos los otros caminos del derecho sujetos a la arbitrariedad de los administradores. La motiva-

ción final de todas estas disposiciones no era sin embargo, como se sostiene generalmente, el resultado de la traslación a América Latina del Feudalismo. El choque entre la cultura musulmana y la europea, la invasión del Mare Nostrum por los turcos, árabes, judíos y la aparición de la burguesía comercial en los alrededores de los castillos había declinado en toda la Edad Media. España carecía ya de características típicamente feudales, al tiempo de la conquista. La influencia árabe había promovido en España el progreso de la agricultura a través de sistemas de regadío y obras hidráulicas. Smith¹⁹ señala que “durante los siglos IX y XI, la frontera entre la España Cristiana y la Musulmana consistía en una amplia zona deshabitada o escasamente habitada que sólo podía ser colonizada ofreciendo tierras dentro de ellas a precios ventajosos”. En ese territorio el colono típico fue el campesino libre que poseía un pequeño terreno. “En ningún caso, dice Vitale²¹, el campesino español cayó en el tipo de servidumbre que existía en otros países europeos”. Por otra parte, las behetrías en las que los campesinos compraban la producción del señor, establecieron vínculos de vasallaje menos rígidos y diferentes en todo caso a los del feudalismo francés o alemán.

Los señores feudales no tuvieron posibilidades de consolidarse como elementos de dominación política y sus intentos de dominación feudal fueron frenados cuando los reyes católicos convirtieron a los nobles en cortesanos dependientes del trono. La meta, un tipo nómada de crianza de ovejas que predominó en el siglo XIV a través del cual se proveía lana a los centros textiles de los países bajos, hizo aparecer por primera vez la relación de la actividad agraria y la exportación y, mediante el empleo de poca mano de obra y la utilización extensiva de la tierra provocó el proceso de urbanización posterior y difirió sustancialmente de cualquier sistema de producción agraria con economía natural de trueque sin utilización de dinero. En España aparecía, en fin la burguesía. El capital comercial acumulado por los mercaderes que comerciaban con el norte, comenzó a funcionar a través de empresas manufactureras. “Reyes y Nobles”, dice Vitale, “endeudados por los préstamos concedidos por los mercaderes se vieron obligados a permitirles participar en los asuntos

de estado. Muchos años antes que las clases medias francesa e inglesa desempeñaran funciones políticas, la burguesía española era reconocida por las cortes”. Durante el período de la conquista americana, en resumen, España era un país en transición del feudalismo al capitalismo en que convivieron instituciones feudales con una burguesía relativamente fuerte que comerciaba con mercados extranjeros. El capitalismo español del siglo XV no era un capital industrial moderno sino un capitalismo incipiente y prematuro, esencialmente comercial y con restos de feudalismo. En esas condiciones toda una **conducta jurídica irresponsable** en relación a la creación de las leyes apareció en América Latina. Vale la pena, recordar con Fuller⁸, para tal situación, que “aquellos que son partidarios de mantener las leyes por las leyes en sí, suelen ser los últimos en querer insistir en su sancionamiento efectivo”.

Naturaleza primario-exportadora de la economía Latino Americana y consecuencia de ella sobre el ordenamiento jurídico.

América Latina entró, sin duda alguna, a la emancipación en condiciones de dependencia y subdesarrollo.

Kaplán¹³ ha analizado con detenimiento cómo la estructura socio-económica heredada de la colonia interactúa con el proceso de emancipación y que la dependencia externa aparece entonces en una relación compleja ni unilateral ni mecánica. El predominio político cultural y económico de la época correspondió internamente al sector agrario exportador. Dentro de él se enlazaron estrechamente grupos terratenientes y mineros, comerciantes y financistas urbanos, jefes políticos, militares y eclesiásticos en estrecha alianza con las metrópolis y con empresas extranjeras. Semejante situación se tradujo principalmente en un alto grado de concentración monopolista de la propiedad, del control y usos de los recursos naturales y productivos; en el uso y propiedad de los sistemas de transporte y almacenaje; y en el goce de posiciones superiores en lo social, lo político y lo administrativo. Apareció en suma un típico grupo dominante que fue el ejemplo particularmente logrado de una clase dirigente de sociedad subdesarrollada según lo señala Bourricaud¹. Hay que recor-

dar que Parsons¹⁶ indica que lo que caracteriza a la sociedad subdesarrollada es "la polarización entre una alta clase especializada en las actividades político-religiosas que reina sobre una masa que se dedica principalmente a las actividades agrícolas". El predominio de "un sistema de dos clases; el grupo superior que goza de las prerrogativas del poder político, mientras que el grupo inferior está constituido por campesinos lo que caracteriza tal situación es que la producción económica es controlada por el grupo superior".

Como indica Bourricaud es fácilmente perceptible en toda América Latina que "el enorme poder de los ricos o de los gobernantes se opone a la impotencia de los pobres y de los gobernados".

Dentro de ese marco de referencia es admisible que las instituciones y el universo jurídico respondan excluyentemente a los intereses concretos de la clase dominante. Se adopta un conjunto de ingredientes del modelo político institucional generalmente entresacados de las soluciones políticas e institucionales europeas y en algunos casos norteamericanos y se acepta, identificando el liberalismo económico con el político, un tipo de estado independiente, centralizado y democrático, basado en la soberanía popular y la democracia representativa. Antonio García⁹ ha descrito con precisión este fenómeno el cual no es la explicación real y orgánica de un proceso interno que tiende a un desarrollo capitalista independiente y auto sostenido ni es tampoco resultado ni germen de las transformaciones socio-económicas políticas y culturales que fueron pre-requisitos concomitantes del modelo importado en sus países de origen. La importación del esquema resulta atemporal. América Latina se encontró gobernada por grupos tradicionales que intentaron mantener los principios consecuentes al liberalismo político de los países originales del modelo.

No existe tampoco esta configuración con las características típicas de la burguesía capitalista y al contrario se trata en todo caso de grupos que confiando en el peso de su poder están seguros de lograr el mantenimiento de sus privilegios con la apariencia de la democracia liberal. El sistema político institucional es sobre impuesto de modo arbitrario y recibe de las estructuras básicas tradicionales rechazos, refracciones y deformaciones.

El modelo ideológico y las formas institucionales chocan con las estructuras y políticas reales.

Conforme a la costumbre establecida por la bipolaridad de la legislación hispánica del virreinato las constitucionales, las leyes y las instituciones se acatan pero no cumplen y en todo caso, adquieren una dinámica propia que se aleja según las circunstancias del esquema teórico que las creó.

Conviene ahora analizar la naturaleza de la estructura económica sobre la cual se tratan de imponer los modelos importados.

El continente, según lo indica Gunder Frank¹¹ soporta el peso de una cadena descendente de constelaciones socio-económicas, políticas y culturales que se desplaza desde los centros metropolitanos hasta llegar a las últimas regiones y grupos inferiores de cada país.

A cada eslabón de la cadena corresponde una participación decreciente en el reparto del excedente económico del ingreso, de la inversión y el consumo y del poder. Las economías que se constituyen de manera más rápida y sólida son aquellas en las cuales las clases dominantes nativas logran controlar los recursos y los sistemas productivos de bienes con intereses en el mercado mundial.

Los países de economías tradicionales que no logran adaptarse a la nueva estructura del sistema internacional, resultan siendo marginales respecto a éste y son después reconocidos como grupos de menor desarrollo relativo.

El objetivo fundamental de los gobiernos de las clases dirigentes es de dos tipos. Se trata en primer lugar de reorientar las relaciones o alianzas externas en función del mercado internacional. Se trata asimismo en segundo lugar de imponer a través de grupos subordinados la segunda sumisión de las clases dominadas. La hegemonía interna se ejerce a través de la alianza visible de los intereses nacionales y extranjeros que involucra a terratenientes y comerciantes, exportadores y financieros, intermediarios e importadores y las élites políticas, militares y eclesiásticas. Los elementos tangibles que identifican la dominación son, a la vez, el control monopolístico de los recursos naturales y de la mano de obra derivados de los sistemas tradicionales de propiedad; el dominio absoluto sobre el aparato productivo y sobre la oferta de bienes con

demanda internacional; el control de la infraestructura comercial y de transporte; el monopolio en la capacidad para la formación de capitales y en la decisión respecto a la producción; y, finalmente, el monopolio del aparato estatal a través de la clientelización de la administración, la utilización de todos los resortes de la política económica y la manipulación de las relaciones internacionales.

Kaplan agrega a esas condiciones el apoyo financiero político y militar que las metrópolis europeas prestan sucesivamente a las oligarquías nacionales. Desde el punto de vista institucional es indispensable anotar cómo el estado aún desde el punto de vista clientelístico actúa desde sus primeras conformaciones primitivas a fines del feudalismo, como un núcleo de poder activo que impone su hegemonía. El predominio del estado, sobre las clases dominantes alcanza siempre el nivel de lo ideológico. Y, es importante anotar que una de las características particulares de la idiosincrasia dominante consiste en que ésta oculta a favor de una minoría totalmente específica, la explotación de las clases, en la medida en que toda huella de dominio está ausente de su lenguaje propio. Ello se explica, como instrumento de captación del sistema de ideas e instrucciones que impone la clase dominante latinoamericana. En ningún caso, ella asume expresiones propias en las que aparece la dominación como algo derivado de lo sagrado o de lo natural. La intención política de la ideología esconde precisamente toda intención de dominación y ello implica tal vez en último análisis, la real adopción del sistema liberal democrático por las clases dominantes. Explica también el origen fundamental del hecho por el cual realidad y derecho son tan disímiles. Se trata de negar lo más posible la influencia de ésta en aquél; de hacer aparecer las normas positivas tanto más igualitarias cuanto desigual en la sociedad sobre la cual actúa. Por ello la acción del estado involucra básicamente el trazado de prácticas ideales totalmente al margen de su cumplimiento.

El problema ya ha sido descrito por Reale¹⁷ cuando señala la existencia en la tradición legal latinoamericana de esas características: una tendencia a enunciar programas sin preocuparse por su aplicabilidad y una tendencia a redactar las normas legales con un sentido más literario que jurídico. Señala Reale, que

la tendencia indicada aparece en la Historia del Derecho Latinoamericano desde la época de la España colonial cuando se produce "la progresiva pero no aplicada regulación de las leyes de indias" y que prosigue en el siglo XIX con las constituciones bolivarianas a las que el autor citado califica "más de poemas que de documentos legales". Steotzer finalmente se refiere al estilo literario de las normas jurídicas latinoamericanas que "brillantemente generado por Cervantes y preservado con calor y obstinación en la legislación latinoamericana lleva invivita una ausencia de intención pragmática que limita las posibilidades de aplicación de las normas". La forma de enunciarlas frecuentemente ambigua y a veces retórica resulta a menudo en una oscuridad que es propicia a la multiplicidad de interpretaciones. Esto abre camino para la controversia y ella a su vez instala en la escena la dilación que no puede tomarse como un hecho fortuito y sino como una táctica utilísima para impedir la aplicación del ordenamiento. El propio lenguaje de la ley parece, pues, implantar barreras a su propia aplicación.

El principio de la soberanía estatal logra una vigencia limitada y conserva en gran medida una ficción. El poder real sigue concentrado en manos restringidas, el latifundio, que ha constituido una unidad socio-económica semicerrada y anárquica tiende a limitar la soberanía interna del estado.

Al mismo tiempo la autonomía política nacional sufre los efectos de una disminución económica y militar derivada del poder y de la injerencia interna de los intereses extranjeros. Estas tendencias se favorecen más aún por la instauración de un régimen de liberales extremistas que implica un mínimo de interferencia en el sistema económico y por lo tanto una producción a la vez autónoma y deliberada de los grupos denominantes y privilegiados.

El derecho adquiere así en relación al subdesarrollo un papel instrumental para su mantenimiento. La ley se hace más para ser violada que para ser cumplida. Las características de la legislación hispana enunciadas en el capítulo primero se mantiene ya no por accidente histórico como en la circunstancia colonial sino básicamente como un instrumento destinado a mantener el orden dentro de visos de legalidad. El legalismo se instaura como una

actitud ética que sostiene que la conducta colectiva moral solo debe ser materia del cumplimiento de reglas preestablecidas.

El divorcio entre el derecho y la realidad alcanza no solamente la expresión positiva de aquel: la Ley, sino que llega a cubrir las doctrinas filosóficas que implican la función de éste. La enseñanza de la filosofía del derecho se llena entonces de una serie de entelequias cada cual más implicada. Como consecuencia, la definición del derecho que se enseña en las universidades es tan ajena a la realidad como la teoría misma y, una definición del derecho de acercamiento sociológico como la que ofrece Levy-Bruhl² según la cual "derecho es el conjunto de normas obligatorias determinantes de las relaciones sociales impuestas por el grupo social al cual se pertenece" choca de inmediato con otras definiciones conocidas. En estos dos elementos comunes aparecen: la obligatoriedad de la Ley y su origen social pero se desconoce un último elemento; éste es que las normas obligatorias impuestas por el grupo social son **absoluta y determinantemente modificables** en la medida en que modificable es el grupo social y modificables sus aspiraciones e instituciones. El sistema jurídico legalista, le atribuye gran estabilidad y permanencia a la norma legal negándole la precariedad que su naturaleza sociológica le otorga, y que es la que en esencia permite considerarla siempre como medio y nunca como fin.

Un estudio de las relaciones entre el legalismo y la formulación del derecho; y entre el legalismo y las expresiones formales del mismo* establece que el lenguaje jurídico contribuye a la obscuridad y al sentido mágico de la Ley; "utilizar un lenguaje jurídico que se preste a convencer a la gente acerca de la oportunidad de lo ordenado significaría renuncia implícita a la obediencia a los destinatarios de la orden si la explicación de la Ley no fuese suficiente para convencerlo". El legalismo se unifica entonces con otro conjunto de medidas explícitamente tomadas por las clases dominantes en la América Latina con el propósito del mantenimiento del status quo. Dentro de esas medidas la simulación ocupa lugar preponderante.

Los Grupos dominantes nacieron en la América Latina adelante de su tiempo. Las

legislaciones que adoptaron en consecuencia, reflejan —por ejemplo en la legislación laboral— grados de liberalidad que corresponde a democracias avanzadas y que les permitieron identificarse así, atemporalmente. Sin embargo en muchos países, la propia ley laboral permite el mantenimiento de sistemas salariales referidos a la época post-colonial.

Simularon un alto grado de modernidad en la estructura morfológica del poder judicial pero sus mecanismos se implementaron básicamente con antiguas costumbres de secretaría judicial que sacrifican el fondo a la forma y que en muchas ocasiones resultan arcaicas. Adoptaron el positivismo jurídico en cuanto este apareció, para mantener sin embargo mezcladas las leyes con la moral con lo cual el propio aparato de formación legislativa de la norma resulta contrahecho y endeble y por lo tanto inconsistente. La legislación moderna no lo es tal siempre, porque no refleja las modificaciones de la realidad jurídica sino con pesada lentitud. De ahí, que cuando se trata de derecho y subdesarrollo otras disciplinas ocupan lugares pioneros en tanto que el derecho y los abogados quedan relegados porque cargan sobre sus hombros la lentitud del sistema jurídico. Más aún se presume que quien es buen abogado lo es porque defiende el mantenimiento del sistema establecido y se le niega por ello, con razón, al abogado algún rol relevante en la prosecución del desarrollo.

Teoría de la dominación legal

Para los efectos de este capítulo, por dominación en el sentido Weberiano, debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a una medida entre personas dadas²².

La situación de dominación ha de suponerse unida a la presencia actual de alguien mandado eficazmente a otro, pero no está unida incondicionalmente ni a la existencia de un "cuadro administrativo" ni a la de una "asociación". Según Weber se llama asociación de dominación cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente. A su vez, la asociación de dominación tiene la particularidad de estar determinada por la forma en que se administra por el carácter de "círculo" de personas que ejercen la administración y por el alcance que tiene la dominación. Indica Weber que las dos

* Véase Oliart¹⁵.

primeras características dependen en gran medida de cuales sean los fundamentos de legitimidad de la dominación.

De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta con tener como probabilidad de su persistencia motivos puramente materiales, efectivos o racionales con arreglos a valores. Al contrario, todas las formas de dominación procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad.

Ahora bien, la legitimidad de una dominación tiene importancia tangible en cuanto esté referida a la legitimidad de la propiedad.

La relación de dominación implica la sujeción a la autoridad por cuanto, la relación económica para convertirse en dominación tiene que adquirir una obediencia obligatoria. "La legitimidad de una dominación no implica siempre la obediencia por la creencia en la Ley en sí". La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad y practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios o **aceptarse como algo irremediable** en virtud de **debilidades individuales o causas grupales de desvalimiento**.

Weber indica tres tipos puros de dominación según el fundamento primario de su legitimidad:

1. De carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad de las normas y de los derechos de los llamados por esos sistemas normativos a ejercer autoridad.

2. De carácter tradicional, que descansa en la creencia cotidiana de la "bondad" de las tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos, y en la legalidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad.

3. De carácter carismático, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona a las ordenaciones por ellas creadas o reveladas. En el caso de autoridad legal se obedece las órdenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas y a las personas por ellas designadas. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la persona del señor llamado por la tradición y vinculado a ella. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad.

Ninguno de los tres tipos de ideales, acostumbra a darse puro en la realidad histórica. La historia latinoamericana no es excepción a esta regla. Sin embargo, por lo expuesto, basta ya para justificar y explicar el por qué de los fenómenos legales latinoamericanos antes descritos. Inconscientemente la monarquía española pretendía legitimar racionalmente la dominación que el hecho del descubrimiento le otorgaba sobre América Latina. Mucho menos inconscientemente, la dominación racional y tradicional hace pretensión de legalidad. Las normas jurídicas sirvieron básicamente para estatuir la dominación con el objeto de que se le respetara. El hecho de existir, como ya se indicó, una administración burocrática supuesta para el cuidado racional de los intereses legítimos, implicaba la existencia de uno de los elementos de la dominación legal y ello finalmente implicaba asimismo tanto un ejercicio continuo de funciones sujeto a la ley cuanto la existencia de una serie de deberes y servicios objetivamente limitados en mente a una competencia teórica, al tiempo que la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos, generaba la obediencia indispensable para llevar adelante las pretensiones económicas de la dominación en América Latina.

Desde el punto de vista particular el objeto final de esta dominación es la obtención de lucro, mientras que desde el punto de vista colectivo es la colocación de toda la economía al servicio de la satisfacción de los roles de provisión de materias primas, en beneficio de las metrópolis.

Así queda pues, teóricamente establecida la naturaleza abstracta del derecho, alejada de la realidad a la que antes hicimos referencia.

Contenido del Derecho Agrario Moderno en América Latina y naturaleza temporal y transitoria del mismo como superestructura de control del proceso de desarrollo.

Como consecuencia de la situación agrícola descrita, el Derecho Agrario en América Latina ha aparecido incipiente, incompleto y generalmente tergiversando sus reales pretensiones teóricas. La preponderancia durante más de tres siglos de un grupo de poder basado en las actividades agrarias lo orientó hacia instrumento de dominación. Las institucio-

nes jurídicas relacionadas al campo han sido expresión del sistema de tenencia de la tierra, y sólo pueden entenderse como el resultado superestructural de una suma intercondicionada de elementos de ordenación económica y social normativos no sólo de la estructura económica sino, de la organización política del mercado y de la cultura¹⁰. El carácter del derecho agrario ha aparecido más **notoriamente** hacia el siglo XIX y ha tendido básicamente a facilitar la libre actividad económica del grupo dominante. Esta libre actividad se identifica directamente con el poder político y el poder económico y por tal razón los puntos fundamentales de regulación del interés jurídico no han sido dirigidos al proceso de producción agrario ni a sus consecuencias o antecedentes en el ámbito nacional sino que, se han dirigido básicamente a preservar la naturaleza agrario exportadora de la economía nacional. Esto es, a asegurar la estabilidad de los precios de exportación de los productos agrícolas en el mercado internacional de un lado y a mantener la tenencia de la tierra estabilizada y estática. Las categorías sociales²⁰ creadas por el sistema latifundio-minifundio han orientado la práctica del derecho en relación directa con las categorías sociales de grandes terratenientes, de campesinos propietarios, y de campesinos sin tierra. Los beneficios directos sin embargo, derivados del universo jurídico se han orientado casi totalmente al beneficio de los grandes terratenientes. Pareciera ser que el derecho agrario aún en sus más primarias manifestaciones ha tenido una óptica invertida. No se trata en ningún caso de beneficiar a los más o de proteger sus intereses sociales y económicos. Se trata al contrario de proteger explícitamente los intereses de los menos o como alternativa sagaz, mantener el sistema de legitimidad, de mantener el status quo.

Aparentemente, se debería utilizar la estructura jurídica del país para invertir tal situación.

Levy Bruhl² y los seguidores del Sociologismo jurídico así lo preconizan. Dada la aparente validez de sus planteamientos, este trabajo postula básicamente una modificación sustantiva en la pretensión de utilización del derecho. En ningún caso este puede seguir siendo considerado fin. Pero, parece ya momento de resolver la antigua disputa entre

quienes piensan que el derecho "se encuentra" y no se "hace"⁷. En el fondo, la antigua disputa entre Savigny y Bentham todavía perdura cuando todo indica, que la única forma de comprender el derecho como un instrumento para el desarrollo de una articulación estructural de las leyes que se hacen con el objeto de racionalizar las motivaciones requeridas para una acción fundamentalmente coercitiva del estado, orientada a regular los intereses económicos de las minorías en beneficio de las mayorías. Esta disputa teórica aparentemente **concluirá cuando se llegue a vincular la planificación con el derecho**; cuando éste sea expresión cabal de la intención de conseguir el desarrollo. Si se acepta, que la base fundamental de éste, será la modificación estructural de las relaciones económicas derivadas de la producción agraria, hay que admitir entonces, que el derecho agrario deberá contener un conjunto de normas de emergencia que permitan utilizar los recursos económicos provenientes del sector para la obtención del desarrollo. Esas normas tendrán por lo tanto una evidente calidad transitoria. Obedeciendo como obedecen a situaciones de emergencia su validez en el tiempo se superará en la medida en que dichas situaciones hayan desaparecido. Vale por lo tanto la pena tratar de establecer muy genéricamente las actuales circunstancias acerca de cuya modificación debería tratar el Derecho Agrario Latinoamericano.

La tenencia de la tierra en América Latina no obstante la presunta aplicación de leyes de reforma agraria todavía se muestra con ilimitada desigualdad. Aún 72 por ciento de la propiedad territorial pertenece sólo al 9 por ciento de los propietarios³. Aún 48 por ciento de la población total vive en zonas rurales. De ella, la proporción de la población ocupada en la agricultura es del 83 por ciento en un país y del 18 por ciento en otro, pero con excepción de 5 países por lo menos, la mitad de la población económicamente activa gana su sustento en la agricultura en todos los demás.

En términos generales la agricultura en la América Latina no está desempeñando el papel que le corresponde en el desarrollo de la región. No provee al continente de los alimentos que le son indispensables. Incita en muchos casos a la sobre-utilización de las tierras o a sub-utilización. La agricultura no absorbe la mano de obra que genera en el propio sector. Esta-

disticas recientes muestran que el incremento de la producción agrícola por habitante del período 54-64 se había limitado a sólo el 2.8 por ciento por habitante o sea a menos del 0.2 por ciento anual. La tasa del crecimiento de la producción agrícola había alcanzado entre 1954-1961 el 3.8 por ciento y descendió al 2.5 por ciento entre 1961 y 1968⁴. La producción de alimentos creció a una tasa media del 3.6 por ciento anual entre 1954 y 1964. Pero de no ser por las variables derivadas de los bienes de exportación cuyos precios están sujetos a variaciones continuas en el mercado mundial, lo que modifica el monto de la producción agrícola, podría afirmarse que esta ha crecido en América Latina con demasiada lentitud, en comparación con el crecimiento vegetativo de la población y por lo tanto con la demanda de alimentos.

América Latina tiene aproximadamente 1.500 millones de hectáreas de tierras agrícolas y bosques. De este total 989 millones son bosques y 538 millones son tierras de cultivo aprovechables. Estos datos recogidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, muestran que sólo 162 millones de hectáreas se están cultivando. Para 1968 sólo 8.7 millones de hectáreas estaban bajo riego y el resto estaba sujeta a riego pluvial¹⁸. La disponibilidad relativa de crédito para el sector agrario muestra en los países en los que la agricultura contribuye con más del 20 por ciento al Producto Interno Bruto¹². La disponibilidad relativa de crédito agropecuario se ha mantenido constante desde 1961 en tanto que en los demás países de disponibilidad relativa se ha reducido.

El uso del crédito se ha vinculado a la asistencia técnica y a la comercialización en sólo 5.4 por ciento del total del crédito otorgado lo que permite aseverar que se mantiene en el Continente un elevado monopolio de los incentivos productivos los cuales por lo demás, se dejan al arbitrio de los productores. La capacidad de almacenar en el Continente es insuficiente. En Argentina entre 1964 y 1969 la producción de granos se expandió en un 35 por ciento pero su capacidad de almacenamiento creció sólo en un 12 por ciento¹².

En América Latina la capacidad de almacenamiento es suficiente sólo para el 4 por ciento de su producción total en materia de granos.

La producción y uso de insumos tecnológicos en el período 1967-1969 se ha incrementado en un 10 por ciento en relación al promedio de los años 57-59 pero, su utilización por áreas seleccionadas muestra una absorción de alrededor de 98 por ciento en la llamada agricultura comercial¹². Los servicios de educación, investigación agraria, y sanidad vegetal y animal han mejorado en forma considerable desde el punto de vista de la formación de recursos humanos, principalmente a nivel de educación media y superior. Se señala que la matrícula de nivel inter-medio en escuelas agrícolas aumentó el mismo año a una tasa de 13.5 por ciento en 18 países pero, las actividades de extensión agrícola se redujeron sólo al nivel de préstamos financieros que vinculan a esos servicios al crédito y a la comercialización.

La industria de la producción agropecuaria ha quedado reducida al interés marginal que en ella tienen la industria ligera dependiente. Por ejemplo, se sabe que el establecimiento del proceso industrial de jugos y cortes de frutas es básicamente respuesta inmediata a la inversión de empresas multinacionales por vía de aplicación de regalías y patentes.

Todos los datos citados anteriormente configuran a nuestro entender la real naturaleza que el derecho agrario debe tener como superestructura de control para el desarrollo. Parece ociosa para el continente y sus requerimientos cotidianos, la discusión sobre la definición del derecho agrario. No interesa si este debe tratar la actividad agraria o la explotación agropecuaria⁶. Mucho menos importante es el determinar con precisión, si por la naturaleza del contenido de su definición el derecho agrario adquiere o no autonomía en relación a las otras ramas del derecho y si en suma, el nombre de la disciplina debe ser o no derecho rural o derecho agrario. Se pretende a continuación en breve síntesis enumerar lo que a entender del autor deberían ser los campos de aplicación del derecho agrario.

1. Aparentemente la más importante acción que ha de regular el derecho agrario es la modificación de la tenencia de la tierra.

Desde el punto de vista lógico-cronológico todo indica, que sin modificaciones en el sistema de tenencia de la tierra no hay posibilidades de alcanzar el desarrollo en América Latina.

2. La modificación de los sistemas de tenencia de la tierra debe ser seguida de un estatuto jurídico que asegure la mejor utilización de los recursos naturales. Los sistemas de riego y avenamiento, deben integrarse básicamente esta segunda parte de las regulaciones.
3. El derecho agrario debe tener por objetivo la regulación de la investigación agrícola obligando a orientarla hacia la producción de bienes alimenticios, en beneficio de la sociedad antes que del producto en sí.
4. Los resultados de la investigación agrícola deben hacerse expuestos y diseminarse a través de la administración del estado. La extensión agraria y sus servicios son el cuarto campo de interés del derecho agrario.
5. El empleo en el sector agrario y sus regulaciones debe ser materia de legislación agraria.
6. El perfeccionamiento de la formulación y ejecución de políticas agropecuarias y dentro de ellas:
 - a. La renovación total de los criterios de utilización del crédito agrario.
 - b. El establecimiento de formas cooperativas de comercialización.
 - c. La creación de la infraestructura básica, indispensable para el mercadeo.
 - d. El promocionamiento de incentivos incluyendo el control de precios.
 - e. El estímulo y financiamiento para la adquisición y el uso intensivo de insumos tecnológicos.
- f. La inversión en industrias nativas productoras de insumos tecnológicos.
- g. La ampliación de los programas de educación, investigación, extensión agrícola, sanidad vegetal y animal.
- h. La incentivación y provisión de recursos financieros para la industria de la producción agropecuaria.
7. La organización campesina en formas autogestionarias y su preparación para la producción debe también ser parte del universo del derecho agrario. La enumeración antecedente no puede ser considerada taxativa y excluyente y de ella surgen claramente otras necesidades jurídicas que teóricamente corresponden a otras ramas del derecho, y que con toda probabilidad estarían mejor localizadas en otras disciplinas. Pero la intención básica del presente trabajo es precisamente la de considerar como estrategia global del desarrollo una concentración de recursos financieros, políticos y jurídicos en el desarrollo adecuado del sector agrario. Consecuentemente, hay que admitir que la naturaleza del derecho agrario variará con el tiempo.

Dadas las actuales circunstancias requiere imperativos sobre otros derechos específicos. Se habla con mucha frecuencia de la reforma agraria como presunto requerimiento para la formación de una nueva sociedad. Es indiscutible que ella sólo sobrevendrá en la medida en que la actual desaparezca. Los puntos enunciados deberán ser necesariamente completados con otros que globalicen las perspectivas de cambio en los demás sectores de la economía. Pero entonces ya no se hablará de derecho agrario sino del derecho del desarrollo.

RESUMEN

El autor analiza la dinámica del comportamiento jurídico en relación con el subdesarrollo latinoamericano. Parte de las hipótesis según las cuales las causas fundamentales del subdesarrollo se encuentran en la dependencia externa y en la dominación y marginalidad internas, las mismas que derivan de los siste-

mas de tenencia de la tierra. Con esta base, el estudio se concentra en el comportamiento del mundo jurídico en relación con el sector agrario y señala como la regulación civilista y urbana de la vida jurídica en el campo no es un accidente sino que ésta se deriva de las motivaciones mismas de la incorporación del con-

tinente al universo jurídico europeo cuyos valores sirvieron como una superestructura de control para el mantenimiento de los fenómenos señalados como causas del subdesarrollo.

Para este análisis el autor estudia el origen y naturaleza del derecho de las indias; la naturaleza primario-exportadora de la econo-

mía latinoamericana y su consecuencia sobre el ordenamiento jurídico. La teoría de la dominación con énfasis en la dominación legal, y el contenido del derecho agrario moderno en América Latina y naturaleza temporal y transitoria del mismo como superestructura de control del proceso de desarrollo.

SUMMARY

The author analyzes the dynamics of legal behaviour in relation to Latin American underdevelopment. He starts from the hypotheses according to which the fundamental causes of underdevelopment are found in external dependency and internal domination and marginality, derived from the land tenure systems. Based on this, the study concentrates in the behaviour of the legal world in relation to the agricultural sector and points out how it is that civilian and urban regulation of the legal life in the country is not an accident, but is derived from the motivations of the incorporation of the continent to the european legal

universe, whose values served as a superstructure of control for the maintenance of the phenomena pointed out as causes of underdevelopment.

For this analysis the author studies the nature and origin of the Laws of the Indies; the primary-exporting nature of Latin American economy and its consequence on the legal ordinance, the theory of domination with emphasis on legal domination, and the content of the modern agrarian laws in Latin American and its temporal and transient nature as superstructure of control of the process of development.

BIBLIOGRAFIA

1. BOURRICAUD, F. Notas sobre la oligarquía peruana. In ————. La oligarquía en el Perú. México, D.F., Diogenes, 1970. p. 15.
2. BRUHL H., L. Sociología del derecho. Trad. de Myriam de Winizky. 2ª ed. Buenos Aires, Eudeba, 1966. pp. 12-13.
3. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL. Datos estimados sobre la base de los estudios de tenencia de la tierra. Washington, D.C., 1965-1968.
4. CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL. Documento de presentación para la sexta reunión anual. Washington D.C., 1964.
5. CARRARA, G. Corso di diritto agrario. 2ª ed. Roma, 1938. v. 1, p. 9.
6. FREEDMAN, W. Legal theory. 3ª ed. New York, Free Press, 1953. pp. 135-211.
7. FULLER, L. Anatomía del derecho. Trad. de Luis Castro. Caracas, Monte Avila, 1969. p. 45.
8. GARCIA, A. Dialéctica de la democracia. Bogotá, Cruz del Sur, 1971. pp. 77-78.
9. ————. Reforma agraria y economía empresarial en América Latina. Santiago, Ed. Universitaria, 1967. 305 p. (Colección de América Latina, v. 2).
10. GUNDER FRANK, A. Capitalism and underdevelopment in Latin America. New York, Monthly Review Press, 1967. p. 28.
11. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. DIRECCION GENERAL. Evaluación de la agricultura en la década de los 60, documento preliminar. San José, s.f.
12. Ots CAPEDEQUI, J. M. Manual de historia del derecho español en las Indias. Buenos Aires, Losada, 1945.

13. KAPLAN, M. Formación del estado nacional en América Latina. Santiago, Ed. Universitaria, 1969. p. 154.
14. MATTELART, A., CASTILLO, C. y CASTILLO, L. La ideología de la dominación de un sistema dependiente, Buenos Aires, Signos, 1970.
15. OLIART, F. El legalismo como ideología política en los procesos de reforma agraria latinoamericana. *Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica)* 2(2):131-159. 1970.
16. PARSONS, T. *Structure and process in modern societies* 5ª ed. New York, Free Press, 1967. pp. 98-99.
17. REALE, C., OLIART, F. Introduction to OAS legal tradition, un published paper Madison, University of Wisconsin, 1968.
18. SHATAN, J. y CLYDE, M. La agricultura en América Latina; perspectivas para su desarrollo en el desarrollo agrario en América Latina. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1968.
19. SMITH, R. *Historia de la economía en Europa*. Madrid, Universidad de Cambridge, 1948. v. 1, p. 416.
20. STAVENHAGEN, R. Las clases sociales en las sociedades agrarias. México, D.F., Siglo XXI, 1969. pp. 32-34.
21. VITALE, L. América Latina feudal o capitalista? In *Latin America-Reform or Revolution*. New York, 1967.
22. WEBER, M. *Economía y sociedad*. Ed. por Johannes Winchelmann. Trad. por José Medina Echavarría y otros. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1970. 2 v.

La gestión interinstitucional una estrategia de acción coordinada*

En los países latinoamericanos el Estado viene asumiendo atribuciones cada vez más amplias en cuanto a la superación del subdesarrollo para lo cual está creando mecanismos e instituciones para desempeñar esas atribuciones. Sin embargo, el sector público, en general, no se ha organizado de manera que pueda satisfacer en forma eficaz y racional los requisitos que aquellas le imponen. Se crea así una “brecha administrativa” entre los objetivos y políticas de desarrollo y las actividades a él conducentes.

Entre las manifestaciones más características de esta “brecha administrativa” se encuentran la deficiente programación y la poca o ninguna coordinación interinstitucional.

El presente trabajo intenta abordar este problema interpretando y describiendo una estrategia de acción programada y coordinada, con sus presupuestos teóricos e implicaciones, que está siendo elaborada e introducida en algunos países de América Latina por el Programa de Gestión del IICA***.

**Esfuerzos de implementación
de políticas y planes nacionales
agropecuarios a través de programas
de integración interinstitucional**

* Trabajo presentado en el Seminario Regional sobre Coordinación de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola. Marzo 25-29, 1974. Bogotá, Colombia.

El autor agradece la colaboración de sus colegas de trabajo, doctores Francisco Nadal y Eduardo Salvadó, por sus aportes y sugerencias al presente trabajo.

** Planificador Agrícola, Programa de Gestión para el Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA. San José, Costa Rica.

*** El desarrollo de este trabajo obedece al esquema del ANEXO A: “Secuencia del Trabajo”.

*Ernani M. da C. Fiori***

EL PROGRAMA DE GESTIÓN DEL IICA

Origen

Desde la década del sesenta, muchos gobiernos de América Latina vienen realizando notables esfuerzos en la formulación de políticas, planes y programas con la finalidad de mejorar la situación del medio rural y de promover una mayor integración del sector agropecuario a la economía nacional. Tales esfuerzos, sin embargo, vienen dando unos resultados que no siempre responden a las expectativas creadas.

Diferentes causas pueden originar estos resultados. Entre ellas, más comúnmente, está la deficiente gestión* de las organizaciones del Sector Público Agropecuario y de sus programas de acción.

* La gestión, según una formulación reciente, connota el proceso de formular y ejecutar políticas a través de las actividades en planificación, dirección, organización, coordinación y control³. Por otra parte, los autores clásicos de la Administración definen a ésta como la obtención de objetivos prefijados mediante las funciones administrativas de planificación, dirección, organización, coordinación y control¹. Observando atentamente el contenido de los términos "Gestión" y "Administración" en la literatura corriente, se percibe que ambos contienen la idea de que hay que obtener determinados fines mediante funciones y/o actividades apropiadas⁴.

En último término sea la gestión o la administración son ciencias y/o artes que intentan obtener fines prefijados mediante algunas actividades racionalizadoras que adecúan los medios a los fines. Cuando este proceso racionalizador de medios y fines se aplica al sector de servicios públicos suele recibir el nombre de "Administración". Cuando se trata de industrias u otras empresas del sector privado, suele ser llamado "Gestión".

Se trata por consiguiente, de dos conceptos afines que se pueden operacionalizar de diferentes maneras para diversos fines y que, por otra parte, los autores manipulan de acuerdo a su formación académica.

Así pues, en el presente trabajo hacemos uso indistintamente de los términos "Gestión" y "Administración" y de "Gestión Administrativa". Para los efectos de una definición de trabajo precisamos gestión o administración como el proceso racionalizador de medios y fines a través del cual las unidades administrativas realizan objetivos prefijados.

Sin embargo, preferimos el uso del término "Gestión" en el presente trabajo para dejar bien claro que no estamos enfocando los métodos burocráticos tradicionales sino los aspectos de rendimiento y de comportamiento empresarial que puede y debe tener el sector público.

Para apoyar estos esfuerzos el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, dentro de su perspectiva hemisférica de cooperación técnica a los países americanos ha emprendido, entre otros, un programa que tiene como una de sus finalidades asesorar a los gobiernos en el campo de la gestión de organismos públicos, mixtos o privados que actúan en el sector rural.

Finalidad

Dentro del ámbito de los problemas de la administración de los organismos del sector agropecuario, las actividades del Programa de Gestión, cuando son solicitadas por los países, van dirigidas a detectar y corregir las deficiencias presentes en el proceso administrativo que interfieran en la eficiencia y en la eficacia de aquellos organismos.

A este propósito son identificadas las variables de gestión que más significativamente pueden ser objeto de manipulación para corrección de los problemas o deficiencias consideradas. Una vez identificadas estas variables son diseñados modelos o esquemas de gestión con sus procedimientos e instrumentos pertinentes y sus respectivas estrategias de aplicación.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES

La falta de coordinación o la deficiente gestión institucional

En sus dos años de experiencia, el Programa de Gestión viene utilizando una gama bastante amplia de metodología de análisis de la gestión en los organismos de servicio agropecuario en diversos países. El denominador común de los problemas encontrados y de las estrategias de corrección propuestas suelen centrarse alrededor de la **coordinación interinstitucional**.

La identificación y análisis de esta problemática de la gestión puede hacerse:

1. Desde dentro de la organización administrativa, o sea estudiando los aspectos de gestión propiamente dichos. Desde este punto de vista la organización administrativa puede ser estudiada a partir de dos niveles:

- a. Del nivel superior de los organismos de servicio, o sea el de las unidades centrales de decisión.
 - b. Del nivel de ejecución de la misma administración, que en regla general se produce en regiones, áreas y agencias.
2. Con base en el punto de vista del público receptor de los servicios agropecuarios, es decir del agricultor.

Si bien cada uno de estos ángulos de análisis pueden expresar en forma distinta el problema de la ineficiencia o ineficacia de las acciones interinstitucionales, existe una íntima relación entre ellos, de manera que es factible, comenzando el estudio por cualquiera de los dos ángulos, adelantar conclusiones acerca del comportamiento de la coordinación en los otros niveles.

El Programa de Gestión, sin embargo, ha seguido por lo general la trayectoria de comenzar su estudio a partir de la apreciación de los productores respecto a los servicios, por ser a este nivel donde confluyen los resultados finales de los esfuerzos institucionales, para ascender luego a los niveles operativo y superior de los organismos con el fin de detectar dónde se encuentran las causas de las deficiencias encontradas en los servicios por los productores.

Desde el Nivel del Productor

Los servicios agropecuarios vistos desde la posición del público receptor, es decir, del agricultor, en general no aparecen como coordinados entre sí, sino como acciones aparentemente independientes emprendidas por diversos organismos.

Las deficiencias más frecuentes que caracterizan este estado de cosas, a partir del nivel de la clientela de los servicios son:

1. Los agricultores, especialmente los pequeños*, que reciben crédito agropecuario, pero que no cuentan con suficientes servi-

* En el presente trabajo se enfoca el problema del Sector Institucional Agropecuario, fundamentalmente, alrededor de los grupos de productores de bajas rentas como son los pequeños y medianos agricultores y campesinos sin tierra.

cios complementarios al crédito, presentan índices de tecnificación y niveles de productividad que no se diferencian significativamente de los que no usan crédito. Se desprende de ahí, entre otras cosas, que la mera extensión cuantitativa del crédito, sin coordinación con otros servicios técnicos complementarios, no se vislumbra como un medio capaz de mejorar significativamente las condiciones de producción de los pequeños agricultores.

2. Falta de adecuación entre recomendaciones tecnológicas del servicio de asistencia técnica y/o extensión y capacidad de adopción de las recomendaciones por parte de ciertos tipos de clientela. Esto parece señalar una insuficiente comunicación y coordinación entre los organismos o agencias que investigan y los que ofrecen la asistencia técnica.
3. Los proyectos referentes a aumentos de producción de algunos productos agropecuarios, especialmente los percederos, algunas veces no toman en cuenta la coordinación oportuna con los productos.
4. Se comprobó que en las zonas donde existen algunas formas asociativas de los productores agropecuarios, los diversos servicios tienden a vincularse con relativa facilidad y efectividad. Se ha notado, sin embargo, que algunos organismos de servicio no establecen la coordinación requerida con otros organismos dedicados al desarrollo de diversas formas asociativas de productores así como con estas últimas (cooperativas, asociaciones, etc.).

Desde el Nivel de las Instituciones

A partir de las inquietudes surgidas respecto a la coordinación entre servicios a nivel de productor, se pasa al estudio de la gestión institucional en los niveles operativo y superior de los organismos, a fin de encontrar en estos niveles los factores que determinan la deficiente coordinación de los servicios y de diseñar las estrategias correctivas más convenientes.

Los factores que aparecen con más frecuencia en la experiencia del Programa de Gestión son los siguientes:

1. Falta de definiciones claras de política agropecuaria.
2. Deficiente implementación de las políticas definidas.
3. Falta de claridad en los objetivos de los organismos sectoriales, para permitir acciones coordinadas y comprometidas*.
4. Desequilibrios en la asignación de recursos a los diferentes organismos y deficiente manejo de los recursos asignados a los mismos.
5. Los diversos organismos tienen estrategias de acción diferentes que no siempre resultan compatibles para una ejecución coordinada de las acciones. Algunas veces, la falta de adecuación entre estrategias tiene su origen en la ausencia de un plan global o estrategia común para el sector.
6. Falta de respaldo normativo a los mecanismos existentes de coordinación.
7. Niveles de decisión heterogéneos entre organismos, que dificultan las determinaciones interinstitucionales.
8. Los problemas de coordinación afectan a veces sólo algunas partes de un organismo y no a su totalidad, de manera que se carece de interés y del apoyo decisivo del organismo como un todo para su solución.
9. Falta de procedimientos e instrumentos adecuados de programación interinstitucional e intrainstitucional, que produce una ejecución deficiente de las actividades de naturaleza conjunta. Así también en cuanto a control y evaluación.

* La falta de claridad de los objetivos de los organismos sectoriales da margen a que estos últimos se orienten según expectativas a veces de la institución, a veces de los propios técnicos y otras veces de los productores. En este sentido es interesante subrayar que no siempre estos tres tipos de expectativas son coincidentes dentro de una misma institución y menos aún entre instituciones².

HACIA UN CUADRO COMPRENSIVO DE LA GESTION INTERINSTITUCIONAL

Los problemas encontrados en la gestión de las organizaciones de servicio, ya expuestos, deben ser tratados y manipulados metódicamente a efecto de identificar los factores que intervienen y que se encuentran en la base de los problemas.

A este efecto se requiere constituir un marco de referencia para el análisis y organización de los factores que intervienen para que éstos, en forma de variables estratégicas, constituyan el modelo de gestión que ha de ser utilizado como medida correctiva de las deficiencias encontradas en los organismos de servicio.

A continuación se presentan los elementos que conforman este marco de referencia y que surgen, en gran medida, de las mismas investigaciones y experiencias del Programa de Gestión*.

La experiencia del Programa de Gestión

A través de los diversos trabajos realizados por el Programa de Gestión del IICA se ve que algunos de los factores que en los niveles operativos y superiores de los organismos aparecían como determinantes de una deficiente coordinación de los servicios, reflejaban problemas de gestión, implicando, por consiguiente, soluciones de tipo técnico administrativo. Otros factores, como la falta de definiciones sectoriales, reflejaban problemas de tipo decisorio que implicaban a su vez soluciones políticas.

Los factores problemáticos de tipo de gestión pueden ser corregidos o mejorados, incluso a corto plazo, mediante algunas estrategias e instrumentos adecuados. Pero, surge la pregunta: los factores o problemas de decisión y de políticas generales, ¿son corregibles o influenciables a corto plazo a través de mejoras

* Es importante señalar que si bien en el presente trabajo se está tratando por separado distintos momentos de la acción del Programa, como son la elaboración teórica, el análisis, la interpretación y la intervención, no siempre, se presentan así en la realidad. La acción misma es un proceso complejo en que muchas veces "desordenadamente" se pasa de un momento a otro de los que se describe ordenada y secuencialmente en este trabajo.

en el proceso de gestión, o no son corregibles dentro del proceso administrativo, y, por consiguiente, han de ser considerados como parámetros respecto a la gestión? Además, y en ambos casos, ¿cómo se configuran las relaciones entre problemas decisorios y de políticas generales y problemas de gestión?

Estas preguntas nos llevan a analizar con mayor profundidad la problemática de la gestión interinstitucional y, en general, de todo el proceso de gestión y a elaborar algunos elementos de tipo teórico, a partir de nuestras experiencias, para conformar un marco de referencia analítica.

La problemática de la Gestión Interinstitucional

La gestión interinstitucional, como todo proceso social, es complejo y no parece manipulable en base a buenos propósitos sino a partir del conocimiento de la realidad en la que se quiere lograr esa gestión. Esto nos lleva a considerar en forma esquemática dos niveles de análisis que pueden facilitar la comprensión de la problemática global en cuestión. A esos dos niveles los llamaremos nivel macroestructural y nivel microestructural. Como se verá, el nivel macro trata mayormente de las implicaciones de las decisiones y políticas generales o globales en la gestión interinstitucional; el nivel micro, a su vez se aboca a los problemas de decisiones más de tipo técnico-administrativo o de gestión. Sin perjuicio de esta distinción, conviene aclarar que el nivel macro importa un enfoque de sistema del cual el nivel micro es un componente subsistémico.

Veamos en forma breve algunos elementos configurativos de estos dos niveles.

El Nivel Macroestructural

El sistema institucional* del sector público agropecuario es parte de un proceso social dentro del cual tiene la función de responder a

necesidades específicas de la sociedad en cuanto a bienes y servicios. No se concibe, pues, a los organismos como patrones de conducta establecidos a priori de acuerdo a modelos que se constituyen y se desarrollan a raíz de ciertas necesidades de la sociedad. Esta conceptualización, en el contexto del sector agropecuario, implica que los organismos que producen bienes y servicios para el sector, se constituyen en la medida que la estructura productiva del sector demanda esos bienes o servicios. Por consiguiente, un organismo de crédito agropecuario no se constituirá si no se requiere financiación para la producción; una entidad de investigación en café, no se constituirá si no hay posibilidades de producción de café en el país; etc.

Al mismo tiempo que se da este fenómeno de la creación y desarrollo de organismos, se da también el de la priorización de los organismos y de su sectorialización según el tipo y la imrígidos, sino como una función social, es decir, portancia de los problemas de la estructura productiva. Así, por ejemplo: según el tipo de políticas de desarrollo que tenga un país, puede darse mayor importancia a aquellos organismos que tengan la función de modificar la estructura de tenencia de la tierra y de promover la producción de los grupos de agricultores recién dotados de tierra, que a otros organismos de servicio para agricultores individuales no afectados por los cambios.

A su vez, las definiciones de política agropecuaria están enmarcadas en una determinada estructura de poder que tiene sus raíces, nuevamente en la estructura de producción global del país.

De los enunciados precedentes se desprende de la interrelación que existe entre la estructura de producción, estructura de poder y estructura institucional. El sistema institucional, por otra parte, se configura como un ente y como un hecho social intraestructural (Véase Gráfico N° 1), que aún siendo una simplificación conceptual de un problema real bastante más complicado, puede ayudar a la reflexión.

En el gráfico N° 1 se señala la interrelación de los organismos del sistema institucional con el sistema productivo, así como el rol fundamental de la estructura del poder.

* En el presente texto "sistema institucional" y "sistema de producción" deben ser entendidos como subsistemas del sistema global económico, social y político de un país.

Utilizando este esquema, podemos hacer un esfuerzo para determinar ciertos factores macro-estructurales que pueden explicar algunos problemas en la coordinación interinstitucional, así como proporcionar elementos para una estrategia correctiva. Examinemos, por consiguiente, ciertos aspectos de la problemática de algunos países y, dentro de ella, el movimiento de demanda y oferta de servicios institucionales.

En muchos de nuestros países el sector agropecuario presenta una típica estructura dual* de producción, que incluye, por una parte, un subsector de alto dinamismo productivo (ya sea como exportador o como productor de bienes altamente comercializables a nivel de consumo interno) y, por otra parte, un subsector deprimido, con una economía típica de subsistencia.

Estos dos subsectores de producción, que de hecho conforman una única estructura de producción por su interrelación, giran en torno a un mismo eje, que es el sistema económico global vigente, en donde ambos subsectores se armonizan en beneficio del más dinámico de ellos. De esta manera, las medidas o soluciones que se tomen para el subsector deprimido, estarán, en cierta forma, en la dimensión del subsector dinámico, es decir, en la esfera de sus necesidades e intereses. Esto se explica además porque, en última instancia, el subsector dinámico es el que, junto con otros, suele conformar los centros de poder y decisión del país.

Ahora bien, de acuerdo al esquema gráfico, a partir de esta estructura aparentemente dual de producción se constituye y se desarrollan las políticas, instrumentos y/o organismos responsables de la organización y promoción del proceso productivo. Estos instrumentos ofrecerán los servicios que les sean demanda-

dos directa o indirectamente* y se organizarán en la forma más adecuada al proceso productivo.

En este contexto las modificaciones y las transformaciones institucionales se van produciendo de acuerdo a la dinámica interna de las relaciones de demanda y oferta de servicios. De tal manera que es posible que una demanda específica por un servicio se agote y, en consecuencia, este servicio ya no tenga razón de ser o entonces merezca un reajuste o transformación para adecuarse a un nuevo tipo de demanda**.

En la misma línea de elaboración teórica cabe mencionar los conceptos de eficiencia y eficacia dentro del cuadro institucional.

Por una parte, el sistema de producción tiene como objetivo producir bienes, con una tasa de eficiencia determinada por las posibilidades e intereses de la economía global en orden a lograr el bienestar de los que participan en este proceso. La dimensión de su

* Decimos directa o indirectamente porque la demanda de servicios puede ser, por una parte, explícita en un subsector de la producción, con fines de ser atendido directamente en sus intereses; por otra parte, puede ser una demanda de un subsector que tiene interés de propiciar o favorecer cierto tipo de servicio para otro subsector, que a la larga e indirectamente le interesa (a aquel primer subsector). Es un buen ejemplo de una realización por demanda indirecta, ciertas acciones de reforma agraria en algunos países latinoamericanos, en donde este proceso se instaura más por interés de una minoría presionada por los sin tierra, que por una explícita y clara demanda de estos últimos.

** Esta situación es muy típica en nuestros países en donde se vienen produciendo fuertes transformaciones en sus patrones y estructuras de producción y que exigen, en consecuencia, nuevos estilos o tipos de organismos de servicio o por lo menos nuevas maneras de impartir estos servicios. Sin embargo, son comunes los casos de organismos que por pretender perpetuar un standard de burocracia y determinados objetivos no se encuentran ajustados a las necesidades cambiantes de sus países. Pasando a servir a la burocracia en forma más absorbente que a la tarea de definir sus propósitos. Dados los complejos mecanismos de la burocracia y muchas veces la indefinición de políticas y objetivos de desarrollo, tales organismos logran sobrevivir manteniendo inmovilizados los escasos recursos disponibles haciendo cada vez más ineficientes la burocracia en los países.

* Por dual se quiere señalar tan sólo la existencia de dos subestructuras típicas de producción de nuestros países latinoamericanos. No implica con esto que se esté adoptando la teoría que partiendo de este término intente explicar la situación del atraso, así como sus posibilidades de superación (la teoría o modelo "dualista").

eficacia estará dada por la medida en que aquel objetivo es realizado por el sistema de producción.

Por otra parte, el sistema institucional tendrá por objeto apoyar y promover el logro del objetivo del sistema de producción, en cuanto es función de este sistema. Su eficacia puede, por consiguiente, ser considerada en la dimensión de la eficacia del sistema de producción y su eficiencia será medida en términos de costo y tiempo para la realización de las actividades requeridas para el logro de aquella eficacia. Es oportuno subrayar que la eficiencia, en términos de costo y de tiempo, no es establecida arbitrariamente, sino en función de los patrones existentes en el sistema administrativo y económico del país*.

En todo lo expuesto hasta ahora, se plantea que toda orientación de un sistema político-institucional aparece como función del sistema de producción y que, a su vez, ambos estarían en función del objetivo último de la sociedad, que puede ser o de crecimiento económico o de desarrollo económico-social, u otro cualquiera. De lo dicho se desprende que cualquier abordaje del sistema institucional para estudios de diagnóstico e intervención sólo tendrán consistencia técnico-científica si se consideran también los objetivos y situación del sistema productivo, esto es si se aborda el problema institucional dentro de su verdadera perspectiva que es el sistema económico, social y político del país.

De otra manera, las intervenciones para el desarrollo o para la transformación institucional, no pasarán de ser estudios aislados, centrados tan solo en los métodos y conceptos de racionalidad del trabajo burocrático. Este tipo de enfoque de los problemas institucionales, que tienen valor y significado en un determi-

nado momento y una vez consideradas las características macroestructurales del problema institucional en sus relaciones con el sistema productivo en general, corresponde al nivel microestructural al que nos referiremos más adelante.

Para finalizar, sin considerar agotada esta elaboración acerca del nivel macroestructural de la problemática institucional, situemos el problema específico de la coordinación inter-institucional en los siguientes aspectos:

1. Si el sistema institucional se genera y opera fundamentalmente en función de la demanda de servicios por parte del sistema productivo, a fin de lograr los objetivos generales del país, se puede concluir que, por lo general, los recursos institucionales y los propios organismos estarán orientados hacia los sectores más dinámicos y remunerativos de la economía; por lo menos, alrededor de éstos se encontrarán los organismos más dinámicos y mejores dotados en recursos.
2. Dentro de este contexto, si algunos organismos están orientados hacia los sectores más deprimidos, y en la medida en que esta orientación no esté apoyada en claras políticas de desarrollo social o de superación por vía asistencial de la marginalidad, es probable que las acciones de aquellos organismos sean marginales y que lo sea también su misma estructura organizativa.
3. Teniendo en cuenta las diferencias entre los dos subsectores que parecen típicos en nuestras estructuras de producción agropecuaria y, por tanto, las diferentes exigencias en la demanda de servicios, es probable que, a un cierto nivel de diferenciación de esos dos subsectores, un mismo organismo que pretenda atender a ambos subsectores con los mismos métodos e instrumentos fracase respecto a uno o a otro de los subsectores, o incluso respecto a los dos; es decir, la demanda según tipo de servicio de un subsector es diferente de la demanda de otro subsector y, en cierto modo, los criterios de eficiencia y eficacia así como los métodos e instrumentos de acción son también diferentes para los dos subsectores.

* Es necesario señalar que el intento de ecuacionar el proceso institucional en sus relaciones con el proceso productivo en términos de eficiencia y eficacia no es una tarea fácil.

En este trabajo, tomamos una ruta de conceptualización bastante esquemática y que posibilita en cierto modo una primera interpretación del problema. Otras definiciones o conceptualizaciones pueden ser adoptadas y variarán en función de las relaciones que se quieran establecer y medir. Lo importante es entender estos conceptos dentro de una perspectiva de sistema.

4. Considerando el principio de homogeneidad como la base para el logro de la interacción tanto interpersonal como interinstitucional, es probable que una estructura orgánica que pretenda la acción coordinada de un grupo de entidades u organismos que no sean homogéneos en sus objetivos, en sus técnicas o en sus realizaciones por estar orientados a subsectores productivos diferentes, corra el riesgo de fracasar en sus esfuerzos de coordinación. Se logrará, a lo sumo, la coordinación entre las partes de los organismos que tengan algún grado de homogeneidad.

El Nivel Microestructural

Analizados ya algunos aspectos de la problemática institucional así como de la gestión interinstitucional a nivel macroestructural, veamos el nivel microestructural de esa misma problemática. A este nivel han tenido lugar las experiencias del Programa de Gestión del IICA en varios países y es en él donde tienen vigencia las estrategias, técnicas e instrumentos de gestión y administración.

Como base para el entendimiento de este nivel se puede utilizar un esquema de factores o variables de gestión que parecen esenciales para el funcionamiento y operación de las organizaciones (véase gráfico Nº 2).

Desde el punto de vista estratégico cualquier factor o variable del esquema permite el análisis y la implementación de soluciones.

Sin embargo, desde una perspectiva teórica el punto de partida y su lógica culminación serían los objetivos, es decir, lo que un organismo o un conjunto de organismos intentan conseguir a través de sus actividades*.

* Los objetivos, así como todo el esquema de variables de gestión para el nivel microestructural, no están sueltos y aislados del proceso de decisión y político de un país. Se enmarcan en el nivel macro y como tal aquellos objetivos fluyen de los elementos y decisiones de la política general y de sus políticas agropecuarias. De esta manera el ciclo de gestión se presenta cerrado tan solo en su expresión gráfica, pero no así en la realidad de sus contenidos y de sus relaciones con el nivel macroestructural.

Una vez establecidas los objetivos viene la organización de los datos y cifras indicadoras del más conveniente curso de las actividades y que viene a conformar el proceso de planeamiento o de formulación de las estrategias generales para el logro de los objetivos.

Este proceso toma mayor concreción mediante la programación y formulación de proyectos cuando se hace la determinación más específica del qué, cómo, cuándo y quiénes han de llevar a cabo las actividades. En esta instancia son considerados los recursos necesarios y disponibles en sus tres dimensiones de calidad, cantidad y tiempo.

Estos Programas y Proyectos deberán dar las bases para la coordinación así como para el control y evaluación. A la vez estos programas y proyectos así como la coordinación exigirán una organización operativa de las instituciones ejecutoras de las actividades programadas.

Finalmente, en el "ciclo de gestión" se plantea como una variable o factor, la ejecución, cuyo éxito estará condicionado por la adecuación oportuna de los demás factores hasta ahora mencionados como también por la consideración de las circunstancias concretas en que las acciones deben realizarse. El éxito o fracaso de las acciones podrá ser medido por el grado de consecución de los objetivos y explicado, nuevamente, por factores del proceso de gestión institucional del proceso productivo y/o del proceso político.

De esta manera, se vuelve a los objetivos y al análisis y rediseño o reajuste de todo el proceso de gestión por efecto de realimentación, en forma permanente, a través del control y de la evaluación del desempeño y de los resultados.

Ahora bien, en este esquema, la coordinación aparece como un factor complejo y dinámico inherente a todo el proceso administrativo, que fluye a través de los diversos elementos del proceso administrativo y va tomando forma hasta culminar en la ejecución armónica de las acciones.

Para fines analíticos podríamos dividir el proceso de gestión interinstitucional en dos etapas lógicas:

1. **Etapa Preparatoria:** Es decir, la preparación para la ejecución coordinada de las acciones. Esta preparación requiere la percepción clara y uniforme de los objetivos por parte de los departamentos de un organismo, o por parte de los diversos organismos que participan en la acción; la programación conjunta del trabajo a realizar, la determinación de la organización común para la realización del trabajo; la especificación de los recursos que cada departamento o cada organismo debe aportar para la adecuada realización de sus funciones dentro de la organización.
2. **Etapa de Realización:** Es decir, de ejecución coordinada de los proyectos o acciones programadas, control y evaluación de dicha ejecución en su desempeño y resultados.

Como ya destacamos en el punto referente a la coordinación o gestión interinstitucional, se hizo patente en los análisis de la gestión de sistemas institucionales que la coordinación no puede ser considerada como un elemento aislado de gestión, sino que ha de ser enmarcada en lo que podemos llamar el "Ciclo de Gestión". Sin embargo, y en vistas a una intervención correctiva, no basta especificar las variables dentro del "Ciclo de Gestión" que favorecen o impiden la coordinación. Es preciso determinar cuál o cuáles de estas variables son estratégicas, es decir, son más fácilmente manipulables a corto plazo en vistas a iniciar una acción correctiva y a influenciar otros factores y variables de la coordinación más difícilmente manipulables.

El Programa de Gestión verificó, a través de sus experiencias, que uno de los factores más sensibles a la manipulación y que al mismo tiempo puede influir con cierta facilidad en otros elementos que interfieren en la coordinación es la programación interinstitucional para las actividades a nivel operativo o de ejecución.

En este sentido, cabe destacar que al considerar la programación interinstitucional como punto de partida instrumental para la coordinación, se tiene en cuenta una serie de prenotandos de implicación microestructural:

- a. La homogeneidad de objetivos, estrategias y clientela es factor importante para la coordinación.

- b. Los organismos que no tengan objetivos, estrategias y clientela homogéneos tienen poca posibilidad de coordinación en la ejecución de sus actividades y en realidad no tienen por qué coordinarse.
- c. Algunos organismos tienen al menos una parte de su estructura (departamento, división, servicio) que incide sobre un objeto común con otros organismos. En tal caso, la coordinación se presenta entre partes de los organismos.
- d. Por programación interinstitucional se entiende aquí la determinación específica de los objetivos, metas y actividades, en sus circunstancias concretas de espacio y tiempo, en las que concurren diversos organismos para el cumplimiento de algún objetivo general, plan o política sectorial.
- e. Es importante situar correctamente el nivel en que se discute la coordinación y la programación como su instrumento. En el proceso programático pueden distinguirse tres niveles de decisión:
 - 1) Nivel de planificación sectorial a mediano plazo y largo plazo.
 - 2) Nivel de programación sectorial operativa.
 - 3) Nivel de formulación de proyectos o programas para la ejecución.

En cada uno de estos niveles debe haber decisiones de coordinación y de la consistencia interna de las mismas dependerá el logro de la acción coordinada.

A medida que se va descendiendo de nivel, los planteamientos de acción coordinada se hacen más concretos y los organismos tienden a aproximarse más a una verdadera programación conjunta. Por esta razón, se considera en el Programa de Gestión el tercer nivel como prioritariamente estratégico.

- f. Las expectativas existentes por parte de los individuos, alrededor e internamente a las instituciones, deben ser consideradas también como elementos muchas veces condicionantes del comportamiento y posibilidades de la coordinación interinstitucional.

La Relación entre el Nivel Macro y el Nivel Microestructural

Por todo lo expuesto y por la experiencia práctica del Programa de Gestión se desprende que hay una interdependencia entre el nivel macro y el nivel microestructural con preponderancia de aquél sobre éste. Si esto es así, las intervenciones para correcciones en el proceso de Gestión no necesariamente resuelven los problemas que requieren soluciones políticas, como son las de definición de los objetivos básicos o fundamentales de un país y sus consecuencias institucionales. Sin embargo, la gestión organizada que posea adecuados instrumentos de control y evaluación y, sobre todo, considere la participación de los productores en algunos de sus niveles decisionales, podrán ayudar a clarificar y/o a determinar los problemas de la toma de decisiones sobre objetivos y políticas nacionales.

Por otra parte, es necesario subrayar que para una adecuada comprensión y explicación de los problemas de la gestión a nivel microestructural es importante y necesario entender su ubicación y relación en el nivel macroestructural.

ELEMENTOS PARA LA OPERACIONALIZACION DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Una vez definido el marco de referencia de los problemas de la gestión y fijados como factores estratégicos más susceptibles de manipulación a corto plazo, para los casos estudiados, la coordinación intra e interinstitucional y la programación de las acciones conjuntas, pasamos a considerar la implantación de la acción correctiva a nivel operativo.

Antes de describir esta etapa de la acción del Programa de Gestión cabe señalar algunos prenotandos que están a la base de la misma.

El Programa de Gestión del IICA ha realizado sus experiencias en el campo de la coordinación interinstitucional dentro de lo que hemos llamado nivel microestructural de la problemática institucional, y, consecuentemente, ha aplicado a este nivel estrategias e ins-

trumentos correctivos de tipo-técnico-administrativo. Sin embargo, ha sometido a la consideración de los altos funcionarios nacionales las limitaciones de este enfoque y las relaciones de algunos problemas de coordinación con las circunstancias concretas del nivel macroestructural.

Siendo el IICA un organismo interamericano al servicio de los países, las experiencias del Programa de Gestión se han realizado a solicitud y con el apoyo de los gobiernos interesados. De esta manera hemos logrado siempre la participación activa de funcionarios nacionales pertenecientes a diversos niveles institucionales en el diseño y en la implementación de soluciones.

A continuación se presentan en forma sintética y a manera de estudio de caso, las estrategias e instrumentos empleados, prescindiendo de las circunstancias de lugar y de tiempo en que ocurrieron.

ESTRATEGIA

La estrategia desarrollada incluye, entre otros, los elementos considerados de mayor relevancia para el nivel de esta presentación:

Determinación del Organismo Sectorial-clave para el Desarrollo e Implementación de Soluciones

En la ausencia de un organismo que ejerciera una función real de liderazgo dentro del sector institucional agropecuario, que en los países estudiados se presentaba muy dividido en entidades heterogéneas, se elige como pivote para la estrategia al Ministerio de Agricultura y Ganadería. La elección recae sobre este organismo por las siguientes razones:

1. Cuenta con uno de los servicios-clave para el nivel operacional: extensión y/o asistencia técnica.
2. En ausencia de un plan o programa sectorial de desarrollo agropecuario en el país, el Ministerio de Agricultura es prácticamente la única entidad que elabora proyectos de acción a nivel de sus Direcciones de Extensión e Investigación; a su vez, estos proyectos van sirviendo de punto de partida para una programación interinstitucional.

3. Los servicios citados del Ministerio de Agricultura son los que están más distribuidos en términos físicos por el país y en más estrecha relación con los productores; por otra parte, requieren de atención especial a objeto de dinamizar su capacidad de complementación con otros servicios.

Especificación de los niveles o departamentos

Es importante la especificación de los niveles o departamentos que dentro de la institución-clave, tienen roles de decisión sobre prioridades sectoriales, de programación y de formulación de estrategias de ejecución.

En el caso de estudio se identifican:

1. El Consejo de Directores del Ministerio, como órgano potencial de decisiones.
2. La Dirección de Programación del Ministerio y sus equivalentes a nivel regional (oficinas de programación a nivel regional), como órganos básicos para la programación.
3. La Dirección de Extensión, como órgano principal para la formulación de proyectos de fomento y para la ejecución de los mismos.

Identificación de las estructuras formales de coordinación interinstitucional ya existentes

Estas deben estar en condiciones de asimilar y apoyar el proceso de programación y coordinación interinstitucional.

A nivel nacional se identifica a un consejo central de representantes de los organismos sectoriales, el cual, aún sin tener fuerza legal o normativa, actúa como foro para ventilar problemas comunes.

A nivel regional, se identifican consejos de representantes de los organismos a nivel operativo, que también en muchos casos presentan, las mismas características de falta de normatividad.

Legitimación del Proceso de Intervención

Dado que las acciones correctivas a emprender para el logro de la programación y coordinación interinstitucional han de envol-

ver principalmente a los niveles técnico-administrativos de los organismos centrales y a los niveles operativos regionales y locales, se busca desde el primer momento la legitimación por parte de los niveles superiores de los organismos de todo el proceso de intervención. Para ello, se expone ante las Juntas Directivas y Consejos de Directores de los principales organismos sectoriales los resultados del diagnóstico institucional, el carácter de los problemas o disfunciones encontrados y su efecto sobre la eficiencia y eficacia de las actividades institucionales, así como los lineamientos para su solución. Como consecuencia, los altos niveles jerárquicos expiden las órdenes necesarias para la implementación de las soluciones a sus niveles intermedios y operativos, y además quedan comprometidos a apoyar los cambios que se vayan proponiendo a través del proceso de intervención.

Motivación para el Proceso de Intervención

Suscitar el interés por el desarrollo y aplicación de soluciones implementables a corto plazo para problemas ya percibidos y sentidos, es un objetivo importante del Programa de Gestión respecto a los niveles técnicos centrales y a los niveles operativos regionales de los organismos. El proceso de motivación, en general, se hace relativamente fácil por cuanto el personal técnico-administrativo de nivel central y el personal operativo de nivel regional percibe y sufre los problemas, pero, con frecuencia, la gran cantidad de funciones y actividades que recaen sobre ellos no les da oportunidad de buscar las soluciones adecuadas. Por lo general, los funcionarios técnicos y operativos se interesan inmediatamente en la aplicación de un plan correctivo que no sólo no les aparta de sus ocupaciones sino que además les abre nuevas perspectivas para lograr mejores resultados.

Participación de los Funcionarios en el Proceso de Intervención

El último paso en esta estrategia, aunque no necesariamente el último en la secuencia temporal, lo constituye el involucramiento de los funcionarios más directamente involucrados en la implementación del proceso de intervención, como:

1. Un representante de alto nivel jerárquico, de cada uno de los organismos principales del sector agropecuario, nombrado por su respectiva Junta Directiva o Gerente. Con ellos se constituye un núcleo básico de trabajo (Grupo de Trabajo), para la elaboración de los instrumentos y procedimientos de intervención.
2. Los Directores del Ministerio de Agricultura y algunos técnicos de las Direcciones de Programación y Extensión.
3. Los Directores Regionales del Ministerio de Agricultura; se considera a éstos como la base para el trabajo a nivel regional y local.
4. Constitución del Consejo de Directores del Ministerio como órgano normativo para la programación, control y evaluación de los planes anuales de producción agropecuaria, actuando la Dirección de Programación del Ministerio como Secretaría Técnica de este Consejo.
5. Aprobación de normas y procedimientos de coordinación interna, a fin de que las diversas direcciones y servicios del Ministerio actúen como un todo orgánico en la preparación y ejecución del Plan Anual del Ministerio.

Los cinco puntos planteados, además de permitir al sector agropecuario contar con objetivos claros para el plan de acción anual, van también dirigidos a fortalecer la imagen del Ministerio de Agricultura, que asume funciones reales de liderazgo ante los demás organismos sectoriales. Además, ante las tendencias de los organismos sectoriales a emprender actividades independientes entre sí, el Ministerio deberá presentar un paquete coherente de servicios mediante la programación conjunta y coordinación interna de sus Direcciones.

INSTRUMENTOS DE PROGRAMACION PARA LA ACCION INTERINSTITUCIONAL Y SU OPERACIONALIZACION

Objetivos y Políticas Agropecuarias

En cuanto a determinación de objetivos regionales e implementación de políticas agropecuarias se considera necesario:

1. La elaboración de un cuadro de criterios económico-sociales para la determinación de prioridades de la producción nacional y de los procedimientos para su manejo a fin de facilitar la labor del Ministerio de Agricultura.
2. Especificación, en base a las condiciones ecológicas y a los recursos generales existentes, de los proyectos prioritarios que deben ser programados en cada región del país de acuerdo con las prioridades nacionales establecidas. Esta especificación deja lugar a que cada región formule otros proyectos secundarios de acuerdo a las iniciativas y necesidades regionales o locales.
3. Comunicación formal a otros organismos de servicio (crédito, comercialización, desarrollo social, etc.), por medio de sus representantes en el "Grupo de Trabajo", de las prioridades de producción y de los proyectos regionales establecidos por el Ministerio a fin de orientar su participación en los procesos de programación y de ejecución.

Pautas para la Elaboración de Proyectos

El llamado "Grupo de Trabajo", constituido por representantes de los principales organismos sectoriales y el Programa de Gestión, elabora un esquema de normas y procedimientos para la programación interinstitucional, con dos fines específicos:

1. Lograr que todas las regiones del país elaboren sus programas y proyectos en base a normas y procedimientos comunes; de esta manera se logra un mejor control y evaluación y se cuenta con un mismo patrón de medida para estudiar las diferencias relativas en la eficacia institucional entre las diversas regiones.
2. Conseguir que en un proceso de programación, en el que participan los organismos de servicio y los representantes de los agricultores que han de llevar a cabo las actividades, se pueda introducir racional y premeditadamente las piezas-claves que in-

tervienen en la ejecución coordinada de las acciones. Se pretende por tanto, que el sistema de coordinación quede construido desde los propios programas y proyectos.

Especificando este punto, el esquema de normas y procedimientos para la programación interinstitucional, prevé y prepara los siguientes efectos:

- a. Establecimiento y aceptación de objetivos comunes para los organismos (o parte de un mismo organismo) participantes en un programa o proyecto. Estos objetivos comunes surgen a partir de la consideración de los puntos de vista de cada organismo, o de cada servicio, acerca de los problemas (y sus posibles causas), que afectan a una zona, a una determinada clientela, y a un rubro de producción.
- b. Diseño y aceptación de una estrategia de acción conjunta.
- c. Determinación de los recursos humanos, físicos y económicos requeridos para aplicar la estrategia; asignación adecuada de los recursos de cada organismo para la acción.
- d. División específica del trabajo de cada organismo: qué, dónde, quién, cómo y cuándo se llevarán a cabo las acciones.
- e. Determinación de los mecanismos de integración de las funciones o actividades a realizar por cada organismo.
- f. Establecimiento del mecanismo básico de dirección y control de programa o proyecto.

Tratándose, en el caso que consideramos, de programas y proyectos de envergadura regional, este mecanismo básico podrá estar constituido por un coordinador de programa o proyecto y por un representante a nivel regional, de cada organismo participante en el proyecto, conformando así el Comité de Ejecución.

De lograrse una adecuada programación de estos efectos, se puede tener un margen de probabilidad del buen ajuste de la etapa preparativa del proceso de coordinación ya que se pone énfasis en la percepción clara y uniforme de los objetivos, en la especificación de los re-

ursos que cada participante debe aportar, en la organización común para la realización del trabajo; y todo ello se determina dentro del proceso de programación conjunta. Además se prepara racionalmente, para la etapa de ejecución coordinada de las acciones programadas un sistema de dirección y control de la marcha del proyecto, así como de evaluación.

Capacitación para la Programación Interinstitucional

Una vez aprobados por los niveles centrales de los organismos los instrumentos de programación, el "Grupo de Trabajo", o partes de éste, se trasladan a las diversas regiones del país para una nueva etapa de motivación y de capacitación de los funcionarios que deberán realizar la programación regional. Los elementos claves para esta etapa son:

1. Los Directores Regionales del Ministerio de Agricultura, como institución clave según la estrategia descrita.
2. Los consejos formados por representantes regionales de los organismos y por representantes de los agricultores de la región.

Una vez conocidas las prioridades de producción y los proyectos considerados como prioritarios para el interés nacional en cada región, los representantes institucionales reciben una capacitación práctica con base a ensayos de aplicación de la pauta para proyectos. A continuación los Consejos Regionales constituyen comités ad-hoc de 3 ó 4 personas (técnicos y productores del nivel regional) para la elaboración de proyectos específicos. Además, a cada comité se agregan algunos técnicos especialistas enviados por el nivel central de los organismos. Es conveniente fijar un calendario de reuniones de trabajo determinándose fechas para la elaboración de los proyectos.

Revisión y Aprobación de los Proyectos

Una vez elaborados los proyectos o programas de acción conjunta de las organizaciones en el nivel regional, éstos pasan al nivel central (véase Anexo B).

En el nivel central, son presentados en primer lugar, al Consejo de Directores del Ministerio de Agricultura a través de comités ad-hoc para la revisión de las actividades propias de los servicios del Ministerio en aquellos proyectos. Esta revisión, sirve de base para ajustes técnicos y administrativos de los programas del Ministerio y de sus Direcciones. Finalmente, el Ministerio de Agricultura debe presentar los proyectos a la revisión y última aprobación del Consejo Central de Representantes de los organismos sectoriales. Aunque cada organismo ya haya recibido de sus representantes regionales la relación de actividades y de recursos especificados para cada proyecto en el Consejo de Representantes se hace la consolidación a nivel nacional de las funciones y recursos a ser aportados por cada organismo.

La aprobación del "paquete" de proyectos interinstitucionales por parte del Consejo Central ya puede empezar a producir una serie de medidas de coordinación interinstitucional a nivel central que no necesariamente son previstas en el esquema inicial de intervención correctiva pero que, sin embargo, son importantes ya que vienen a iniciar toda una reacción en cadena de suscitación o aclaración de problemas y elaboración de soluciones. Este tipo de encadenamiento es exactamente lo que interesa producir, y que puede ser considerado como el primer fruto del proceso de intervención correctiva de la gestión interinstitucional.

Calendario de las Actividades Interinstitucionales

Los proyectos interinstitucionales, una vez aprobados y compatibilizados, son retomados por los respectivos Comités de Ejecución a nivel de regiones para la última determinación de épocas de ejecución de las actividades previstas para cada organismo participante.

De esta etapa surgen en forma definitiva los calendarios de actividades interinstitucionales para cada proyecto a nivel de región, y zonas o áreas de ejecución.

Establecimiento de un Sistema de Control y Evaluación de la Ejecución de Programas y Proyectos

Con el fin de asegurar la relación entre la programación y la ejecución armónica de las actividades interinstitucionales se elabora un sistema sencillo de control y evaluación.

Este sistema es el instrumento que posibilita la dirección de una coordinación permanente y efectiva.

El sistema de control (véase el Anexo "C"), tiene como objetivo mantener la consistencia entre la programación y la ejecución tanto en términos de actividades realizadas como de fallas del funcionamiento y de sus correcciones.

Normalmente, son usados como instrumentos para realizar este control, los informes mensuales que llegan a los Consejos Regionales Interinstitucionales a través de los Comités de Ejecución de programas y proyectos.

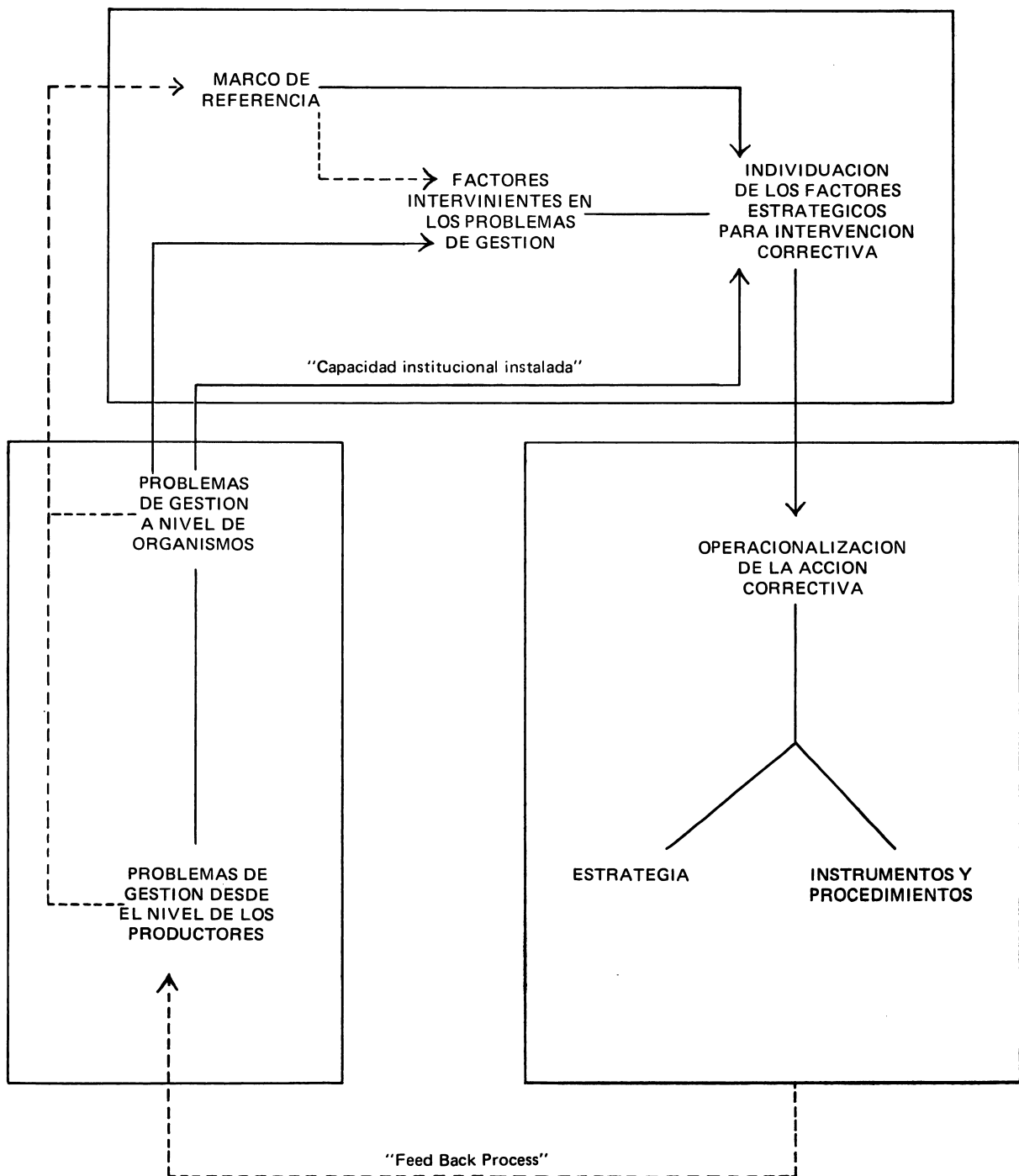
El sistema de evaluación (véase el Anexo "D"), tiene como objetivo el análisis del esfuerzo interinstitucional y del impacto externo que éste produce y de esta manera retroalimentar todo el sistema de gestión interinstitucional, en especial la planificación y la coordinación, que fueron descritas en el presente trabajo.

Como instrumentos para realizar la evaluación se utilizan diversas técnicas de informes y cuestionarios.

Finalmente, lo expuesto en el presente documento no tiene la pretensión de ser definitivo ni en sus términos teóricos, ni en sus términos de elaboración de pautas de comportamiento interinstitucional para el logro de la coordinación.

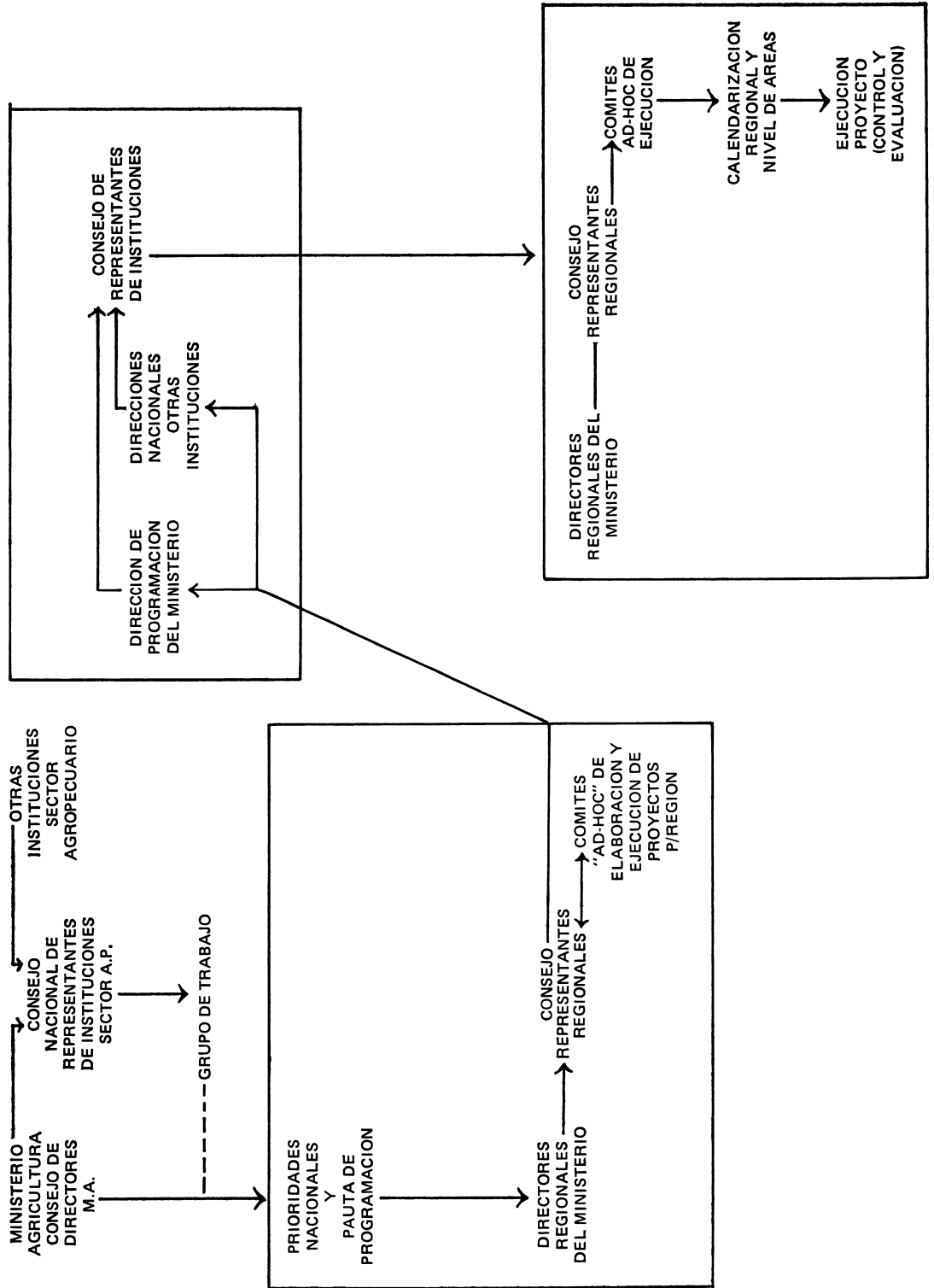
Lo que se pretende con este texto es dejar asentados algunos lineamientos para la coordinación, fruto de las experiencias del Programa de Gestión del IICA, que podrían ser retomados por cada país a la luz de sus realidades a fin de ser mejor elaborados, revisados y superados, dentro del esfuerzo común de los mismos.

ANEXO A
SECUENCIA DEL TRABAJO



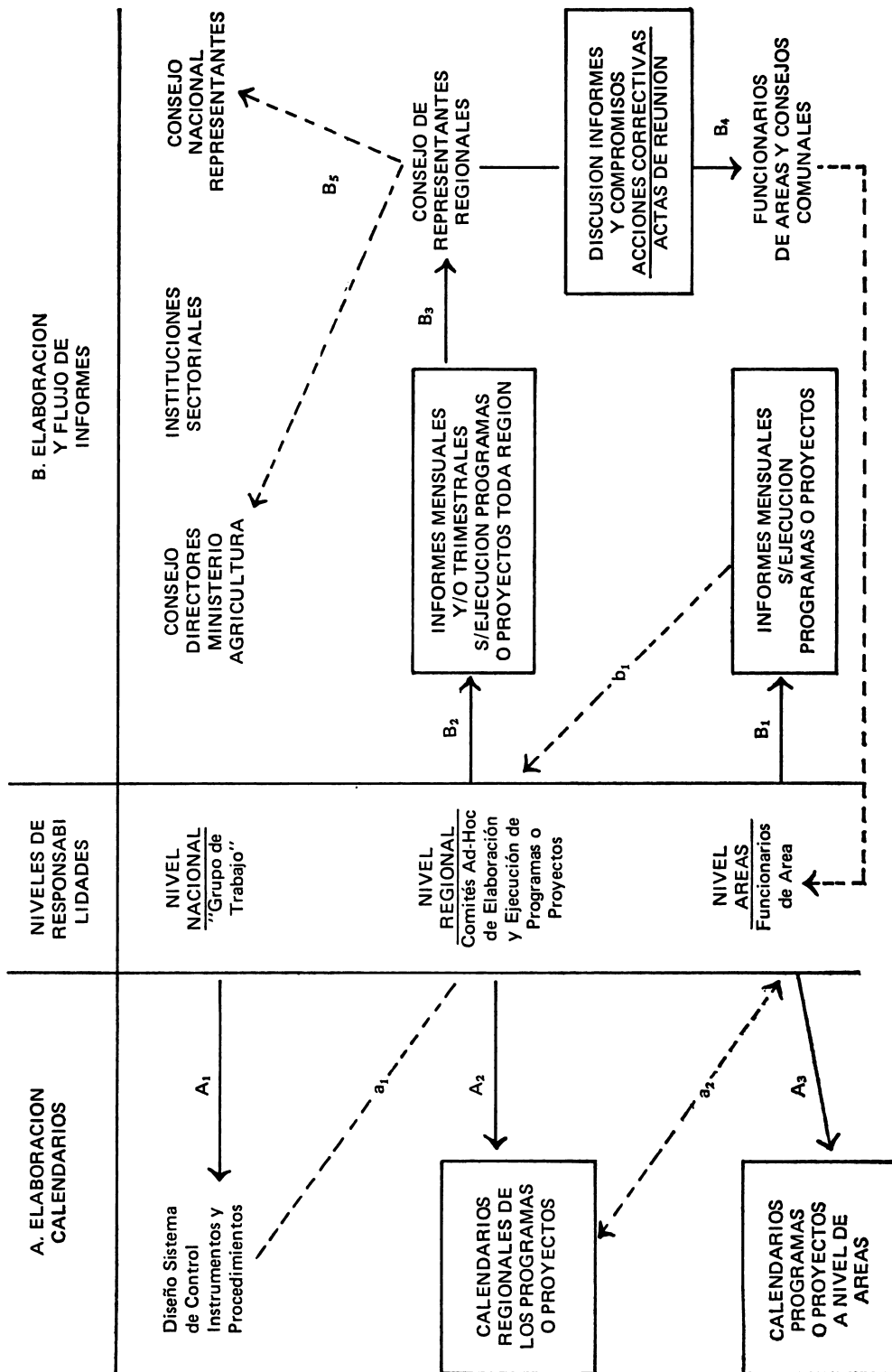
ANEXO B

FLUJO DE FORMULACION DE PROYECTOS



ANEXO C

ELEMENTOS Y FLUJO DEL SISTEMA DE CONTROL DE DESEMPEÑO (a)



(a) El sistema de control se realiza fundamentalmente a nivel regional. A nivel superior van apenas los problemas que no encuentran solución en el nivel regional. Este sistema trabaja básicamente sobre la yustaposición de informes y calendarios.

ANEXO D

ELEMENTOS Y FLUJO DEL SISTEMA DE EVALUACION DE LA EJECUCION



X. PARAMETROS DEL EXITO O FRACASO DEL PROYECTO

X. ANALISIS DEL ESFUERZO DE LA INSTITUCION

- Evaluación de desempeño (del sistema de control)

X. ANALISIS DE EFECTOS EXTERNOS

- Evaluación de resultados (realizaciones de la empresa agrícola)

X. ANALISIS DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

- Apreciación de los productores.

Y. PARAMETROS EXPLICATIVOS DEL EXITO O FRACASO

Y. ANALISIS DEL PROCESO INSTITUCIONAL

- Características de instrumentos, procedimientos y organización de la acción inter e intrainstitucional.

Y. ANALISIS DEL PROCESO PRODUCTIVO

- Características de los productores.
- Características de las zonas y rubros de producción.

GRAFICO No. 1

INTERRELACION ENTRE SISTEMA PRODUCTIVO Y SISTEMA INSTITUCIONAL

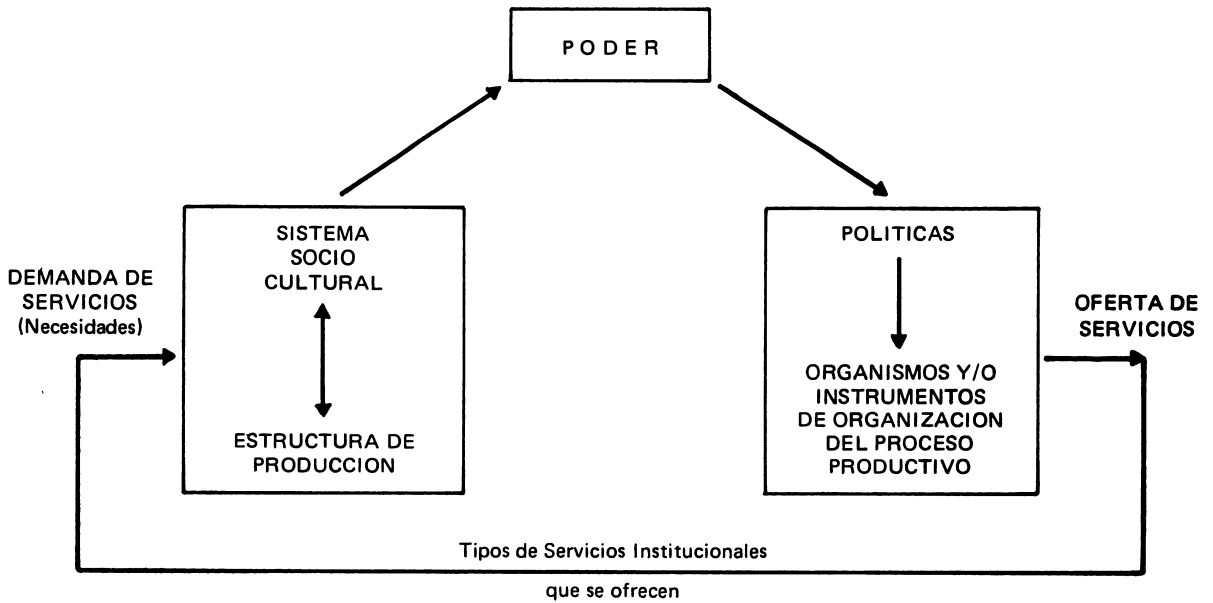
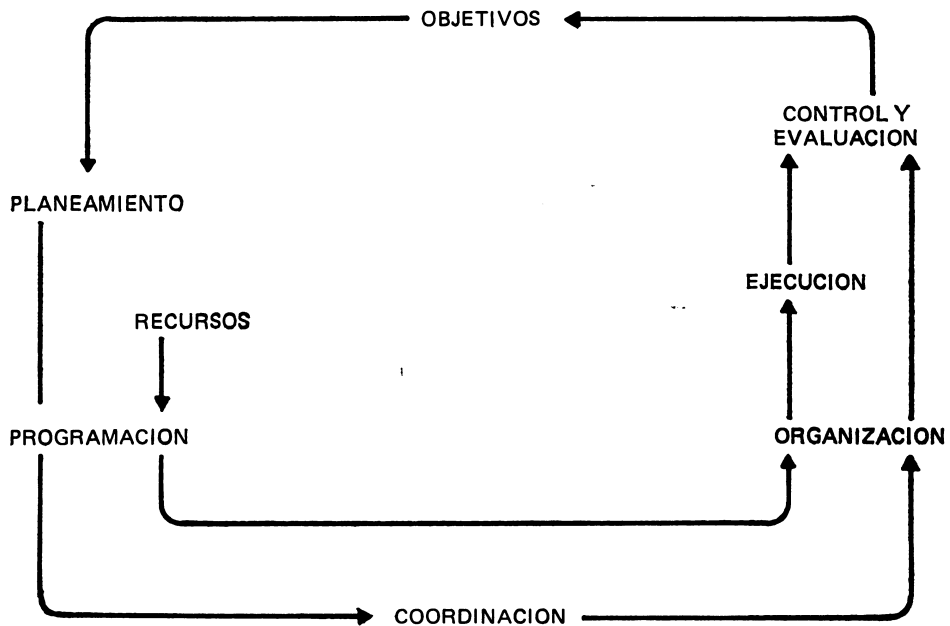


GRAFICO No. 2

VARIABLES DE GESTION



RESUMEN

El autor señala que los gobiernos latinoamericanos están asumiendo atribuciones cada vez más amplias en cuanto a la superación del subdesarrollo y está creando los mecanismos e instituciones pertinentes. Expresa que el sector público no se ha organizado para cumplir esas atribuciones, creándose una "brecha administrativa" entre los objetivos y políticas de desarrollo y las actividades que comprometen al proceso, como una de las características de esta brecha administrativa señala: la deficiente programación y la poca o ninguna coordinación interinstitucional.

Destaca los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos en la formulación de políticas, planes y programas para promover una mayor integración del sector agropecuario a la economía nacional y la acción que viene cumpliendo el Instituto Interamericano de Ciencias Agrí-

colas, IICA, que dentro de su perspectiva hemisférica viene asesorando en el campo de la gestión a organismos públicos, mixtos o privados que actúan en el sector rural a través del Programa de Gestión.

El autor subraya la amplia experiencia alcanzada por el Programa de Gestión al analizar la gestión de diferentes organismos del sector agropecuario la misma que le ha permitido encontrar un denominador común de los problemas planteados y que las estrategias de corrección propuestas se concentran en la coordinación interinstitucional.

Concluye explicando la metodología del análisis de la gestión que el Programa de Gestión del IICA ha venido empleando a través de los diversos trabajos que le ha correspondido asesorar.

SUMMARY

The author that points out latin american governments are taking each time wider attributions to overcome underdevelopment, and are creating the pertinent mechanisms and institutions. He expresses that the public sector is not well organized to fulfill those attributions, thus creating an "administrative gap" between the objectives and policies of development and the activities compromising the process. As one of characteristics of this administrative gap he emphasizes the deficient programming and the little or no interinstitutional coordination.

He points to the efforts of the latin american governments in the formulation of policies, plans and programs to promote a greater integration of the agricultural sector to the national economy; and emphasizes the activi-

ties carried out by the Interamerican Institute of Agricultural Sciences, IICA, that within its hemispheric perspective, is giving assistance in the areas of management to public, mixed or private institutions, acting in the rural sector through the Management Program.

The author underlines the wide experience accumulated by the Management Program in analyzing the management of different organizations of agricultural service; this has helped to find a common denominator to the problems stated. The proposed correction strategies are concentrated on interinstitutional coordination.

He closed with an explanation of the methodology of the management analysis that IICA's Management Program has been using in the different works it has had to assist.

BIBLIOGRAFIA

1. FAYOL, H. Administración industrial y general. Buenos Aires, El Ateneo, 1961. 266 p.
2. BRUCE, R. La gestión de personal en el logro de la coordinación interinstitucional. En Seminario Regional sobre la Coordinación de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola, Bogotá, 1974. IICA. Informes de conferencias, cursos y reuniones, N° 38. 1974. pp. IV-F-1-8.
3. GOULD, J. y KOLK, W. L., eds. A dictionary of the social sciences. Comp. under the auspices of UNESCO. London, Tavistock, 1967. 761 p.
4. KOONTZ, H. y O'DONNELL, C. Principles of management. New York, McGraw-Hill, 1961.

Aspectos administrativos de las empresas comunitarias

Ante el desarrollo de otros tipos de unidades de producción en el sector agropecuario, las cuales han surgido dentro del proceso de reforma agraria, tales como las empresas comunitarias y los asentamientos campesinos, continuamente se ha visto la necesidad de reorganizar la metodología tradicional de la Administración Rural. Esto es cierto, teniendo en cuenta las características específicas de dichas clases de empresas agropecuarias, las cuales difieren bastante de las fincas o empresas individuales que se han estudiado constantemente dentro de esta ciencia, principalmente por las condiciones especiales de su conformación.

Las innegables ventajas económicas y sociales derivadas del hecho de la colectivización en el uso de los recursos de la producción agropecuaria deben ser acompañadas de una cuidadosa atención al adecuado control de su utilización y al manejo apropiado de todo su funcionamiento.

Este artículo presenta inicialmente algunos de los conceptos teóricos de la Administración Rural, ampliados al campo de las empresas asociativas de producción, para luego resumir diversas experiencias encontradas, las cuales demuestran la necesidad de activar el desarrollo de instrumentos administrativos específicos que ayuden a todas aquellas personas que participan en el proceso de toma de decisiones tanto a nivel nacional y regional como dentro de la Empresa Comunitaria. Señala, así mismo, algunas acciones que conviene desarrollar y sobre las cuales es necesario adelantar acti-

**Necesidad de concretar
esfuerzos al análisis
de aspectos administrativos
en los nuevos modelos
de producción campesina**

Héctor H. Murcia*

* Profesor y Asesor en Economía Agrícola. Contrato, Universidad de Costa Rica/IICA. San José, Costa Rica.

vidades, estudios e investigaciones específicas tendientes a delimitar una línea de acción adaptada a las condiciones particulares de la producción asociativa.

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION RURAL

Definición y objetivos

Según una definición generalmente aceptada, la Administración Rural es aquella ciencia que trata de utilizar principios y técnicas para lograr un mejor uso y combinación de los factores de producción existentes en la empresa agropecuaria o en una región con el objetivo esencial de mejorar la condición de vida del poblador de las zonas rurales en una forma continua.

Cabe anotarse que en esta definición debe hacerse especial énfasis en la circunstancia de que, aunque el hombre está considerado dentro del campo de los factores de producción, es él quien constituye elemento esencial del proceso, como ordenador del uso de los recursos y como punto básico de referencia hacia el cual debe siempre tender el proceso productivo. Por lo tanto, el mejoramiento de la producción está siempre correlacionado con la eficaz coordinación de acciones en tres campos primordiales: técnico, económico y social, dando a cada uno de ellos su verdadero valor dentro de cualquier plan de trabajo a desarrollarse.

El estudio sobre planeación y administración de las empresas agropecuarias trata de contribuir al adelanto económico de un país, mediante el análisis del mejor uso de los factores de producción a nivel de empresa y su posterior aplicación en el campo regional y nacional.

La necesidad de planear y reorganizar las explotaciones agropecuarias surge dentro del cumplimiento de toda política agraria a nivel general, como es el caso por ejemplo, de la reforma agraria y para el desarrollo de actividades en diversos campos relacionados. Teniendo en cuenta que existe un complejo de factores condicionantes del atraso rural, la administración y planeación de empresas agropecuarias juega un papel importante dentro del trabajo conjunto que debe adelantarse para hacer frente a la situación, utilizando simultáneamente diversos instrumentos de política agraria.

Aplicación real y general de los principios de administración de fincas

Reiteradamente se plantean interrogantes sobre la aplicación de los métodos de administración de fincas en la real situación del agro latinoamericano. En gran parte de la economía rural de estos países es posible encontrar tres etapas de desarrollo en la agricultura:

1. **Tradicional o primitiva**, con características de baja productividad con relación al promedio nacional (situación reflejada en los minifundios y latifundios tan extendidos en el sector rural).
2. De **transición**, con índices de productividad cerca al promedio general.
3. **Agricultura comercial**, con resultados superiores al promedio.

Sin embargo, aunque se nota la existencia de una agricultura comercial en los países considerados dentro de la categoría del subdesarrollo, es notoria la diferencia entre las empresas que se pueden considerar en este grupo y aquellas realmente tecnificadas y organizadas de los países más desarrollados.

Es obvio que en la agricultura de transición y en la comercial es plenamente aplicable la metodología clásica de la Administración de Empresas Agropecuarias. En cuanto a su utilización intensiva en la agricultura de tipo tradicional o primitiva, se hace necesario considerar la realidad agraria de cada país, aunque esté claro que esta ciencia como cualquier otra disciplina, aplicada al campo agropecuario, antes que continuar aumentando la diferencia entre los sectores marginales y los avanzados, debe apoyar al proceso de mejorar las condiciones estructurales y de incorporar efectivamente los grupos primitivos o tradicionales a la producción.

Otro punto a analizar sería aquel que considera a la Administración como aplicable únicamente para obtener mayores ganancias o aumentar continuamente la utilidad individual. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, muchos otros son los objetivos básicos de esta disciplina y ellos están íntimamente relacionados en cuanto a prioridades con la estructura económica general del lugar donde se quieran aplicar.

Si es el caso de la empresa privada, o de aquella de tipo individual (en la cual propiedad, manejo y remuneración de los recursos de producción están en manos de un solo individuo), los métodos se dirigen hacia un mejor uso de los recursos de producción disponibles, con el fin de hacer que la empresa se fortalezca y garantice su subsistencia, a través de ingresos cada vez mayores.

Cuando se trata de ver si esta ciencia tiene su uso en economías de tipo colectivo o comunitario, los métodos de organización de fincas tienen también plena vigencia. Organizaciones colectivas del tipo de las Cooperativas, Empresas Comunitarias o Comunas en donde se observa en menor o mayor grado la propiedad colectiva sobre los recursos de producción, buscan, a través de la organización de la producción, de la planeación adecuada en el uso de los factores que utilizan colectivamente y de decisiones destinadas al bienestar común, el hacer que marche en forma eficiente la empresa colectiva.

La aplicación de los conocimientos técnicos debe estar relacionada con los objetivos generales de la sociedad en la cual se trata de llevar a la práctica. La estructura económica hace que difieran las condiciones y objetivos de su aplicación, pero los principios generales siguen siendo los mismos.

Los Principios Generales de Administración

Al hacer mención específica de la empresa agropecuaria, se debe destacar que en ellas se efectúan las diversas operaciones que se realizan en cualquier empresa, las cuales han sido sintetizadas en los siguientes puntos:

1. Operaciones Técnicas (Producción, manufactura).
2. Operaciones Comerciales (Compra, venta, intercambio).
3. Operaciones Financieras (Obtención y control del crédito).
4. Operaciones de Seguridad (Protección de bienes y personas).
5. Operaciones Contables (Control financiero y del movimiento contable de la empresa).
6. Operaciones Administrativas (Planear, organizar, integrar, ejecutar y controlar).

Dentro de este marco general debe enfocarse el problema básico de la empresa agropecuaria, puesto que cada una de estas operaciones juega un papel importante en determinado momento del proceso de planeación o producción. Sin embargo y teniendo en cuenta que se hará mayor referencia a las situaciones administrativas que influyen primordialmente en el funcionamiento de la empresa, conviene hacer mayor énfasis en las operaciones administrativas o en los principios generales de Administración que deben orientar su marcha.

De acuerdo con los principios de administración, se pretende que todo proyecto que vaya a llevarse a cabo en una empresa, siga un plan establecido que indique los fines que persiguen, los medios a través de los cuales se piensa alcanzar los mismos, los recursos de que se dispone y los sistemas de evaluación y corrección que se vayan a hacer.

Muchos tratadistas, entre ellos Taylor y Fayol¹⁰ definen a la administración como el proceso de "Planear, Organizar, Integrar, Dirigir y Controlar". De acuerdo con este lineamiento general, se presenta a continuación una síntesis de los principios de administración que deben aplicarse en la empresa agropecuaria:

- a. **Planear:** Comprende el proceso de tomar decisiones sobre la operación de la empresa y prever, hasta donde se pueda, su funcionamiento.
- b. **Organizar:** Consiste en buscar el mejor funcionamiento de la empresa, teniendo en cuenta que se debe asignar a cada una de las partes constituyentes sus funciones específicas y seguir principios claros como: delegación apropiada de autoridad, definición de acciones y responsabilidades, unidad de mando, adecuada organización de los mecanismos de evaluación y control, comunicaciones y otras.
- c. **Integrar o Coordinar:** Se pretende que todas las partes constitutivas de la explotación agropecuaria armonicen y trabajen conjuntamente como un todo, con el fin de lograr los objetivos establecidos previamente.
- d. **Dirigir o Ejecutar:** Consiste en tener la autoridad suficiente y los conocimientos técnicos y prácticos para hacer que la empresa marche normalmente.

e. **Evaluar o Controlar:** Se trata de comprobar periódicamente los resultados que se están logrando, con la finalidad de ver si ellos están de acuerdo con los objetivos propuestos.

Al analizar por separado cada uno de estos principios en cuanto a su aplicación a la empresa rural se podrán detectar los principales problemas que afectan el funcionamiento y que deben atacarse si se desea sentar las bases adecuadas para llevar adelante el proceso integral de la producción.

LA EMPRESA COMUNITARIA CAMPEFINA

Definición y objetivos

La Empresa Comunitaria Campesina se ha considerado como una alternativa en la constitución de la nueva estructura agraria, objetivo hacia el cual debe llegar una política de reforma agraria que trate de organizar y consolidar una sociedad basada en un nuevo orden jurídico, económico, social y político.

A diferencia de la concepción tradicional de la empresa agropecuaria, en la cual se buscan los objetivos de lograr eficiencia en la combinación de los factores productivos, utilización más racional de los recursos naturales e incremento de la utilidad, la Empresa Comunitaria Campesina tiene además claros propósitos de carácter social e integral.

Bosco Pinto³, por ejemplo, indica que son tres los elementos básicos en la definición del concepto de Empresa Comunitaria Campesina:

1. El aspecto económico, originado en el concepto de "Empresa".
2. El aspecto social, representado en el término "Comunitaria", el cual implica un grupo humano que comparte objetivos y metas específicas, que está cohesionado de hecho y que tiene sentido de unidad en la acción.
3. El aspecto político de pertenencia a un grupo social más amplio, en el cual se incluye a los sectores marginados, simbolizado en el término "Campesina".

Mediante esta forma de participación activa de un grupo humano, por lo general aislado por el sistema tradicional y marginado de sus beneficios, se amplía el horizonte original

de la empresa agropecuaria y se busca el mejoramiento real de las condiciones de vida del poblador del sector rural, mediante su integración al proceso económico de la producción y su injerencia constructiva y efectiva en la labor administrativa de la empresa.

Este planteamiento está claramente expresado en la definición que Oliart⁶ presenta para la Empresa Comunitaria, como "una forma asociativa de producción en la cual las cuotas de capital y trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas, las cuales son co-propietarios de las utilidades de reserva y capitalización y asumen por igual las responsabilidades de gestión, administración y trabajo".

Otra definición basada en los conceptos anteriores se cita por parte de Fuenzalida³, al referirse al planteamiento hecho recientemente por la Comisión Redactora del Manual de Empresas Comunitarias Campesinas del Instituto de Tierras y Colonización de Costa Rica, la cual menciona que: "La Empresa Comunitaria Campesina es un instrumento de Reforma Agraria, que consiste en la asociación voluntaria de campesinos de escasos recursos que derivan su subsistencia de la explotación de la tierra y que llenan los requisitos de beneficiarios de acuerdo con la legislación agraria, con el objeto principal de explotar las tierras en común, como una sola unidad económica de producción, mediante el aporte de su trabajo personal y directo; en que las aportaciones de capital y trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas, las cuales son copropietarias de las utilidades de reserva y capitalización, asumiendo por igual las responsabilidades y obligaciones de gestión, administración y trabajo".

Los conceptos anteriores sintetizan y conjugan apropiadamente los objetivos sociales y económicos que se tratan de obtener con este tipo de empresa y hacen el énfasis apropiado en el carácter integral y de coordinación de acciones en varios campos que debe tener cualquier plan de acción en una Unidad de Producción Agropecuaria.

Es, por lo tanto, la Empresa Comunitaria una forma de organización social y económica cuya concepción básica está cimentada en su carácter integral, por medio del cual busca el mejoramiento real de la condición de vida del sector campesino, debido a su proyección hacia el desarrollo humanista de sus integrantes.

Aspectos económicos y administrativos de la Empresa Comunitaria

En relación con los aspectos económicos y administrativos propios de la Empresa Comunitaria, conviene señalar inicialmente algunas de las características y ventajas de este tipo de empresa en relación con otras clases de unidades de producción agropecuarias.

Es indudable que la concentración de esfuerzos y de factores productivos permite a la Empresa Comunitaria obtener mayores beneficios y mejores resultados desde el punto de vista económico que cualquier tipo tradicional de empresa agropecuaria. Marques Vaz¹¹, por ejemplo, expresa que la empresa agrícola comunitaria ofrece costos más bajos y beneficios más altos, tanto desde el punto de vista de la eficiencia técnica, como de la eficiencia económica respecto a la propiedad individual familiar. Así mismo, señala que la empresa comunitaria se constituye en un instrumento eficaz para contrarrestar la concentración del intermediario en el proceso de la comercialización, debido a la posibilidad de reducir la pulverización de la oferta.

Es posible indicar, por lo tanto, que la Empresa Comunitaria cumple adecuadamente con el objetivo económico de maximización de utilidades y de su mantenimiento indefinido a un nivel creciente, teniendo en cuenta su acción sobre la estructura de los costos, las economías de escala que se presentan con la utilización coordinada del recurso humano y la posibilidad indudable de incrementar las ganancias.

En relación con el aspecto administrativo, desde el punto de vista del organismo encargado de esta acción, es posible deducir que la Empresa Comunitaria presenta grandes ventajas y menores costos por beneficiario en un programa de reforma agraria, teniendo en cuenta que se trabaja con grupos organizados, antes que con personas individuales. A este respecto, Araujo¹ relaciona directamente el menor costo administrativo de la reforma agraria con la masividad de su ejecución y por lo tanto, con la desaparición de la causa inmediata de la marginalidad.

Sin embargo, al nivel específico de la empresa, es necesario profundizar en la necesidad de prestar atención al adecuado funcionamiento y ejecución de las actividades administrativas. La Empresa Comunitaria, al igual que otra unidad agropecuaria, necesita de un co-

recto ordenamiento de sus labores, de acuerdo a claros conceptos de gerencia; las fallas en el resultado económico de la empresa pueden atribuirse en muchos casos al desconocimiento o mala aplicación de los principios de administración. Esta situación no puede suplirse simplemente con la buena voluntad y el interés de servicio que demuestre el personal técnico bajo cuya responsabilidad trabaja la empresa, razón por la cual se hace patente la necesidad de dedicar bastantes esfuerzos a la acción sobre estos problemas en la unidad de producción.

Problemas Administrativos dentro de las Empresas Comunitarias

Analizado el campo general de la Administración Rural y los diversos tipos de problemas que se afrontan en la empresa agropecuaria, se destacan algunos de los principales problemas que en esta área presentan las empresas comunitarias con base a diversos estudios elaborados sobre estas organizaciones en algunos países y de acuerdo a experiencias que se han obtenido en otros tipos de producción asociativa.

Problemas de Planeación

Un problema común en las empresas comunitarias es el relacionado con la falta de planeación de la producción y de escasa asistencia técnica para la definición de los planes de acción. En este aspecto es conveniente recalcar que, siendo este uno de los puntos básicos para alcanzar los objetivos buscados en el proceso productivo, se requiere que los integrantes de la empresa cuenten con suficiente respaldo técnico para que sus decisiones sean apropiadas.

En cooperativas agropecuarias y empresas comunitarias estudiadas en seminarios y cursos específicos sobre diversos aspectos de la administración rural, se pudo comprobar cómo los participantes en estas actividades hicieron especial énfasis en la necesidad de que se realicen adiestramientos intensivos a todos los miembros en esta materia, ya sea a través de Unidades de Asistencia Técnica dentro de la misma organización o por medio de ciclos continuados de capacitación a cargo de la institución nacional patrocinadora.

También es común observar en diversas empresas de tipo asociativo la falta de planeación a largo plazo y la indeterminación de

programas con adecuadas orientaciones técnicas, económicas y sociales, así como de planes de mediano plazo, destinados a cumplir con los objetivos generales. Es muy notorio observar cómo se trabaja más bien en base a planes anuales de crédito, los cuales no permiten llevar a cabo una política de desarrollo de la empresa y además de proporcionar una visión parcial del problema, en muchos casos dan una idea equivocada sobre el desempeño físico y económico de la misma.

Problemas de Organización

Falta de reglamentos para la organización de la empresa.

Un paso esencial para el adecuado funcionamiento de la empresa comunitaria es el de dar a sus integrantes un documento que establezca ciertas normas mínimas dentro de ella.

En el caso específico de una empresa comunitaria en Colombia⁷, por ejemplo, se menciona cómo en un principio no se habló a la comunidad de ningún reglamento, pero la experiencia posterior indicó que al poco tiempo los adjudicatarios se dieron cuenta de la necesidad de disponer de dicho documento, por lo cual se elaboró uno a solicitud de los interesados. Sin embargo este mismo estudio concluye que a pesar de que las disposiciones de dicho reglamento son bastante simples y tienden a fijar una estructura formal mínima, así como las obligaciones de los socios y sus sanciones, se estima incompleto, ya que deja sin decidir una serie de situaciones que son solucionadas por una especie de pacto verbal que existe entre los socios; por ejemplo: no establece quién designa la Junta Directiva ni las funciones de la Asamblea General y de la Junta; tampoco dice nada respecto de procedimientos de elección, quórum, ni duración de los nombramientos⁷.

Por consiguiente, aunque en este caso específico se menciona que el Reglamento cumple medianamente con su objetivo, a medida que las empresas comunitarias adquieren mayor grado de desarrollo es indispensable y conveniente que se elabore un reglamento cada vez más completo.

Asimismo, no basta con la simple elaboración del reglamento, sino también se debe garantizar su implementación en la práctica por medio del adecuado entendimiento de los

miembros de la empresa sobre el real significado de cada una de las partes que lo componen y al papel que les corresponde desempeñar en su apropiado cumplimiento.

Desorganización Contable

Una de las fallas más comunes que se encuentran en las empresas asociativas es la desorganización en el aspecto contable, que es causa de problemas aún mayores en la administración y planeación de la empresa.

En el caso de la misma empresa comunitaria de Colombia, por ejemplo, se observó cómo no se disponía de un inventario detallado y completo que permitiera ir estableciendo periódicamente las depreciaciones de todos los bienes y al mismo tiempo ir dejando las reservas suficientes. Tampoco se encontraron libros de caja, ni el registro de la mayoría de los egresos de este renglón por lo cual es difícil diferenciar entre lo que son costos de operación y lo que constituyen inversiones. De la misma manera, no se llevaban registros para controlar el movimiento del crédito y el servicio de la deuda, tanto de intereses como de capital, y se notó una discontinuidad en la formulación de balances y resúmenes de ingresos y egresos de caja.

Debido a las situaciones anteriores, se observó el notorio descontrol en el funcionamiento de la empresa, lo cual la condujo a incurrir en el error de considerar la diferencia entre los ingresos y egresos de caja como "utilidades", juego contable el cual la llevó a "consumir su propio patrimonio en un monto de \$ 225.780"⁷.

El Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CEN-CIRA,² también menciona problemas relacionados con la contabilidad agrícola en empresas asociativas del Perú, cuando hace énfasis en el trabajo: "Las empresas comunitarias campesinas en la actual Reforma Agraria Peruana" sobre la necesidad de formar Centros Contables. En este estudio se menciona que este servicio era prestado por las llamadas "Zonas Agrarias" (lo cual es reflejo de una situación de dependencia y paternalismo, según lo expresa este documento) o un trabajo llevado individualmente por cada empresa (lo cual originaba situaciones complejas por falta creciente de personal calificado para hacer esta labor).

En otro ejemplo, Suárez Melo cita como en el caso de los Asentamientos en Panamá,⁹ al carecer de un sistema de contabilidad se pueden formar impresiones equivocadas sobre su situación financiera y distribuirse utilidades ficticias, por lo cual se requiere dar preferencial atención al diseño de sistemas organizados de Contabilidad Interna.

Para el caso de algunas cooperativas agropecuarias de Guatemala, según la experiencia de seminarios realizados sobre Administración Rural, fue notorio comprobar el gran valor que dan a la organización contable en el funcionamiento de las cooperativas, los integrantes de los equipos de asistencia técnica y los gerentes de las mismas. Se mencionó repetidamente la necesidad de subsanar estas deficiencias contables (falta de libros básicos y registros, presentación continua y actualizada, carencia de capacitación en este aspecto) mediante el establecimiento de sistemas de auditoría, control y organización constante de ciclos de instrucción en contabilidad agrícola para hacer comprender su importancia y la necesidad de su realización.

Problemas de Coordinación y Dirección

La integración y orientación de todas las partes constitutivas de la explotación para lograr conjuntamente los objetivos establecidos, requiere de una acción especial.

En el caso de una empresa comunitaria es aún mayor el esfuerzo debido a la diversidad de los elementos integrantes que la componen y a la necesidad de una gran motivación para mantener unido al grupo y de un adecuado liderazgo para encauzar las actividades.

Un aspecto importante dentro de la Empresa Comunitaria hacia este propósito es el de lograr la participación efectiva de sus miembros en la administración de la misma. A este factor de especial importancia, García,⁴ en su estudio sobre Organizaciones Campesinas de Honduras, cuando se refiere a la necesaria participación en las decisiones y en la administración, distribución, ejecución y control del trabajo, lo considera como "un aspecto sustancial de la naturaleza de la empresa comunitaria".

Muchos ejemplos positivos y negativos relacionados con el área de Coordinación y Dirección pueden encontrarse en las diversas empresas comunitarias que se analicen; sin

embargo, debido a la misma concepción de la empresa y a la organización colectiva del trabajo es importante empezar por generar una adecuada cohesión y coordinación de los integrantes, evitando conflictos de poder y de mando, a través de una completa demostración sobre las ventajas comparativas del trabajo en grupo y de una plena convicción del espíritu comunitario.

Esta acción no es tan fácil en algunas regiones, teniendo en cuenta los hábitos particulares del campesino y su apego a un sistema tradicional de producción basado principalmente en la acción individual; sin embargo, aquí precisamente radica el futuro éxito de la empresa y a largo plazo el de la estructura agraria general que se desea crear.

Sin embargo, precisamente a través de la participación constante de la persona en la adopción de las decisiones para modificar y organizar su sistema de producción, se podrá dar un paso eficaz hacia la aceptación del cambio y su consolidación en un forma duradera.

Problemas de Evaluación y Control

Al observar los aspectos tratados anteriormente, dentro del rubro del Problema de Organización, en referencia específica a la Desorganización Contable, es posible deducir que si la empresa no dispone del material básico para poder conocer su funcionamiento, el proceso de evaluación y control es incompleto, de la misma manera que impide cualquier acción hacia la planeación económica, técnica y social futura.

Por consiguiente, para el adecuado control y comprobación de resultados es necesario empezar desde la correcta organización de las partes constitutivas de la empresa, lo cual facilitará la acción. Este planteamiento corrobora aún más la necesidad de trabajar ampliamente y en forma integral en el ordenamiento administrativo de la empresa.

ACCIONES FRENTE A LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS A NIVEL DE EMPRESA

Las características generales de los problemas administrativos planteados anteriormente evidencian la necesidad de una acción amplia para afrontarlos.

Lo importante es que estas actividades para la solución tengan un carácter permanente o de continuidad que permita lograr resultados amplios y que actúe efectivamente en todos los niveles de decisión. En especial, es de esperarse que se tenga siempre en cuenta que una acción que trate de beneficiar a todos los sectores, tanto marginados como avanzados, requiere de la adaptación de los conceptos y métodos a las condiciones de cada nivel y en especial en los estratos más atrasados, si se desea mejorar realmente su situación.

Esta conceptualización exige también, por consiguiente, de la implementación real en la práctica de todos los planes de mejoramiento que se diseñen.

Como unos pasos indispensables para actuar hacia estos propósitos, se indican a continuación algunos posibles campos de acción:

Realización de investigaciones específicas sobre los distintos tipos de empresas agropecuarias

Con el propósito de demostrar el mejor desempeño y la mayor eficiencia de cada uno de los diferentes tipos de empresas agropecuarias, es recomendable intensificar la ejecución de investigaciones sobre la situación real de cada una de ellas. El desarrollo de estos trabajos debe estar a cargo de las entidades vinculadas al campo agropecuario, en especial las que tienen directo interés en los programas de reforma agraria, para poder afirmar aún más categóricamente la bondad comparativa de cualquier tipo de organización o empresa.

Un análisis básico sería efectuar estudios comparativos entre la eficiencia real, entendida tanto desde el punto de vista técnico, como el económico y el social de las ventajas de las distintas clases de empresas agropecuarias en una región determinada. En esta actividad sería aconsejable contar con el concurso de especialistas en distintas ramas de la ciencia agropecuaria y se podría usar como técnica metodológica el estudio de caso, que demuestra tener plena vigencia de acuerdo a la condición más o menos generalizada del agro latinoamericano. Como ejemplos de cada tipo de empresas se tomaría el caso de la explotación individual agrícola o ganadera, la Cooperativa, la Empresa Comunitaria y otros modelos de organización a nivel de empresa.

Adaptación de los conceptos generales de la ciencia de la Administración Rural al caso específico de las Empresas Comunitarias

Para esta adaptación se deben tener en cuenta las condiciones particulares de este tipo de unidad de producción agropecuaria y observar la contribución que la Administración Rural puede prestar, principalmente en el ofrecimiento de elementos de juicio para determinar todas las relaciones económicas en el diagnóstico y planeación de sus programas.

Por lo tanto, de acuerdo a los objetivos que persigue un Programa de Reforma Agraria, la adaptación principal en la Administración Rural se concentraría en el diseño de una metodología de análisis particular, en especial de las técnicas de planeación a nivel de empresa. Aunque los métodos tradicionales de evaluación económica de alternativas de producción, basadas en presupuestos, constituyen el elemento esencial para estos análisis, es conveniente por ejemplo ampliar aún más lo correspondiente a los criterios de evaluación social y de la participación humana, para complementar en forma adecuada el estudio de la empresa.

Además, tanto en ésta como en otras ciencias agropecuarias, el proceso de adaptación de sus conceptos deberá tener en cuenta las condiciones específicas del lugar en donde se van a aplicar. Por ejemplo, observando las características del sector rural de los países menos desarrollados, en los cuales se presentan mayores concentraciones de mano de obra que de capital, en contraposición a los países más avanzados, hay que tener especial cuidado en la selección de actividades que incorporen tecnologías que desplacen el esfuerzo humano en forma indiscriminada.

Otro tipo de decisión, que indica también la necesidad de adaptar la acción de la administración rural se relaciona, por ejemplo, con la determinación del tamaño óptimo de la empresa. Esta definición ha sido motivo de especial atención en la preparación de proyectos de desarrollo agropecuario, revistiendo su análisis una gran importancia. En este caso se deberán tener muy en cuenta las relaciones de carácter social, económico y físico que identifican los actuales niveles de ingreso familiar y las condiciones que mejorarían cada situación para aproximarse al óptimo.

Estas y muchas otras consideraciones indican la necesidad de evitar la aplicación sin control de técnicas o métodos de análisis en el proceso de toma de decisiones dentro de la empresa y la urgencia de profundizar en el desarrollo de investigaciones aplicadas a todas estas situaciones particulares.

Intensificación de las actividades de Adiestramiento en Administración Rural a todo nivel

Esta labor es de gran importancia para las diferentes personas que participan en los proyectos relacionados con empresas comunitarias dentro de un programa de reforma agraria; las diversas experiencias sobre el particular identifican este denominador común para la acción.

Estos programas de adiestramiento deben seguir un lineamiento básico, de acuerdo a los objetivos particulares de cada institución, el cual tenga en cuenta la preparación de cada grupo de integrantes y haga llegar a ellos en una forma clara y definida los diversos conceptos.

En esta actividad se debe tener cuidadosa atención en la necesidad de motivar a los integrantes de la empresa, particularmente a nivel de Unidad de Explotación, sobre las ventajas del trabajo colectivo y sobre la necesidad de organizar los datos básicos del movimiento y funcionamiento de la empresa, a través de diferentes instrumentos para poder así mejorar su organización y conocer realmente su situación en cualquier momento.

Definición de los sistemas de administración y organización y elaboración de manuales o guías para la empresa

Considerando la complejidad y diversas situaciones sociales y agro-económicas de las

empresas comunitarias involucradas en un programa de estos alcances, es urgente que los organismos que tienen la responsabilidad de dirigir estas actividades, definan el sistema de organización y administración que más convenga a cada empresa, siguiendo un marco general común. Esta acción permitirá hacer frente a los problemas de planeación, organización, integración y dirección que se puedan presentar, al señalar normas claras de funcionamiento.

La elaboración de manuales o guías para el ordenamiento de la empresa, permite también cumplir con este objetivo a nivel de Unidad de Producción. Esta labor ha sido tomada en cuenta ya por parte de las entidades de reforma agraria de algunos países y es indispensable generalizar su implementación, teniendo en cuenta obviamente, las condiciones particulares de cada región. Estos manuales, además de sintetizar los principales reglamentos, estatutos y normas de la empresa, deben también indicar los principales instrumentos para la planeación integral de la empresa, tales como modelos de registros de producción, contabilidad agrícola, datos a recolectarse y otras informaciones para el posterior análisis social y agro-económico de la explotación.

Las acciones sugeridas frente a los problemas administrativos de las empresas comunitarias y otras subsecuentes que puedan ubicarse dentro de estos planteamientos, confirman aún más la extrema necesidad de realizar grandes esfuerzos en el área de la Administración de Empresas Agropecuarias para complementar el panorama que se ofrece a quienes se relacionan con las Empresas Comunitarias u otros tipos asociativos de producción. En la investigación, análisis y ampliación detallada de estos conceptos se encontrará otro ingrediente necesario para profundizar en el análisis integral de la empresa que se considere.

RESUMEN

El presente artículo trata de mostrar la necesidad de dedicar amplios esfuerzos al análisis de los aspectos administrativos dentro de los diferentes tipos de empresas de carácter asociativo que han surgido dentro de los procesos de reforma agraria y a la solución de los

diversos problemas presentados en este campo, para facilitar la acción integral.

Inicialmente se presentan algunos conceptos teóricos de la Administración de Empresas Agropecuarias y diversos planteamientos generales sobre las Empresas Comunitarias

Campeñas, con el fin de señalar un marco básico de referencia al artículo.

Posteriormente, con base en diversas experiencias se señalan algunos de los proble-

mas típicos de orden administrativo que se presentan en las Empresas Comunitarias. Finalmente se identifican algunas posibles alternativas de acción para hacer frente a dichos problemas.

SUMMARY

The present article tries to bring out the need to dedicate wide efforts to the analysis of the administrative aspects within the different types of enterprises of an associative nature, emerging within the agrarian reform processes, and to the solution of different problems presented in this sector. This would facilitate integral action.

To begin with, some theoretic concepts on the Management of Agricultural Enterprises

are presented, together with a series of general statements on Peasant Community Enterprises, with the purpose of pointing out a basic framework of reference for the article.

Afterwards, based on different experiences, some of the typical problems of an administrative nature arising in Community Enterprises are pointed out. Finally, some possible alternatives of action are identified to face such problems.

BIBLIOGRAFIA

1. ARAUJO, J. E. G. Una sistemática en el proceso reformista (La Empresa Comunitaria). Bogotá, Colombia, IICA-CIRA, Mimeografiado N° 25, 1969.
2. CENCIRA. Las empresas comunitarias en la actual reforma agraria peruana. Trabajo presentado a la IV Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria, Lima, 1972. 50 p.
3. FUENZALIDA, H. Empresa comunitaria y organización campesina. Costa Rica, IICA-PRACA, Mimeografiado, 1974. 61 p.
4. GARCIA, N. A. Estudio sobre organizaciones campesinas en Honduras. Honduras, IICA Zona Norte, 1974. 89 p.
5. MURCIA, H. H. Principios generales de administración de empresas agropecuarias. Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Agronomía de Bogotá, 1972. 159 p.
6. OLIART, F. Empresa comunitaria y reforma agraria. Bogotá, IICA-CIRA. Mimeografiado N° 131, 1969. 34 p.
7. ORCHARD, J. et al. El caso de la empresa comunitaria La Trinidad. Bogotá, IICA-CIRA, 1972.
8. PINTO, J. B. Análisis científico de las empresas comunitarias campesinas. Desarrollo Rural en las Américas. Costa Rica, IICA, 4(3): 1973.
9. SUAREZ, M. Las empresas comunitarias en Panamá, Bogotá, IICA-CIRA, Mimeografiado N° 145, 1972. 50 p.
10. TAYLOR, F. Principios de la Administración Científica. Y Fayol, H. Administración industrial y general. México, Herrero Hnos. Suc. S. A., 1972. 278 p.
11. VAZ, J. M. Un enfoque económico de la empresa agrícola comunitaria. Bogotá, IICA-CIRA, 1969.

En esta sección se publican notas de interés técnico sobre las acciones que en el campo del desarrollo rural se realizan en América Latina y el Caribe. Las colaboraciones pueden remitirse al Editor de la Revista. Apartado 74, Turrialba, Costa Rica.

"FONDO SIMON BOLIVAR" PARA INCREMENTAR LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Esta trascendental resolución aprobada en la Décimotercera Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA, la destaca el doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA, en comentario publicado en el Boletín Interno de la institución, el mismo que transcribimos para información de nuestros lectores:

"La resolución adoptada por nuestra Junta Directiva en su Décimotercera Reunión Anual de Caracas, en virtud de la cual fue creado el fondo extraordinario "Simón Bolívar" por un monto de 20 millones de dólares para incrementar los programas de desarrollo rural de los países de América Latina y el Caribe, mueve a hacer algunas consideraciones en torno a su significación inmediata. De modo especial en cuanto a lo que ella tiene de expresión de la voluntad de los gobiernos de los países miembros del IICA, de asignarle a éste mayores responsabilidades en su campo de acción y un manejo de recursos más amplio para una promoción agrícola más dinámica.

Cabe destacar en primer lugar, la trascendencia de la iniciativa del señor Presidente de la República de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, de establecer este fondo extraordinario, porque al proponerla en el discurso que pronunció en la sesión inaugural de aquella reunión en nombre del país anfitrión, dio una demostración categórica y de paso, altamente estimulante para nosotros, del conocimiento profundo que tiene su gobierno de la calidad de la función que el IICA desempeña en el sector rural; así como de la confianza que abriga en su capacidad y en la experiencia que posee para contribuir, más vigorosa y positivamente, a satisfacer la demanda cada vez más urgente de aumentar la producción y la productividad agrícolas y de colocar a la agricultura tecnificada en la posición de factor fundamental del desarrollo general de las naciones del continente.

El gobernante venezolano, hablando ante los delegados de los 23 países representados en la reunión de nuestra Junta Directiva, invitó a los gobiernos de todos los países de América a asociarse en un esfuerzo común y concentrado para acudir con premura al rescate de la agricultura, tal fue la expresión que empleó en su planteamiento.

Sus palabras fueron, en lo esencial de ellas, un reflejo fiel tanto de la preocupación que en todos los países del continente se está sintiendo actualmente sobre el papel que la agricultura debe jugar en la estrategia del desarrollo integral de los mismos, como del género de pensamiento que cobra nuevo vigor cada día, sobre la integración de los mismos países para enfrentarse con una mayor y más clara identificación de sus intereses comunes al reto del subdesarrollo.

Cabe destacar también, que el Gobierno de Venezuela al proponer la creación de este fondo extraordinario y al confirmar su decisión de constituirlo con el aparte para el mismo de 10 millones de dólares, o sea, del 50 por ciento de su monto total, dio evidencia, sobre todo, —y es de equidad reconocerlo así— de un elevado concepto sobre la cooperación activa y tangible entre las naciones de nuestro continente.

La proposición venezolana encontró respuesta inmediata en la decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros allí presentes, que le dieron forma en los términos de la resolución que les comento, y que nosotros pondremos en marcha en la fase de sus operaciones iniciales, en cuanto la comisión de cinco países —Costa Rica, Haití, Perú, Uruguay y Venezuela— nos entregue su dictamen conforme a lo dispuesto por la Junta, y nos dé asimismo, como lo esperamos, las pautas que nos permitan concretar la política, los objetivos y los procedimientos administrativos del fondo "Simón Bolívar" con el mayor provecho para los países, y de acuerdo al mismo tiempo con el espíritu que inspiró su creación.

Cabe finalmente destacar este último hecho, precisamente, porque es el que tiene para nosotros la mayor significación.

En efecto, al confiarnos los países americanos, para los cuales venimos trabajando hace más de 30 años, la administración de este fondo extraordinario de 20 millones de dólares, que aplicaremos al desarrollo rural dentro de la integridad operacional de nuestro Plan General, se nos ha dado una especie de voto de reconocimiento y de confianza en la capacidad y competencia que tenemos, como institución de desarrollo, para llevar adelante planes y programas que aseguren resultados a corto plazo, dentro de una actividad técnica de mayor celeridad en su ejecución, de un desarrollo más a prisa, como lo definió el señor Presidente de Venezuela.

Esta muestra de confianza en nuestra capacidad inmediata de acción nos coloca ante una nueva responsabilidad, la cual vamos a cumplir de acuerdo con los objetivos que persiguen los países miembros, como si lo hiciéramos al influjo de un fuerte estímulo en lo que estamos haciendo y necesitamos seguir haciendo para corresponder al clamor de las comunidades rurales de nuestro continente que demandan mejores niveles de vida y mayor seguridad para su futuro.

Llega este nuevo aporte en momentos en que estamos comprometidos en un gran esfuerzo de proyecciones muy serias, tendiente a buscar las soluciones que requiere el grave problema de la escasa producción de alimentos en América Latina y el Caribe, del cual me ocupé con gran preocupación, precisamente en la reunión de nuestra Junta Directiva en la ciudad de Caracas.

Estamos colocados, sencillamente, ante situaciones sumamente complejas en el ejercicio de nuestra función en el sector rural. Pero necesariamente es un aliciente para la empresa en que estamos empeñados, la confianza que nos han renovado los países miembros de nuestra organización.

Esta es, en términos generales, la mayor significación de la posición en que se colocó con respecto a nuestra labor la Junta Directiva en la reunión de Caracas, tanto en lo relativo al fondo extraordinario varias veces mencionado, como a otras disposiciones que adoptó".

V REUNION INTERAMERICANA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA SE REALIZARA EN PARAGUAY

Las acciones y obstáculos de la reforma agraria; la colonización como elemento coadyuvante de la reforma agraria y la adjudicación comunitaria de tierras en proyectos de colonización, serán analizados

por los participantes en la V Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, que se realizará en Asunción, Paraguay, del 30 de setiembre al 5 de octubre de 1974.

Esta importante reunión está organizada por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA y el Instituto de Bienestar Rural del Paraguay, y participarán destacadas personalidades políticas, directivos y especialistas de los organismos de reforma agraria de América Latina y el Caribe.

AVANCES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE INFORMACION PARA LAS CIENCIAS AGRICOLAS

Del 28 de octubre al 1 de noviembre de 1974 se realizará en Turrialba, Costa Rica, la VI Reunión Anual del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas - AGRINTER.

El propósito de esta Mesa Redonda es analizar el desarrollo del Sistema a nivel nacional y regional, coordinar aspectos técnicos y programar las acciones necesarias para la implementación de las operaciones. A esta reunión asistirán representantes de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, en calidad de componentes del Sistema. La organización de la Mesa Redonda está a cargo del IICA-CIDIA, como Centro Coordinador del AGRINTER.

ACUERDO DE COOPERACION TECNICA DEL IICA CON LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE COSTA RICA

En ceremonia realizada en la Sala de Conferencias de la Dirección General del IICA, el 10 de mayo, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma, UNA, Presbítero Benjamín Núñez y el Director General del IICA, doctor José Emilio G. Araujo, firmaron el Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambas instituciones.

Según este Acuerdo el IICA contribuirá al fortalecimiento institucional de la Universidad Nacional Autónoma, mediante su asesoría técnica a la Facultad de Ciencias Sociales, que cubrirá aspectos de personal técnico y recursos. La ejecución del Acuerdo se realizará a través de la Oficina de Coordinación del Plan de Acción del IICA en Costa Rica.

XI CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA EN COSTA RICA

Del 9 al 14 de julio de 1974 se realizó en San José, Costa Rica, el XI Congreso Latinoamericano de Sociología. Este singular evento que reunió a más de 400 sociólogos de todo el continente tuvo lugar en la Universidad de Costa Rica.

El Congreso enjuició la labor sociológica latinoamericana durante los últimos 25 años y se destacó por la forma de englobar posiciones diversas dentro de un verdadero pluralismo ideológico. Las conclusiones a las que arribaron servirán para confeccionar un verdadero tratado de sociología moderna y fijar las metas de los próximos años.

SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO

Del 17 al 21 de junio de 1974 se realizó en Lima, Perú, el Simposio Interamericano de Derecho Agrario, organizado por el Tribunal Agrario del Perú, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA.

Este importante evento congregó a 225 asistentes, entre conferencistas, especialistas, funcionarios de organismos internacionales y observadores de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

SEMINARIO NACIONAL SOBRE COLONIZACION

En Bogotá, Colombia, se realizó el Seminario Nacional sobre Programas de Colonización, organizado por la Representación del IICA y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA. Los objetivos del Seminario fueron:

1. Plantear, ante la problemática de la colonización nacional, criterios que ayuden a los responsables de la actividad a establecer normas que mejoren la ejecución de esta acción.
2. Determinar las principales medidas que deben considerarse en los programas de colonización de tierras, con el objeto de lograr la mejor utilización de las mismas, permitiendo un adecuado desarrollo socioeconómico del migrante rural.

3. Propiciar el intercambio de experiencias entre funcionarios de los organismos que desarrollan sus esfuerzos para ampliar la frontera económica en Colombia, con miras a mejorar la coordinación entre las entidades.

A este Seminario asistieron 72 funcionarios de diferentes organismos gubernamentales y privados y se realizó del 24 al 28 de junio de 1974.

SEMINARIO SOBRE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA PARA UNIVERSITARIOS DE COSTA RICA

La necesidad de promover cambios estructurales en el agro costarricense y la de adoptar definiciones para su desarrollo que estén de acuerdo con la naturaleza de sus problemas, fueron analizados en el Seminario sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria que se realizó del 17 al 20 de julio de 1974 en la Universidad Nacional de Costa Rica.

El Seminario fue patrocinado por la Asociación de Estudiantes de Agronomía de la Universidad Nacional de Costa Rica, el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, PRACA y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, a través de la Oficina de Coordinación del Plan de Acción en Costa Rica.

CRISIS DE LA AGRICULTURA: AMENAZA PARA LA HUMANIDAD

—Expresó el doctor John A. Strasma, catedrático e investigador de la Universidad de Wisconsin, en conferencia que dictó sobre "La Tenencia de la Tierra, los Incentivos para la Inversión y el Desarrollo Agrícola en Latinoamérica" en la sede de la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria, CIARA. Transcribimos algunos conceptos de su conferencia publicada en el Boletín del Instituto Agrario Nacional, IAN de Venezuela, correspondiente al mes de julio de 1974.

"La producción de alimentos agrícolas, en escala mundial, a duras penas alcanza el nivel de demanda de la población, sin quedar ningún excedente para reservas, el cual nos lleva a tener que pensar seriamente en los nuevos programas que debemos desarrollar para enfrentarnos a la actual crisis que en un momento dado puede poner en peligro la propia existencia del ser humano".

Destacó entre otras cosas, que uno de los métodos que se deben poner en práctica para incentivar las actividades agrícolas, es la de crear impuestos directos e indirectos a los sectores que se encargan de cultivar los productos agropecuarios.

—De esta manera —dijo el doctor Strasma— la actividad agropecuaria se convertiría en una fuente generadora de grandes ingresos fiscales, motivando a los gobiernos y a los sectores privados, a incrementar sus programas de desarrollo agrícola.

Por otra parte, señaló el doctor Strasma, sería conveniente que le brindara una mayor protección a los sectores marginados que trabajan la tierra, tomando en cuenta la falta de seguridad jurídica reinante en la actualidad en el medio rural.

—El establecimiento de un seguro de vida colectivo —advirtió el doctor Strasma— sería una fórmula salvadora, lo cual permitiría a los grupos campesinos, en aquellos casos cuando ocurra la muerte del jefe de familia, sacarlos del abandono y pobreza en los cuales quedan sumergidos.

—Los gobiernos latinoamericanos deberían hacer mayores inversiones en la agricultura, estableciendo rígidos y eficientes métodos contables, logrando de esta manera un aumento considerable en la producción de los alimentos agrícolas, como una solución que nos permitirá enfrentarnos a la actual crisis, donde la humanidad se ve seriamente amenazada”.

ASENTAMIENTO CAMPESINO DE VENEZUELA PRODUCE CINCO MIL TONELADAS DE PIÑA

El Boletín del Instituto Agrario Nacional, IAN, de Venezuela, agosto de 1974, destaca que un promedio de cinco mil toneladas de piña de la variedad Cayena Lisa están siendo cosechadas por los campesinos que conforman el Asentamiento Campesino Durute del Estado de Yaracuy.

—Este programa iniciado el pasado año con la siembra de cinco millones de plantas de la variedad citada, lo realizan unas cincuenta familias campesinas. La primera cosecha efectuada en agosto de este año ha sido adquirida por las procesadoras de cítricos del país y las próximas serán exportadas a Alemania.

EL IICA AUSPICIA LA PUBLICACION DE LIBROS EN CIENCIAS AGRICOLAS

Como una solución a la falta de textos y materiales de enseñanza en las Facultades de Ciencias Agrícolas de América Latina y el Caribe, el IICA ofrece a los profesores universitarios la oportunidad de convertir en libros sus textos provisionales, sus resúmenes de curso, sus apuntes o sus ejercicios de laboratorio. También se auspician en esta Serie, otros libros sobre agricultura o ciencias afines, de interés general para las Facultades que contribuyan al desarrollo rural del hemisferio.

Los interesados en participar en esta Serie deben enviar a la Dirección del Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA, su solicitud con los siguientes documentos. una copia completa de los originales o por lo menos el índice de la obra y un capítulo con el cual pueda juzgarse el contenido del texto; un breve análisis de la necesidad que existe del libro y de los propósitos que lo guiaron para escribirlo, explicando los alcances que tendría el mismo como valor nacional, regional o general; y los nombres de dos o tres especialistas en el campo de la obra, a los cuales pueda consultarse sobre ella. Además, deberán adjuntar a estos documentos un "currículum vitae".

Mayor información sobre las condiciones, requisitos, ventajas y derechos de autor, están especificados en el folleto "*Se Buscan Profesores que Desean Publicar su Libro*" el mismo puede ser solicitado en las Direcciones Regionales y Representantes Nacionales del IICA en los países o al IICA-CIDIA, Turrialba, Costa Rica.

JOSE EMILIO G. ARAUJO:

“UNA OPCION HUMANISTA EN EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA”*

Este libro del doctor José Emilio G. Araujo que hoy empieza a circular en el ámbito latinoamericano viene a satisfacer con objetividad, sencillez y profundidad fácilmente apreciables, una sentida necesidad; ello no solamente en cuanto hace relación a la forma de un nuevo aporte de experiencias y conocimientos que nos permite, como editores de información pública, continuar con buen éxito en el cumplimiento de las responsabilidades inherentes a la función de divulgar sistemáticamente los trabajos, estudios y resultados de las labores programáticas del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas al servicio de la agricultura y mejoramiento de la vida rural de los países del Continente Americano; sino también en otros aspectos tan importantes como aquellos que le señalan específicamente a este organismo la obligación de rendir cuentas ante sus mandantes, los Estados signatarios de su Convención constitutiva, de:

- Cuáles son sus orientaciones y sus metas, de acuerdo con la filosofía y la doctrina adoptadas como normas fundamentales de su acción institucional.
- En qué consisten sus estrategias para alcanzar el efectivo cumplimiento de sus objetivos de desarrollo.
- Cómo operan los mecanismos e instrumentos de su actividad práctica y cotidiana.
- Cómo se movilizan sus recursos humanos, técnicos y financieros para la ejecución de sus programas agropecuarios.

- Cuáles son sus procedimientos, métodos y prioridades, para garantizar la asequibilidad de sus planes de trabajo, sobre todo ante el desafío que tienen planteado ante sí los países miembros de su organización en el campo de su desarrollo rural, considerado éste como factor esencial de su desarrollo general.
- Y otros aspectos más, que pueden ser identificados con precisión y claridad al correr de la lectura de sus páginas.

Desde el punto de vista de la organización actual del IICA y de su acción inmediata como organismo especializado del Sistema Interamericano, este libro constituye al mismo tiempo una contribución de obvia utilidad para adquirir una noción más explícita y específica sobre la transferencia de experiencias y conocimientos, a base de un análisis realista y ponderado y de aplicación práctica a las distintas áreas y condiciones rurales del medio latinoamericano. Especialmente con respecto a:

- Los esfuerzos que individual y cooperativamente está haciendo para organizar y prestar una ayuda eficiente a los países miembros y a las instituciones de desarrollo agrícola de éstos, en la búsqueda de las soluciones apropiadas a la naturaleza de sus problemas rurales, tanto en lo que se refiere a sus implicaciones económicas, como a las de orden técnico, social y cultural.
- Detección de las necesidades reales, así como de los instrumentos que deben emplearse para la transformación que se torna cada vez más apremiante, tanto de las estructuras agrarias, como de mentalidad sobre el complejo rural.

* ARAUJO, J. E. G. Una opción humanista en el desarrollo institucional de América. IICA. Serie desarrollo institucional. N° 1. 1974. 233 p.

- Qué se ha hecho en las tres décadas de vida del IICA en los campos de la educación, especialmente en los de posgraduación, investigación y extensión agrícolas, como en los de la cooperación técnica en su conjunto, y en otros aspectos no menos importantes para la modernización de la agricultura conforme a las exigencias de los tiempos.
- Qué se está haciendo actualmente; y qué es lo que conviene hacer en el futuro, con mayor amplitud y firmeza cada vez, para que el sector rural latinoamericano, en un orden general y en el caso de cada país, pueda avanzar a un ritmo más acelerado en su consolidación estructural, hasta que pueda situarse en la posición de asumir el papel que logísticamente debe desempeñar en el desarrollo general de los países del Sistema, en el cual éstos están cada vez más empeñados, incluso por compulsión de las necesidades de su propia subsistencia.
- Qué recursos y qué medios de desarrollo conviene movilizar para fomentar y fortalecer una conciencia más esclarecida, más realista y más actuante a la vez, con respecto a la gravedad de los problemas del agro en América Latina; y más optimista al mismo tiempo en la capacidad de sus instituciones y de sus valores humanos para hacer las cosas que el devenir social impone.

La publicación de este libro tiene, pues, una múltiple finalidad y una significación inmediata en la esfera de los estudios agrícolas de aplicación práctica que no escapa —de ello estamos seguros— a la comprensión de los lectores, porque en tanto que aporta información, documentación y proposiciones valiosas en los campos de la ciencia y de la técnica agrícolas, señala orientaciones metodológicas para la conducción de programas, cuyo fundamento operacional descansa en la investigación, el diagnóstico e identificación de problemas, y sobre todo en la educación a diferentes niveles como estrategia prioritaria aconsejable en la búsqueda para éstos de las soluciones adecuadas.

Se incorporan en sus páginas, si no todos, al menos algunos de los temas principales que en un período aproximado de tres años han sido expuestos por el Doctor Araujo a través de mensajes, conferencias y discursos pronunciados en ejercicio de sus funciones y atribuciones de Director General del IICA en reuniones internacionales, ante gobiernos nacionales e instituciones de desarrollo, en universidades y en presencia de autoridades en problemas del agro de los diferentes países del Continente.

Esos temas —algunos de ellos en su contenido general o fragmentariamente— comprenden otros aspectos importantes que nos parece oportuno señalar para llamar la atención hacia los favorables resultados de un trabajo de equipo como el que realiza el IICA; y el mismo Doctor Araujo se encarga de hacerlo notar cuando en sus exposiciones y discursos o mensajes emplea la expresión "Nosotros en el IICA" . . . con la que ha querido significar siempre lo que esta breve anotación editorial conviene señalar.

Esto es, que en los mismos temas tratados por él en ejercicio de sus funciones y obligaciones de Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, está condensado su propio pensamiento de observador penetrante y de estudioso a tiempo completo de los complejos y vastos problemas de la agricultura latinoamericana; y también el proveniente de la experiencia y los estudios efectuados y acumulados sobre los mismos problemas, por el equipo técnico formado por expertos de alto nivel y de diferentes nacionalidades que presta su concurso al IICA y contribuye sectorial y globalmente en las áreas de sus siete líneas de acción sobre las que trabaja actualmente (Plan General de la Proyección Hemisférica y Humanista) a que este organismo penetre en la médula misma de aquellos problemas y procure administrar y utilizar del mejor modo posible los recursos que le permiten cumplir su cometido, mediante la conducción de los programas agropecuarios que los mismos países le han encomendado atender.

En su totalidad, los textos de las exposiciones que contiene el libro han sido cuidadosamente seleccionados y revisados. El propósito principal de esta revisión, esencialmente de forma, ha sido el de llevar a los lectores la versión escueta, no precisamente de los mensajes y discursos pronunciados, sino de los temas centrales de mayor trascendencia y aplicabilidad tratados en ellos. O sea, aquellos que en circunstancias como las actuales, de transferencias de tecnología, de transformaciones estructurales urgentes de las instituciones del sector rural, de cambios fundamentales en los campos de la educación a varios niveles, de la investigación, de la tenencia de la tierra, de las comunicaciones, empleo de insumos, etc., son de evidente utilidad para los países, tanto en lo que se refiere a las tareas de sus organismos de desarrollo rural, como de sus planes generales de desarrollo, en los cuales están vitalmente interesados todos o casi todos ellos.

Es un hecho ampliamente reconocido a lo largo del proceso histórico-institucional del IICA, como organismo especializado del Sistema Interamericano, que una de las principales características de su acción promotora en el campo de la agricultura, es la de su

flexibilidad y agilidad operativas, en relación con la naturaleza de los problemas que en ese mismo campo confrontan los países de América Latina y el Caribe. Esta característica es precisamente la que le ha permitido constituirse en una institución que se destaca por el continuo ritmo evolutivo que tiene su actividad.

En este libro del Doctor Araujo, que con un positivo propósito de servicio se da a luz pública, aparecen expuestos en un lenguaje liberado de las soluciones tecnicistas y mecanicistas que suelen invocarse en textos destinados a tratar materias de este género, y accesible a la comprensión del hombre rural medio, tan necesitado y ansioso de cambio como todos sus semejantes, una serie de enfoques, análisis, sugerencias y recomendaciones que en presencia del estado crítico de la agricultura de nuestros países, tienen un valor inmediato en la praxis de su desarrollo. Porque aparte de su coherencia con las carac-

terísticas de flexibilidad, agilidad y sentido evolutivo del IICA, que hemos señalado antes, responde en lo esencial de su contexto, tanto a la filosofía humanista que está orientando la acción de este organismo —cuya fuente de inspiración se encuentra en una firme posición de justicia social con respecto al hombre y al grupo humano y en el concepto cabal de respeto a su dignidad—, como en lo que concierne en el orden práctico al cumplimiento de una misión de servicio. Una misión en virtud de la cual se hace realidad el objetivo básico que se ha trazado la institución: el de ayudar a los países de nuestro Continente a estimular y promover el desarrollo rural como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de su población.

Isberto Montenegro
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
Dirección General
San José, Costa Rica.

INDICE ACUMULATIVO DE LA REVISTA

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

“DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS” es una revista especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, cuyo objetivo principal es el de proporcionar un foro de discusión para científicos, técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

El presente INDICE ACUMULATIVO de los cinco primeros volúmenes (1969-1973), constituye una guía para la consulta oportuna de la información contenida en la publicación.

El índice consta de tres partes:

1. INDICE POR VOLUMENES.

Incluye en orden cronológico de edición, la tabla de contenido (título, autor) de los números de cada uno de los volúmenes, indicando las páginas de ubicación de la información pertinente.

2. INDICE DE AUTORES.

Se han agrupado por orden alfabético los autores (apellido e inicial del nombre) seguidos del título de su correspondiente artículo, indicando además el volumen, número, página y año de publicación, bajo los cuales puede localizarse la información. En aquellos artículos escritos por dos o más autores, sólo se ha consignado el título del artículo bajo el primer autor. Para los coautores se ha indicado su nombre y la ubicación del artículo, haciendo caso omiso del título del mismo.

3. INDICE DE MATERIAS.

Ha sido conformado en base a las palabras claves y descriptoras del título, utilizando el lenguaje natural de los investigadores, al sumario de aquellos artículos cuyo título no es representativo del contenido del escrito, constituyéndose un índice tipo KWIC, KWOC, etc., el cual ha sido ordenado alfabéticamente por los temas claves con la posterior leyenda aclaratoria del mismo, que proporciona los elementos esenciales para hallar la información en el volumen, número, páginas y fecha.

La preparación del INDICE ACUMULATIVO de la Revista Desarrollo Rural en las Américas, estuvo a cargo de Guillermo Isaza Vélez, Documentista de la Biblioteca “Rodrigo Peña” del IICA-CIRA, Bogotá, Colombia.

Los números agotados de la revista se encuentran marcados con un asterisco (*). Las personas interesadas pueden solicitar copias xerográficas, a un costo de US\$ 0.10 por página al Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA; Turrialba, Costa Rica.

INDICE POR VOLUMENES**Vol. I - 1969**

	Páginas
N° 1*	
Presentación, por Armando Samper	6-7
La influencia de las instituciones de tenencia de la tierra en el desarrollo agrícola de los países menos desarrollados, por Peter Dörner	9-22
Panorama de la agricultura latinoamericana, por Armando Samper y Alberto Franco	23-31
La reforma agraria y el desarrollo de los países latinoamericanos en la próxima década, por V. Giménez Landínez	33-54
Colombia necesita sus propios programas de extensión agrícola, por Herman Felstehausen	55-68
Cómo fortalecer una organización agrícola, por Jack A. Rigney	69-75
Sistema de diseminación selectiva de información por computador electrónico, por Fernando Monge y María Josefina Uribe	77-87
La granja familiar o la granja en grande escala en el desarrollo rural, por Raanan Weitz	89-99
N° 2*	
Declaración de Quito, por Reunión Informal de los Ministros de Agricultura de Gobiernos de Estados Americanos, Quito, Ecuador, abril 1969	105-108
La organización económica de América Latina; algunas consecuencias de la política exterior de los Estados Unidos	109-115
Factores prioritarios que afectan el desarrollo agropecuario de América Latina, por Carlos Manuel Castillo y otros	117-120
Bases para una política de reforma agraria, por Enrique Torres Llosa	121-129
Un nuevo rumbo para la extensión en América Latina, por Juan Díaz Bordenave	131-140
La toma de decisiones y la habilidad empresarial entre los grandes propietarios en Colombia, por James E. Grunig	141-155
Programación de la reforma agraria de Panamá, por Alberto Franco	157-167
Procedimientos de tipo "cross sectional" y de agrupación de casos en investigación, por Leonard A. Salter, Jr.	169-177
N° 3*	
La integración latinoamericana; ¿crisis o maduración?, por Felipe Herrera	183-197
Posibles soluciones al problema del minifundio en Colombia, por Alberto Franco	199-203
Empresa comunitaria y reforma agraria, por Francisco Oliart	205-218
Planificación del desarrollo agropecuario, por Juan J. Castro Chamberlain y C. V. Plath	219-228
Programación agropecuaria por áreas, por Edmundo Gastal	229-238
Economía del impuesto predial en áreas rurales de Colombia, por Harlan Davis	239-246
La acción comunal; conclusiones de una evaluación económica, por Matthew Edel	247-251
Propiedad y reforma agraria en la doctrina de la iglesia, por Raúl Zambrano	253-263

Vol. II - 1970**N° 1**

Problemas relativos a la ocupación que afectan el desarrollo latinoamericano, por Solón Barraclough	5-20
--	------

	Páginas
Desarrollo socio-económico de Guatemala mediante incentivos al sector de subsistencia, por Sebald G. Manger C.	21-28
Aspectos de la integración cultural latinoamericana, por Paulo de Tarso Santos	29-37
Perspectivas de la agricultura mundial, por Norberto Ras	38-47
Comparación de dos corrientes de migración en Colombia, por David G. Cartano y William L. Flinn	48-54
Reforma agraria e produção de alimentos, por José Gómez da Silva	55-66
Factores sociales estudiados en el área cercana al lago Izabal, Guatemala, por William R. Lassey y otros	67-79
Metodología de la investigación temática; supuestos teóricos y desarrollo, por Joao Bosco Pinto, Miguel Arnulfo Angel y Víctor Reyes	80-95

Nº 2

Some problems of development in the central plateau of Brazil, por E. A. Wilkening	103-108
Estudio de la organización y funcionamiento de un sistema de extensión agrícola, orientado al incremento acelerado de la productividad, por Casto Ferragut	109-123
Regionalización de la reforma agraria, por Alberto Franco	125-129
El legalismo como ideología política en los procesos de reforma agraria latinoamericana, por Francisco Oliart	131-159
Rol de las organizaciones agrarias en la planificación e implementación de programas de desarrollo rural, por Solón Barraclough	161-179

Nº 3 *

El marco teórico de la reforma agraria en Latinoamérica, IICA-FAO	185-192
La reforma agraria y la empresa comunitaria, por José Emilio G. Araujo	193-206
La empresa comunitaria como estrategia del desarrollo rural, por Aníbal Noguera	207-214
La empresa comunitaria en Colombia; el caso de "La Bertha", por Mario Suárez Melo	215-219
Las formas tradicionales de la acción colectiva, por J. M. Texier	220-228
Anotaciones sobre el problema de la integración de las organizaciones campesinas, por Plinio Sampaio	229-243

Vol. III - 1971

Nº 1*

La "revolución verde" y el desarrollo rural latinoamericano, por Luis Ramiro Beltrán S.	5-26
El planeamiento de la reforma agraria, por José Emilio G. Araujo	27-38
La organización campesina y la nueva empresa agraria, por Raúl Alegrett	39-44
Las organizaciones de base y el desarrollo, por Roy A. Clifford	45-52
La reforma agraria en el desarrollo regional, por Hernán Carrera Andrade	53-58
Información y desarrollo rural, por Henry R. Cassirer	59-65
Colombia en busca de una política educativa de campesinos adultos, por el Seminario Nacional sobre Educación de Campesinos Adultos	67-72
Nuevo enfoque de la extensión rural, por la Conferencia sobre Extensión Agrícola y Juventud Rural para América Latina y el Caribe	73-79
Métodos de la enseñanza: reseña bibliográfica, por Juan Díaz Bordenave	81-82

N° 2*

	Páginas
La agricultura en la década de los setenta, por José Emilio G. Araujo	5-12
La cooperación externa para el desarrollo agrícola latinoamericano, por Eduardo Lizano	13-25
La extensión agrícola como instrumento de desarrollo; los métodos deben dinamizar el trabajo con grupos, por Ignacio Ansorena	26-34
Alcance y limitaciones de la reforma agraria en Colombia, por Alberto Franco	35-49
La conciencia del desarrollo, por Norberto Ras	51-62
El crédito supervisado en la reforma agraria colombiana, por Ernesto Vélez Koppel	63-76
La comercialización de los productos agrícolas en América Latina, por Guillermo Grajales	77-84

N° 3*

La reforma agraria en el mundo, por Elizabeth Carter	5-18
Nuevas políticas de educación campesina extraescolar para América Latina, por el Seminario Regional Andino sobre Educación Campesina Extraescolar	19-28
La decisión política y la participación popular, por Enrique Blair	29-34
Dominación y reacciones a la reforma agraria, por Percy Mejía	35-42
Aspectos sociológicos para un nuevo enfoque de la extensión rural, por Carlos Samaniego L.	43-54
Evaluación en programas de desarrollo de la comunidad, por Humberto Triana y Antorveza	55-62
Programación de la comunicación social para el desarrollo rural, por Miguelángel Ferrara	63-75

Vol. IV - 1972

N° 1

El sector agropecuario frente a la integración latinoamericana, por Armando Samper ..	5-32
Urgencia de una estrategia para la segunda década del desarrollo, por el Comité Especial sobre Reforma Agraria de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	33-43
Planificación de la reforma agraria a nivel nacional, por Enrique Vigues	44-60
Estrategia de desarrollo rural y reforma agraria, por Solón Barraclough	61-79
La extensión rural en el desarrollo, por Ignacio Ansorena	80-96
Adopción de nuevas políticas de reforma agraria, por el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización	97-107
Consideraciones sobre promoción social y educación de adultos, por Boris Yopo	108-117

N° 2*

La reforma agraria en la década de los setenta, por José Emilio G. Araujo	125-131
Cambios profundos en la estructura agraria, por la Cuarta Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria	132-138
Las empresas comunitarias campesinas en América Latina, por Mario Suárez Melo ..	139-159

Páginas

✓ La redención del campesino; objetivo principal de la reforma agraria, por el Seminario Continental de Parlamentarios Políticos sobre Reforma Agraria y Colonización	160-167
Derecho agrario y desarrollo: el caso de la Argentina, por Rodolfo Carrera	168-177
✓ El sector agropecuario en el mercado subregional andino, por Alberto Franco	178-184
✓ La problemática de la comunicación para el desarrollo rural en América Latina, por Luis Ramiro Beltrán S.	185-197

Nº 3

Reforma agraria y nueva estructura de tenencia y de producción, por Antonio García	205-235
✓ Análisis científico de las empresas comunitarias campesinas, por Joao Bosco Pinto	236-248
✓ Décadas de extensión rural latinoamericana; adopción, adaptación y reflexión, por Ignacio Ansorena	249-278
La economía del hogar en la reforma agraria, por Linda Nelson	279-287
Los asentamientos agrícolas en el sector forestal, por Thomas A. McKenzie	288-296

Vol. V - 1973

Nº 1

Hacia un nuevo enfoque para la planificación científica y tecnológica, por Francisco Sagasti	5-24
La formación de personal para programas de desarrollo, por Julieta Costa Calasanz y Osmar Fávero	25-36
Participación de los campesinos en la reforma agraria, por Almino Affonso	37-51
Reforma agraria y cambio estructural, por Paulo de Tarso Santos	52-62
Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria, por Rafael Barahona	63-73

Nº 2

Educación y participación política en áreas rurales de América Latina, por Robert F. Arnove	83-96
✓ Presión campesina, reforma agraria y empresas comunitarias, por Jorge Orchard y Jaime Ortiz	97-120
Obstáculos legales a las reformas agrarias en América Latina, por Rodrigo Santa Cruz	121-131
Extensión agrícola y desarrollo; su importancia, por Humberto Rosado E.	132-151
✓ La planeación curricular de asignaturas universitarias, por Alejandro Morales Abanto y Gerardo Naranjo M.	152-160

Nº 3

✓ Extensión o educación: una disyuntiva crítica, por Joao Bosco Pinto	165-186
Las organizaciones agrarias y el progreso socio-económico del campesino, por Enrique Vignes	187-194
✓ Formas de adjudicación de las reformas agrarias de cinco países latinoamericanos, por Jorge Orchard Pinto y Jaime Ortiz Egas	195-242
Las alternativas de la reforma agraria mexicana frente al progreso de marginalización, por Jorge Martínez Ríos	243-262
Las comunicaciones interpersonales, por Orlando Lugo Nasser	263-272

INDICE DE AUTORES

	Vol.(Nº):Pág.	Año
AFFONSO, A. Participación de los campesinos en la reforma agraria	5(1): 37-51	1973
ALEGRETT, R. La organización campesina y la nueva empresa agraria	3(1): 39-44	1971
Angel, M. A.	2(1): 80-95	1970
ANSORENA, I. La extensión agrícola como instrumento de desarrollo	3(2): 26-34	1971
ANSORENA, I. La extensión rural en el desarrollo; su validez actual en América Latina	4(1): 80-96	1972
ANSORENA, I. Décadas de extensión rural latinoamericana; adopción, adaptación y reflexión	4(3):249-278	1972
ARAUJO, J. E. G. La agricultura en la década de los setenta	3(2): 5-12	1971
ARAUJO, J. E. G. Planeamiento de la reforma agraria; instrumento que racionaliza la política de desarrollo rural	3(1): 27-38	1971
ARAUJO, J. E. G. La reforma agraria en la década de los setenta	4(2):125-131	1972
ARAUJO, J. E. G. La reforma agraria y la empresa comunitaria	2(3):193-206	1970
ARNOVE, R. F. Educación y participación política en áreas rurales de América Latina	5(2): 83-96	1973
BARAHONA, R. Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria	5(1): 63-73	1973
BARRACLOUGH, S. Estrategia de desarrollo rural y reforma agraria	(4(1): 61-79	1972
BARRACLOUGH, S. Problemas relativos a la ocupación que afectan al desarrollo agrícola latinoamericano	2(1): 5-20	1970
BARRACLOUGH, S. Rol de las organizaciones agrarias en la planificación e implementación de programas de desarrollo rural	2(2):161-180	1970
BELTRAN S., L. R. La problemática de la comunicación para el desarrollo rural en América Latina	4(2):185-197	1972
BELTRAN S., L. R. La revolución verde y el desarrollo rural latinoamericano	3(1): 5-26	1971
BLAIR, E. La decisión política y la participación popular; requisitos indispensables para la reforma agraria	3(3): 29-34	1971
CARRERA, R. R. Derecho agrario para el desarrollo; el caso de la Argentina	4(2):168-177	1972
CARERA A., H. La reforma agraria en el desarrollo regional; una estrategia para su aplicación	3(1): 53-88	1971
CARTANO, D. G. y FLINN, W. L. Comparación de dos corrientes de migración en Colombia	2(1): 48-54	1970
CARTER, E. La reforma agraria en el mundo; resultados e implicaciones para AID	3(3): 77-84	1971
CASSIRER, H. R. Información y desarrollo rural	3(1): 59-65	1971
CASTILLO, C. M. et al. Factores prioritarios que afectan el desarrollo agropecuario de América Latina	1(2):117-120	1969
CASTRO C., J. J. y PLATH, C. V. Planificación del desarrollo agropecuario	1(3):219-228	1969
CLIFFORD, R. A. Las organizaciones de base y el desarrollo	3(1): 45-52	1971
COSTA C., J. y FAVERO, O. La formación de personal para programas de desarrollo	5(1): 25-36	1973
DAVIS, H. Economía del impuesto predial en áreas rurales de Colombia	1(3):237-246	1969
DIAZ BORDENAVE, J. Un nuevo rumbo para la extensión en América Latina	1(2):131-140	1969

	Vol.(N°):Pág.	Año
DIAZ BORDENAVE, J. Métodos de enseñanza, reseña bibliográfica.	3(1): 81-82	1971
DORNER, P. La influencia de las instituciones de tenencia de la tierra en el desarrollo agrícola de los países menos desarrollados	1(1): 9-22	1969
EDEL, M. La acción comunal; conclusiones de una evaluación económica	1(3):247-251	1969
FAVERO, O. La formación de personal para programas de desarrollo	5(1): 25-36	1973
FELSTEHAUSEN, H. Colombia necesita sus propios programas de extensión agrícola	1(1): 55-68	1969
FERRAGUT, G. Estudio de la organización y funcionamiento de un sistema de extensión agrícola, orientado al incremento acelerado de la productividad	2(2):109-123	1970
FERRARA, M. Programación de la comunicación social para el desarrollo rural	3(3): 63-75	1971
FLINN, W. L.	2(1): 48-54	1970
FRANCO, A.	1(1): 23-31	1969
FRANCO, A. Alcance y limitaciones de la reforma agraria en Colombia	3(2): 35-49	1971
FRANCO, A. Posibles soluciones al problema del minifundio en Colombia	1(3):199-203	1969
FRANCO, A. Programación de la reforma agraria de Panamá	1(2):157-167	1969
FRANCO, A. Regionalización de la reforma agraria	2(2):125-129	1970
FRANCO, A. El sector agropecuario en el mercado subregional andino	4(2):178-184	1972
GARCIA, A. Reforma agraria y nueva estructura de tenencia y de producción; modelos de reforma agraria en América Latina	4(3):205-235	1972
GASTAL, E. Programación agropecuaria por áreas	1(3):219-228	1969
GIMENEZ L., V. La reforma agraria y el desarrollo de los países latinoamericanos en la próxima década	1(1): 33-54	1969
GRAJALES V., G. La comercialización de productos agrícolas en América Latina	3(2): 77-84	1971
GRUNIG, J. E. La toma de decisiones y la habilidad empresarial entre los grandes propietarios en Colombia	1(2):141-155	1969
HAVENS, A. E. La organización económica de América Latina; algunas consecuencias de la política exterior de los Estados Unidos	1(2):109-115	1969
HERRERA, F. Integración latinoamericana; ¿crisis o maduración?	1(3):138-197	1969
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS y ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. El marco teórico de la reforma agraria latinoamericana	2(3):185-192	1970
LASSEY, W. R. et al. Factores sociales estudiados en el área cercana al Lago Izabal, Guatemala	2(1): 67-79	1970
LIZANO, E. La cooperación externa para el desarrollo agrícola latinoamericano	3(2): 13-25	1971
LUGO N., O. Las comunicaciones interpersonales	5(3):263-272	1973
McKENZIE, T. A. Los asentamientos agrícolas en el sector forestal; importancia de los recursos forestales en la reforma agraria latinoamericana	4(3):288-296	1972

	Vol.(N°):Pág.	Año
MANGER C., S. G. Desarrollo socio-económico en Guatemala mediante incentivos al sector de subsistencia	2(1): 21-28	1970
MARTINEZ R., J. Las alternativas de la reforma agraria mexicana frente al progreso de marginalización	5(3):243-262	1973
MEJIA, P. Dominación y reacciones a la reforma agraria	3(3): 35-42	1971
MONGE, F. y URIBE, M. J. Sistema de diseminación selectiva de información por computador electrónico	1(1): 77-87	1969
MORALES A., A. y NARANJO M., G. La planeación curricular de asignaturas universitarias; un instrumento para el cambio del proceso enseñanza-aprendizaje	5(2):153-160	1973
NARANJO M., G.	5(2):153-160	1973
NELSON, L. La economía del hogar en la reforma agraria	4(3):279-287	1972
NOGUERA, A. La empresa comunitaria como estrategia del desarrollo rural	2(3):207-214	1970
OLIART, F. Empresa comunitaria y reforma agraria	1(3):205-218	1969
OLIART, F. El legalismo como ideología política en los procesos de reforma agraria latinoamericana	2(2):131-159	1970
ORCHARD P., J. y ORTIZ E., J. Formas de adjudicación en las reformas agrarias de cinco países latinoamericanos	5(3):195-242	1973
ORCHARD P., J. y ORTIZ E., J. Presión campesina, reforma agraria y empresas comunitarias	5(2): 97-119	1973
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	2(3):185-192	1970
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. COMITE ESPECIAL DE REFORMA AGRARIA. Urgencia de una estrategia para la segunda década del desarrollo	4(1): 33-43	1972
ORTIZ E., J.	5(2): 97-119	1973
ORTIZ E., J.	5(3):195-242	1973
PINTO, J. B. Análisis científico de las empresas comunitarias campesinas; bases para una metodología de "estudio de caso" en los nuevos modelos de producción	4(3):236-248	1972
PINTO, J. B. Extensión o educación; una disyuntiva crítica	5(3):165-186	1973
PINTO, J. B., ANGEL, M. A. y REYES, V. Metodología de la investigación temática; supuestos teóricos y desarrollo	2(1): 80-95	1970
PLATH, C. V.	1(3):219-228	1969
RAS, N. La conciencia del desarrollo	3(2): 51-62	1971
RAS, N. Perspectivas de la agricultura mundial	2(1): 38-47	1970
REUNION INFORMAL DE MINISTROS DE AGRICULTURA, QUITO, ECUADOR, 19-20 DE ABRIL DE 1969. Declaración de Quito	1(2):105-108	1969
REUNION INTERAMERICANA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA, 4°, PANAMA, 1972. Cambios profundos en la estructura agraria	4(2):132-138	1972
REYES, V.	2(1): 80-95	1970
RIGNEY, J. A. Cómo fortalecer una organización agrícola	1(1): 69-75	1969
ROSADO E., H. Extensión agrícola y su desarrollo; su importancia	5(2):132-151	1973

	Vol.(N°):Pág.	Año
SAGASTI, F. Hacia un nuevo enfoque para la planificación científica y tecnológica	5(1): 5-24	1973
SALTER, L. A., Jr. Procedimientos de tipo "cross sectional" y de agrupación de casos de investigación	1(2):169-177	1969
SAMANIEGO, C. Aspectos sociológicos para un nueva enfoque de la extensión rural	3(3): 43-54	1971
SAMPAIO, P. Anotaciones sobre el problema de la integración de las organizaciones campesinas	2(3):229-243	1970
SAMPER, A. y FRANCO, A. Panorama de la agricultura latinoamericana	1(1): 23-31	1969
SAMPER, A. Presentación	1(1): 7-8	1969
SAMPER, A. El sector agropecuario frente a la integración latinoamericana	4(1): 5-32	1972
SANTA CRUZ, R. Obstáculos legales a las reformas agrarias en América Latina	5(2):121-131	1973
SANTOS, P. DE T. Aspectos de la integración cultural latinoamericana	2(1): 29-37	1970
SANTOS, P. DE T. Reforma agraria y cambio estructural	5(1): 52-62	1973
SILVA, J. G. DA. Reforma agraria e producao de alimentos	2(1): 55-66	1970
SEMINARIO CONTINENTAL DE PARLAMENTARIOS SOBRE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION, BOGOTA, COLOMBIA. La redención del campesino objetivo principal de la reforma agraria	4(2):160-167	1972
SEMINARIO LATINOAMERICANO DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION, CHICLAYO, PERU. Adopción de nuevas políticas de reforma agraria	4(1): 97-107	1972
SUAREZ M., M. La empresa comunitaria en Colombia; el caso de "La Bertha"	2(3):215-219	1970
SUAREZ M., M. Las empresas comunitarias campesinas en América Latina	4(2):139-159	1972
TEXIER, J. M. Las formas tradicionales de la acción colectiva	2(3):220-228	1970
TORRES LL., E. Bases para una política de reforma agraria	1(2):121-129	1969
TRIANA Y ANTORVEZA, H. Evaluación en programas de desarrollo de la comunidad; necesidad de su aplicación para el logro de un programa	3(3): 55-62	1971
URIBE, M. J.	1(1): 77-87	1969
VELEZ K., E. El crédito supervisado en la reforma agraria colombiana	3(2): 63-76	1971
VIGUES R., E. Las organizaciones agrarias y el proceso socio-económico del campesino	5(3):187-194	1973
VIGUES R., E. Planificación de la reforma agraria a nivel nacional	4(1): 44-60	1972
WEITZ, R. La granja familiar o la granja en grande escala en en el desarrollo rural	1(1): 89-99	1969
WILKENING, E. A. Some problems of development in the central plateau of Brazil	2(2):103-108	1970
YOPO, B. Consideraciones sobre promoción social y educación de adultos	4(1):108-117	1972
ZAMBRANO, R. Propiedad y reforma agraria en la doctrina de la iglesia	1(3):253-263	1969

INDICE DE MATERIAS

	Vol.(N°):Pág.	Año
ACCION COLECTIVA sociedades tradicionales	2(3):220-228	1970
ACCION COMUNAL: Conclusiones evaluación económica	1(3):247-251	1969
AGRICULTURA América Latina/ Panorama	1(1): 23-31	1969
AGRICULTURA mundial/ Perspectivas	1(2): 29-37	1969
ALIMENTOS/ Reforma agraria, producción	1(2): 55-66	1969
AMERICA LATINA/ Asentamientos agrícolas sector forestal; importancia recursos forestales reforma agraria	4(3):287-296	1972
AMERICA LATINA/ Aspectos integración cultural	2(1): 29-37	1970
AMERICA LATINA/ Comercialización productos agrícolas	3(2): 77-84	1971
AMERICA LATINA/ Cooperación externa desarrollo agrícola	3(2): 13-25	1971
AMERICA LATINA/ Décadas extensión rural; adopción, adaptación, reflexión	4(3):249-278	1972
AMERICA LATINA/ Desarrollo agrícola	3(2): 5-12	1971
AMERICA LATINA/ Educación y participación política áreas rurales	5(2): 83-96	1973
AMERICA LATINA/ Empresas comunitarias campesinas	4(2):139-159	1972
AMERICA LATINA/ Extensión rural desarrollo	4(1): 80-96	1972
AMERICA LATINA/ Factores prioritarios afectan desarrollo agropecuario	1(2):117-120	1969
AMERICA LATINA/ Impulso desarrollo agrícola base acelerar desarrollo económico	1(2):105-108	1969
AMERICA LATINA/ Integración: ¿Crisis o maduración?	1(3):183-197	1969
AMERICA LATINA/ Legalismo como ideología política procesos reforma agraria	2(2):131-159	1970
AMERICA LATINA/ Nuevas políticas educación campesina extraescolar	3(3): 9-28	1971
AMERICA LATINA/ Nuevo rumbo extensión agrícola	1(2):131-140	1969
AMERICA LATINA/ Obstáculos legales reformas agrarias	5(2):121-131	1973
AMERICA LATINA/ Panorama agrícola	1(1): 23-31	1969
AMERICA LATINA/ Presión campesina, reforma agraria y empresas comunitarias	5(2): 97-119	1973
AMERICA LATINA/ Problemas relativos ocupación afectan desarrollo agrícola	2(1): 5-20	1970
AMERICA LATINA/ Problemática comunicación desarrollo rural	4(2):185-197	1972
AMERICA LATINA/ Reforma agraria	4(2):125-131	1972
AMERICA LATINA/ Reforma agraria, empresa comunitaria	2(3):193-206	1970
AMERICA LATINA/ Reforma agraria, nueva estructura tenencia y producción	4(3):205-235	1972
AMERICA LATINA/ Revolución verde, desarrollo rural	3(1): 5-26	1971
AMERICA LATINA/ Sector agropecuario frente integración	4(1): 5-32	1972
AMERICA LATINA; consecuencias política exterior Estados Unidos/ Organización económica	1(2):109-115	1969
AMERICA LATINA próxima década/ Reforma, desarrollo	1(1): 33-54	1969
ANALISIS CIENTIFICO empresas comunitarias campesinas; bases metodología "estudio caso" nuevos modelos producción	4(3):236-248	1972
AREAS RURALES América Latina/ Educación y participación política	5(2): 83-96	1973
AREAS RURALES Colombia/ Economía impuesto predial	1(3):237-246	1969
ARGENTINA/ Derecho agrario, desarrollo	4(2):168-177	1972
ASENTAMIENTOS AGRICOLAS sector forestal; importancia recursos forestales reforma agraria	4(3):288-296	1972
ASPECTOS SOCIOLOGICOS nuevo enfoque extensión rural	3(3): 43-54	1971
BRASIL/ Colonización, desarrollo Meseta Central	2(2):103-108	1970

	Vol.(N°):Pág.	Año
CAMBIO CULTURAL América Latina/ Señales	2(1): 29-37	1970
CAMBIO ESTRUCTURAL/ Reforma agraria	5(1): 52-62	1973
CAMPESINO/ Organizaciones agrarias y progresos socio-económicos	5(3):187-194	1973
CAMPESINO objetivo principal reforma agraria	4(2):160-167	1972
CAMPESINOS ADULTOS/ Colombia busca política educativa	3(1): 67-72	1971
CAMPESINOS América Latina/ Nuevas políticas educación extraescolar	3(3): 9-28	1971
CAMPESINOS reforma agraria/ Participación	5(1): 37-51	1973
CAMPESINOS, reforma agraria y empresas comunitarias/ Presión	5(2): 97-119	1973
CASOS investigación/ Procedimiento tipo "cross sectional", agrupación	1(2):169-177	1969
CHILE/ Formas adjudicación reforma agraria	5(3):195-242	1973
CIENCIA, tecnología/ Hacia nuevo enfoque planificación	5(1): 5-24	1973
COLOMBIA/ Alcance limitaciones reforma agraria	3(2): 35-49	1971
COLOMBIA/ Comparación dos corrientes migración	2(1): 48-54	1970
COLOMBIA/ Crédito supervisado reforma agraria	3(2): 63-76	1971
COLOMBIA/ Economía impuesto predial áreas rurales	1(3):237-246	1969
COLOMBIA/ Formas adjudicación reforma agraria	5(3):195-242	1973
COLOMBIA/ Empresa comunitaria estrategia desarrollo rural	2(3):207-214	1970
COLOMBIA/ Posibles soluciones problema minifundio	1(3):199-203	1969
COLOMBIA/ Toma decisiones, habilidad empresarial grandes propietarios	1(2):141-155	1969
COLOMBIA busca política educativa campesinos adultos	3(1): 67-72	1971
COLOMBIA; caso "La Bertha"/ Empresa comunitaria	2(3):215-219	1970
COLOMBIA necesita propios programas extensión agrícola	1(1): 55-68	1969
COLONIZACION, desarrollo Meseta Central Brasil	2(2):103-108	1970
COMERCIALIZACION productos agrícolas América Latina	3(2): 77-84	1971
COMPUTADOR ELECTRONICO/ Sistema diseminación selectiva información	1(1): 77-87	1969
COMUNICACION desarrollo rural América Latina	4(2):185-197	1972
COMUNICACION masas Guatemala	2(1): 67-79	1970
COMUNICACION RURAL, desarrollo	3(1): 59-65	1971
COMUNICACION SOCIAL desarrollo rural/ Programación	3(3): 63-75	1971
COMUNICACIONES interpersonales	5(3):263-272	1973
COMUNIDAD/ Evaluación programas desarrollo	3(3): 55-62	1971
COOPERACION EXTERNA desarrollo agrícola	3(2): 13-25	1971
CREDITO SUPERVISADO reforma agraria Colombia	3(2): 63-76	1971
CROSS SECTIONAL, agrupación casos investigación/ Procedimientos tipo	1(2):169-177	1969
CULTURA América Latina/ Aspectos integración	2(1): 29-37	1970
DERECHO AGRARIO desarrollo Argentina	4(2):168-177	1972
DESARROLLO/ Formación personal programación	5(1): 25-36	1973
DESARROLLO AGRICOLA/ Extensión agrícola	5(2):132-151	1973
DESARROLLO AGRICOLA/ Extensión instrumento	3(2): 26-34	1971
DESARROLLO AGRICOLA América Latina	3(2): 5-12	1971
DESARROLLO AGRICOLA América Latina/ Cooperación externa	3(2): 13-25	1971
DESARROLLO AGRICOLA América Latina/ Problemas relativos ocupación afectan	2(1): 5-20	1970
DESARROLLO AGRICOLA, base acelerar desarrollo económico América Latina	1(2):105-108	1969
DESARROLLO AGRICOLA, derecho agrario Argentina	4(2):168-177	1972
DESARROLLO AGRICOLA mundial/ Perspectivas	2(1): 38-47	1970

	Vol.(Nº):Pág.	Año
DESARROLLO AGRICOLA países menos desarrollados/ Influencia instituciones tenencia tierra	1(1): 9-22	1969
DESARROLLO AGRICOLA, reforma agraria/ Estrategia	4(1): 33-43	1972
DESARROLLO AGROPECUARIO/ Planificación	1(3):219-228	1969
DESARROLLO AGROPECUARIO América Latina/ Factores	1(2):117-120	1969
DESARROLLO comunidad/ Evaluación programas	3(3): 55-62	1971
DESARROLLO ECONOMICO América Latina/ Impulso desarrollo agrícola base acelerar	1(2):105-108	1969
DESARROLLO integral	3(2): 51-62	1971
DESARROLLO países América Latina próxima década/ Reforma agraria	1(1): 33-54	1969
DESARROLLO REGIONAL Brasil/ Colonización	2(2):103-108	1970
DESARROLLO REGIONAL estrategia aplicación/ Reforma agraria	3(1): 53-58	1971
DESARROLLO RURAL/ Empresa comunitaria, estrategia	2(3):207-214	1970
DESARROLLO RURAL/ Granja familiar o granja grande escala	1(1): 89-99	1969
DESARROLLO RURAL/ Información	3(1): 59-65	1971
DESARROLLO RURAL/ Organizaciones campesinas de base	3(1): 45-52	1971
DESARROLLO RURAL/ Planeamiento reforma agraria; instrumento racionaliza política	3(1): 27-38	1971
DESARROLLO RURAL/ Programación comunicación social	3(3): 63-75	1971
DESARROLLO RURAL/ Rol organizaciones agrarias planificación implementación programas	2(2):161-180	1970
DESARROLLO RURAL América Latina/ Problemática comunicación	4(2):185-197	1972
DESARROLLO RURAL América Latina/ Revolución verde	3(1): 5-26	1971
DESARROLLO RURAL, extensión; validez América Latina	4(1): 80-96	1972
DESARROLLO RURAL integral/ Instituciones	1(1): 7-8	1969
DESARROLLO RURAL, reforma agraria/ Estrategia	4(1): 61-79	1972
DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO Guatemala mediante incentivos sector subsistencia	2(1): 21-28	1970
DISEMINACION selectiva información computador electrónico	1(1): 77-87	1969
DOMINACION, reacciones reforma agraria	3(3): 35-42	1971
ECONOMIA hogar reforma agraria	4(3):279-287	1972
ECONOMIA impuesto predial áreas rurales Colombia	1(3):237-246	1969
EDUCACION campesina extraescolar América Latina/ Nuevas políticas ..	3(3): 19-28	1971
EDUCACION adultos/ Consideraciones sobre promoción social	4(1):108-117	1972
EDUCACION campesinos adultos/ Colombia busca política	3(1): 67-72	1971
EDUCACION; disyuntiva crítica/ Extensión	5(3):165-186	1973
EDUCACION, participación política áreas rurales América Latina	5(2): 83-96	1973
EMPRESA AGRARIA/ Organización campesina	3(1): 39-44	1971
EMPRESA COMUNITARIA/ Presión campesina, reforma agraria	5(2): 97-119	1973
EMPRESA COMUNITARIA América Latina/ Reforma agraria	2(3):193-206	1970
EMPRESA COMUNITARIA campesina América Latina	4(2):139-159	1972
EMPRESA COMUNITARIA campesina; bases metodología "estudio caso" nuevos modelos producción/ Análisis científico	4(3):236-248	1972
EMPRESA COMUNITARIA Colombia; caso "La Bertha"	2(3):215-219	1970
EMPRESA COMUNITARIA estrategia desarrollo rural Colombia	2(3):207-214	1970
EMPRESA COMUNITARIA reforma agraria	1(3):205-218	1969
ENSEÑANZA/ Métodos	3(1): 81-82	1971
ENSEÑANZA UNIVERSITARIA/ Planeación curricular de asignaturas	5(2):153-160	1973
ESTADOS UNIDOS/ Organización económica América Latina; algunas consecuencias política exterior	1(2):109-115	1969
ESTRUCTURA AGRARIA/ Cambios profundos	4(2):132-138	1972
ESTRUCTURA tenencia, producción América Latina/ Reforma agraria nueva	4(3):205-235	1972
EVALUACION económica/ Acción comunal; conclusiones	1(3):247-251	1969
EVALUACION programas desarrollo comunidad	3(3): 55-62	1971

	Vol.(N°):Pág.	Año
EXTENSION AGRICOLA/ Colombia necesita propios programas	1(1): 55-68	1969
EXTENSION AGRICOLA América Latina/ Nuevo rumbo	1(2):131-140	1969
EXTENSION AGRICOLA, desarrollo	5(2):132-151	1973
EXTENSION AGRICOLA instrumento desarrollo	3(2): 26-34	1971
EXTENSION AGRICOLA orientado incremento productividad/ Organiza- ción, funcionamiento sistema	2(2):109-123	1970
EXTENSION o educación; disyuntiva crítica	5(3):165-186	1973
EXTENSION RURAL/ Aspectos sociológicos nuevo enfoque	3(3): 43-54	1971
EXTENSION RURAL/ Nuevo enfoque	3(1): 73-79	1971
EXTENSION RURAL América Latina; adopción, adaptación, reflexión	4(3):249-278	1972
EXTENSION RURAL desarrollo; validez América Latina	4(1): 80-96	1972
FORMACION personal programas desarrollo	5(1): 25-36	1973
FORTALECIMIENTO organización agrícola	1(1): 69-75	1969
GRANJA familiar o granja grande escala desarrollo rural	1(1): 89-99	1969
GUATEMALA/ Comunicación social	2(1): 67-79	1970
GUATEMALA/ Desarrollo socio-económico mediante incentivos sector subsistencia	2(1): 21-28	1970
HABILIDAD empresarial grandes propietarios Colombia/ Toma decisiones	1(2):141-155	1969
IDEOLOGIA POLITICA procesos reforma agraria América Latina/ Le- galismo	2(2):131-159	1970
IGLESIA CATOLICA/ Propiedad, reforma agraria en doctrina	1(3):253-263	1969
IMPUESTO PREDIAL áreas rurales Colombia/ Economía	1(3):237-246	1969
INFORMACION computador electrónico/ Sistema diseminación selectiva	1(1): 77-87	1969
INFORMACION desarrollo rural	3(1): 59-65	1971
INSTITUCIONES desarrollo rural integral	1(1): 7-8	1969
INSTITUCIONES tenencia tierra desarrollo agrícola países menos desa- rrollados/ Influencia	1(1): 9-22	1969
INTEGRACION CULTURAL América Latina/ Aspectos	2(1): 29-37	1970
INTEGRACION América Latina; ¿crisis o maduración?	1(3):183-197	1969
INTEGRACION América Latina y sector agropecuario	4(1): 5-32	1972
INTEGRACION organizaciones campesinas/ Anotaciones problema	2(3):229-243	1970
INVESTIGACION/ Procedimientos tipo "cross sectional" agrupación casos	1(2):169-177	1969
INVESTIGACION TEMATICA/ Metodología	2(1): 80-95	1970
LEGALISMO como ideología política procesos reforma agraria	2(2):131-159	1970
MARCO TEORICO reforma agraria América Latina	2(3):185-192	1970
MERCADO SUBREGIONAL ANDINO/ Sector agropecuario	4(2):178-184	1972
METODOLOGIA "estudio caso" nuevos modelos producción/ Análisis cien- tífico empresas comunitarias campesinas; bases	4(3):236-248	1972
MEXICO frente progreso marginalización/ Alternativas reforma agraria	5(3):143-262	1973
MIGRACION Colombia/ Comparación dos corrientes	2(1): 48-54	1970
MINIFUNDIO Colombia/ Posibles soluciones	5(3):187-194	1973
OCUPACION afectan desarrollo agrícola América Latina/ Problemas re- lativos	2(1): 5-20	1970
ORGANIZACION AGRARIA planificación implementación programas desarrollo rural	2(2):161-180	1970
ORGANIZACION AGRICOLA/ Cómo fortalecer	1(1): 69-75	1969

	Vol.(Nº):Pág.	Año
ORGANIZACION CAMPESINA/ Anotaciones problema integración	2(3):229-243	1970
ORGANIZACION CAMPESINA base desarrollo rural	3(1): 45-52	1971
ORGANIZACION CAMPESINA, nueva empresa agraria	3(1): 39-44	1971
ORGANIZACION ECONOMICA América Latina; consecuencias política exterior Estados Unidos	1(2):109-115	1969
ORGANIZACION, funcionamiento sistema extensión agrícola, orientado incremento productividad	2(2):109-123	1970
ORGANIZACIONES AGRARIAS, progreso socio-económico campesino	5(3):187-194	1973
PANAMA/ Formas adjudicación reforma agraria	5(3):195-242	1973
PANAMA/ Programación reforma agraria	1(2):157-167	1969
PARTICIPACION campesinos reforma agraria	5(1): 37-51	1973
PARTICIPACION política áreas rurales América Latina	5(2): 83-96	1973
PARTICIPACION popular; requisitos indispensables reforma agraria/ Decisión política	3(3): 29-34	1971
PERSONAL programas desarrollo/ Formación	5(1): 25-36	1973
PERU/ Formas adjudicación reforma agraria	5(3):195-242	1973
PLANEACION CURRICULAR asignaturas universitarias	5(2):153-160	1973
PLANEAMIENTO reforma agraria; instrumento racionaliza política desarrollo rural	3(1): 27-38	1971
PLANIFICACION científica, tecnológica/ Hacia nuevo enfoque	5(1): 5-24	1973
PLANIFICACION desarrollo agropecuario	1(3):219-228	1969
PLANIFICACION reforma agraria nivel nacional	4(1): 44-60	1972
POBLACION económicamente activa desarrollo agrícola América Latina	2(1): 5-20	1970
POLITICA reforma agraria/ Bases	1(2):121-129	1969
POLITICA EXTERIOR Estados Unidos/ Organización económica América Latina	1(2):109-115	1969
POLITICA, participación popular; requisitos indispensables reforma agraria/ Decisión	3(3): 29-34	1971
POLITICAS reforma agraria/ Adopción	4(1): 97-107	1972
PRESION CAMPESINA, reforma agraria, empresas comunitarias	5(2): 97-119	1973
PRODUCCION AGRICOLA/ Desarrollo socio-económico Guatemala mediante incentivos sector subsistencia	2(1): 21-28	1970
PRODUCCION alimentos/ Reforma agraria	2(1): 55-66	1970
PRODUCCION América Latina/ Reforma agraria, nueva estructura tenencia	4(3):205-235	1972
PRODUCTIVIDAD/ Estudio organización, funcionamiento sistema extensión agrícola orientado incremento	2(2):109-123	1970
PRODUCTOS AGRICOLAS América Latina/ Comercialización	3(2): 77-84	1971
PROGRAMACION AGROPECUARIA por áreas	1(3):219-228	1969
PROGRAMACION comunicación social desarrollo rural	3(3): 63-75	1971
PROGRAMACION reforma agraria Panamá	1(2):157-167	1969
PROGRAMAS desarrollo/ Formación personal	5(1): 25-32	1973
PROGRAMAS extensión agrícola/ Colombia necesita propios	1(1): 55-68	1969
PROGRAMAS reforma agraria/ Uso recursos físicos	5(1): 37-51	1973
PROPIEDAD, reforma agraria doctrina iglesia	1(3):253-263	1969
PROPIETARIOS Colombia/ Toma decisiones habilidad empresarial	1(2):141-155	1969
RECURSOS FISICOS programas reforma agraria/ Uso	5(1): 63-73	1973
RECURSOS FORESTALES reforma agraria América Latina/ Asentamientos agrícolas sector forestal; importancia	4(3):288-296	1972
REFORMA AGRARIA/ Adopción nuevas políticas	4(1): 97-107	1972
REFORMA AGRARIA/ Bases política	1(2):121-129	1969
REFORMA AGRARIA/ Decisión política, participación popular; requisitos indispensables	3(3): 29-34	1971

	Vol.(N°):Pág.	Año
REFORMA AGRARIA/ Dominación, reacciones	3(3): 35-42	1971
REFORMA AGRARIA/ Economía hogar	4(3):279-287	1972
REFORMA AGRARIA/ Empresa comunitaria	1(3):205-218	1969
REFORMA AGRARIA/ Estrategia desarrollo rural	4(1): 61-79	1972
REFORMA AGRARIA/ Estrategia desarrollo agrícola	4(1): 33-43	1972
REFORMA AGRARIA/ Participación campesinos programas	5(1): 37-51	1973
REFORMA AGRARIA/ Redención campesinos objetivo principal	4(2):160-167	1972
REFORMA AGRARIA/ Regionalización	2(2):125-129	1970
REFORMA AGRARIA/ Uso recursos físicos programas	5(1): 63-73	1973
REFORMA AGRARIA América Latina	4(2):125-131	1972
REFORMA AGRARIA América Latina/ Asentamientos agrícolas sector forestal; importancia recursos forestales	4(3):288-296	1972
REFORMA AGRARIA América Latina/ Legalismo ideología política procesos	2(2):131-159	1970
REFORMA AGRARIA cambio estructural	5(1): 52-62	1973
REFORMA AGRARIA Colombia/ Alcance, limitaciones	3(2):131-159	1970
REFORMA AGRARIA Colombia/ Crédito supervisado	3(2): 63-76	1971
REFORMA AGRARIA, desarrollo países América Latina próxima década	1(1): 33-54	1969
REFORMA AGRARIA desarrollo regional; estrategia aplicación	3(1): 53-58	1971
REFORMA AGRARIA doctrina iglesia/ Propiedad	1(3):253-263	1969
REFORMA AGRARIA empresa comunitaria América Latina	2(3):193-206	1970
REFORMA AGRARIA, empresas comunitarias/ Presión campesina	5(2): 97-119	1973
REFORMA AGRARIA mexicana frente progreso marginalización/ Alternativas	5(3):243-262	1973
REFORMA AGRARIA mundo; resultados revisión analítica, implicaciones AID	3(3): 5-18	1971
REFORMA AGRARIA nivel nacional/ Planificación	4(1): 44-60	1972
REFORMA AGRARIA nueva estructura tenencia, producción América Latina	4(3):205-235	1972
REFORMA AGRARIA Panamá/ Programación	1(2):157-167	1969
REFORMA AGRARIA producción alimentos	2(1): 55-66	1970
REFORMA AGRARIA racionaliza política desarrollo rural/ Planeamiento	3(1): 27-38	1971
REFORMAS AGRARIAS América Latina/ Obstáculos legales	5(2):121-131	1973
REFORMAS AGRARIAS Colombia, Chile, Panamá, Perú, Venezuela/ Formas adjudicación	5(3):195-242	1973
REGIONALIZACION reforma agraria	2(2):125-139	1970
REVOLUCION VERDE desarrollo rural América Latina	3(1): 5-26	1971
SECTOR AGROPECUARIO integración América Latina	4(1): 5-32	1972
SECTOR AGROPECUARIO mercado subregional andino	4(2):178-184	1972
SISTEMA diseminación selectiva información computador electrónico	1(1): 77-87	1969
SOCIEDADES tradicionales, acción colectiva	2(3):220-228	1970
TECNOLOGIA/ Hacia nuevo enfoque planificación científica	5(1): 5-24	1973
TENENCIA DE LA TIERRA desarrollo agrícola países menos desarrollados/ Influencia instituciones	1(1): 9-22	1969
TENENCIA DE LA TIERRA producción América Latina/ Reforma agraria nuevo estructura	4(3):205-235	1972
TIERRAS reformas agrarias Colombia, Chile, Panamá, Perú, Venezuela/ Adjudicación	5(3):195-242	1973
USO recursos programas reforma agraria	5(1): 63-73	1973
VENEZUELA/ Formas adjudicación reforma agraria	5(3):195-242	1973

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

*La situación y evolución de
la agricultura y la alimentación en
América Latina*

*El desarrollo agrícola de
América Latina en la mitad de la
década del setenta*

✓ *Perspectivas de la reforma agraria
y de las empresas comunitarias en 1974*

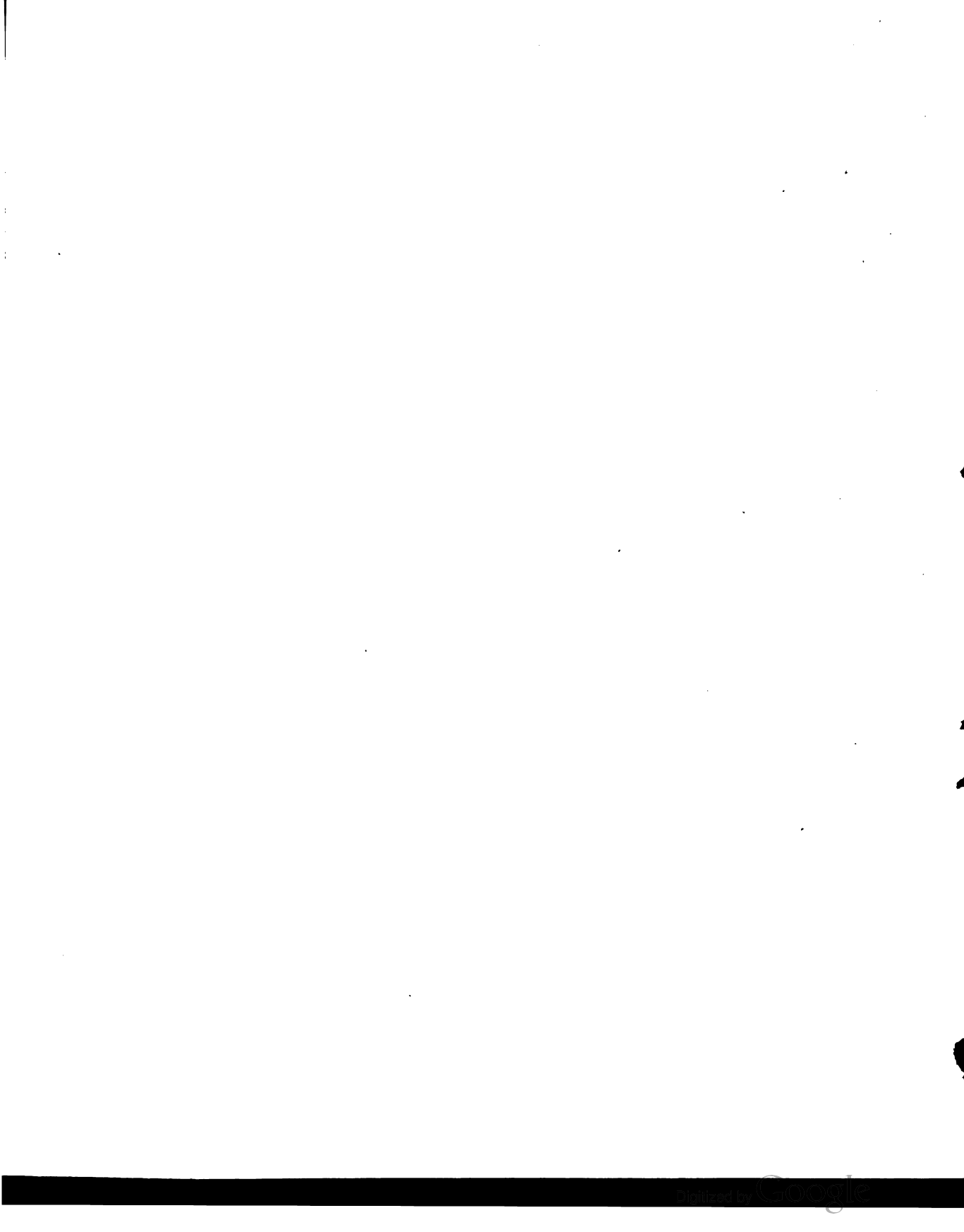
✓ *La empresa comunitaria
y la participación campesina*

Notas y comentarios

Vol. VI — No. 3 — SETIEMBRE-DICIEMBRE, 1974

IICA





*DESARROLLO RURAL
EN LAS AMERICAS*





DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una publicación especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicada por el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA. Apartado 74, Turrialba, Costa Rica.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Se aceptan artículos originales en español, portugués e inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$ 5.00; Dos años US\$ 8.00. Includido el importe por correo aéreo.

Director General del IICA:

JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Directora del IICA-CIDIA:

MARIA DOLORES MALUGANI (M.L.S.)

Comité Editorial:

MALCOLM H. MACDONALD (Ph. D.)
Presidente

ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)

ALBERTO FRANCO (M. S.)

HUGO FERNANDEZ (M. A.)

Editor:

JAIME CUSICANQUI VELASCO

CONTENIDO

	<i>Páginas</i>
La situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina	5
El desarrollo agrícola de América Latina en la mitad de la década del setenta. <i>William C. Thiesenhusen</i>	44
Perspectivas de la reforma agraria y de las empresas comunitarias en 1974. <i>Francisco Oliart y José Emilio G. Araujo</i>	63 ✓
La empresa comunitaria y la participación campesina. <i>Luis Flores Quirós</i>	77
Notas y Comentarios	96



La situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina*

INTRODUCCION

En las cinco secciones que conforman este documento, se analizan sólo algunos aspectos en relación a las agriculturas latinoamericanas, con especial énfasis en aquellos que resultan ser de mayor significación en el período reciente y que, por consiguiente, lo seguirán siendo en el corto y mediano plazo.

En la región latinoamericana, la actividad agrícola reviste una importancia fundamental por cuanto su desarrollo, íntimamente ligado al desarrollo económico general, determina directamente, a través del empleo que proporciona y del ingreso que crea la suerte de un gran segmento de la población. Por otra parte la actividad agrícola influye indirectamente, a través de los alimentos y materias primas que produce, en el nivel de vida de la población en su conjunto. Además, mediante las divisas y ahorros que genera, contribuye en diferente medida según el país de que se trate tanto al presupuesto fiscal como al financiamiento de la inversión.

La situación de la agricultura en la región es hoy día el resultado de todo un conjunto de acontecimientos de diversa índole. En cada uno de los países, el sector agrícola ha llegado a ocupar un determinado lugar, y a jugar un determinado rol, dentro del contexto económico nacional. Dicho lugar, y dicho rol, se ven en ocasiones afectados por factores muchas veces incontrolables e imprevisibles para el propio

Rescatar para la integración regional: “un rol más dinámico en el desarrollo agrícola y el diseño de políticas económicas y comerciales comunes y un papel estratégico para mejorar los niveles de abastecimiento de productos agrícolas, en especial de alimentos para sus poblaciones”.

* Documento preparado por la División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL y presentado en la 13ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina, realizada en la ciudad de Panamá, Panamá, del 12 al 23 de agosto de 1974.

sector. Desde variaciones de orden climático hasta cambios en el concierto mundial de los mercados, terminan repercutiendo directa o indirectamente en la actividad agrícola. Una política económica oportuna puede contribuir a movilizar al sector agrícola hacia determinadas acciones, capaces, por un lado de aprovechar de la mejor manera posible las nuevas coyunturas, tanto nacionales como regionales e internacionales y, por otro, de paliar o atenuar los efectos negativos que se deriven de dichas situaciones.

En cada país, las raíces profundas de la situación actual del sector agrícola se encuentran, primero, en la cantidad y calidad de los recursos físicos de los territorios nacionales y, segundo, en el proceso histórico que ha ido determinando y conformando las estructuras agrarias e institucionales que imperan en la región. Son precisamente tales estructuras las que facilitan o dificultan que el objetivo básico del desarrollo sea implementado correctamente por la función agrícola, es decir, que, en último término, los recursos físicos de los territorios nacionales sean utilizados de la mejor manera posible en beneficio de la población en su conjunto.

Sin embargo, siendo un hecho claro que la evolución del sector agrícola se ve a menudo afectada por lo que ocurre en los mercados mundiales, los países resultan más o menos vulnerables a estos cambios de acuerdo al grado de dependencia o de vulnerabilidad de sus respectivos sectores productivos y de servicios en relación al exterior. Por un lado, cuenta la magnitud de la producción nacional que se destina a los mercados externos, mientras por otro, cuenta la importancia que para el abastecimiento interno de productos agrícolas tienen las importaciones.

El documento se presenta en cinco secciones bien diferenciadas. La primera, que corresponde a esta introducción, incluye un resumen de las principales conclusiones. La segunda, ubica la actividad agrícola dentro del contexto económico general, con especial referencia al papel que juega el sector agrícola en el desarrollo de los países de la región. La tercera, trata de la estructura y evolución de la producción agrícola en los años más recientes; se hace un análisis por rubros de producción en el subsector agropecuario y, en forma particu-

lar, se esboza un panorama sobre la situación de las actividades pesquera y forestal. La cuarta, se refiere a la disponibilidad de recursos productivos en la región y toca algunos aspectos institucionales. En fin, la quinta sección presenta sucintamente los cambios más importantes que han ocurrido recientemente en los mercados internacionales de productos de origen agropecuario y analiza la influencia que estos cambios están teniendo para la región.

Más de algún lector se sentirá extrañado por la estructura, contenido y extensión del documento. Por qué se analizan estos aspectos y no otros?, por qué se da tanta importancia a la situación del mercado internacional y tan poca al mercado interno de los países? Como éstas podrían plantearse muchas otras interrogantes. A este respecto, aparte de las limitaciones de tiempo y espacio para este tipo de documentos de conferencia, existe una cuestión de fondo que es útil aclarar. El hecho que el documento se centre en el análisis de un número limitado de temas, no quiere significar en modo alguno que diversos otros aspectos de la problemática rural no estén jugando un rol importante en la performance agrícola, forestal y pesquera. Así, por ejemplo, a juicio de la FAO, siguen siendo válidas las conclusiones a que se ha llegado en diversos estudios sobre la interrelación existente entre demanda y oferta. Los bajos niveles de vida de vastos sectores de la población latinoamericana, continúan constituyendo un factor distorsionador e inhibidor de la demanda interna, lo cual repercute negativamente, tanto en la asignación como en la utilización de los factores de la producción y, por ende, sobre la magnitud de la misma.

Además, otra limitación digna de destacarse está en relación al peligro que comporta el hecho de referirse a una agricultura latinoamericana. Aunque para fines de presentación y de acuerdo a varios autores, es posible tipificar los diferentes países de la región, conforme a determinadas características de sus respectivas agriculturas, no debe perderse de vista que tales tipificaciones conllevan el serio riesgo de terminar distorsionando la realidad. El sector agrícola de cada uno de los países en particular, responde a condiciones concretas en cuanto a la estructura del sistema económico, social y cultural al cual pertenece.

En los estudios de carácter regional, la necesidad de agregar determinados indicadores, para encontrar características comunes a dos o más países, termina muchas veces por inducir a interpretaciones equivocadas que no corresponden a ninguna de las realidades bajo estudio. En este sentido, de la observación crítica de cada uno de los indicadores que comúnmente se agregan, o se comparan, surgen gran cantidad de ejemplos. En el caso particular de América Latina, cabe anotar las distintas definiciones que los países adoptan para estimar el tamaño y estructura de sus respectivas poblaciones rurales y agrícolas; los diferentes criterios con los cuales se determinan los niveles de autoconsumo, ya sea a nivel de productos o de grupos de población; los sistemas de precios, relativos y absolutos, con que se valorizan productos e insumos; los sistemas de cuentas nacionales y la cantidad, calidad y oportunidad de la muestra de productos que permite actualizar año a año, cada uno de los diferentes indicadores macro-económicos relacionados directa o indirectamente con el sector agrícola.

Pese a las mencionadas limitaciones, la preparación del documento permitió llegar a algunas conclusiones de interés. La valorización y análisis de la producción condujo a identificar los rubros que, tanto a nivel regional como de cada uno de los países, estarían conformando la mayor parte de la magnitud total de la producción agrícola. Así pues, a través de la observación de la evolución de sólo algunos productos, ya identificados, es posible llegar a explicar, en buena medida, el comportamiento del sector agrícola, no sólo en cuanto a su propia evolución, sino también en cuanto a los factores de producción que compromete. La aparentemente escasa diversificación, tanto de la producción agrícola como de las exportaciones, puede constituir un peligro de vulnerabilidad del sector agrícola, pero tiene también la ventaja de facilitar la especialización y, por la vía de la complementación, transformarse en un factor dinámico de integración regional. En cuanto al crecimiento a nivel regional, tanto la producción de cultivos como la de pecuarios, alcanzaron un promedio anual de 3,7 por ciento entre 1964-66 y 1970-72. Dicho promedio es apenas 0,8 por ciento superior al crecimiento demográfico e inferior al 4,0 por ciento establecido en la Estrategia Internacional del Desarrollo, como meta de crecimiento de la agri-

cultura, para el conjunto de los países en vías de desarrollo durante la DD2.

A propósito del potencial agrícola de la región, la imagen resulta menos optimista que la que con frecuencia se arguye, al menos para el corto y mediano plazo; el recurso tierra continúa mal evaluado y la experiencia en varios países muestra que los procesos de colonización o penetración, han tenido magros impactos; la intensificación, entonces, constituye la vía más accesible para el crecimiento de la producción agrícola en la mayor parte de los países de América Latina. El uso más racional del recurso tierra, en vastas zonas de la región, se está viendo afectado por un proceso de "minifundización creciente", unido a la permanencia de estructuras tradicionales en materia de tenencia de la tierra. Intimamente ligado a lo anterior, la mano de obra parece estar localizándose en dirección opuesta con respecto al factor tierra, concentrándose la fuerza de trabajo en los estratos de menor tamaño; precisamente a raíz del señalado avance del minifundio, el problema de la concentración de la mano de obra y del subempleo rural, podría estar aún agravándose. Incluso la incorporación de tecnologías modernas y la formación de capital en la agricultura, continuarían acusando una persistente tendencia hasta su concentración en pocas y grandes unidades de producción. En los aspectos institucionales, se muestra que frente a avances sustantivos en materia de investigación y extensión, subsisten en la región fallas tradicionales del sector público; en particular, se destacan la debilidad secular de los ministerios de agricultura y las limitaciones de los sistemas nacionales y sectoriales de planificación.

Como es por demás sabido, varios acontecimientos de escala mundial han tenido como consecuencia un alza de precios sin precedentes y una relativa escasez para algunos productos de origen agrícola. Ello ha venido afectando distintamente a los países de la región según sea el grado de dependencia o de vulnerabilidad de sus respectivas economías con respecto a su comercio exterior. El análisis de lo ocurrido en los años recientes con el comercio externo agrícola latinoamericano parece acusar, para la región en su conjunto, un cierto despilfarro de oportunidades. Así pues, aún cuando gracias a las modificaciones de los pre-

cios internacionales, la región se ha beneficiado de una ganancia neta, el volumen de las exportaciones agrícolas han crecido a una tasa sensiblemente inferior a la del comercio agrícola mundial, lo cual implica necesariamente que América Latina está perdiendo su posición relativa en el comercio mundial de exportación. Los últimos acontecimientos en el ámbito internacional, no sólo ofrecen perspectivas a los países latinoamericanos para poder reivindicar una posición más destacada como productores y exportadores, sino también, rescatar para la integración regional, por un lado, un rol más dinámico en el desarrollo agrícola y en el diseño de políticas económicas y comerciales comunes, y, por el otro, un papel estratégico para mejorar los niveles de abastecimiento de productos agrícolas, en especial de alimentos, para sus poblaciones. En el marco de una necesaria estrategia mundial de reajustes agrícolas internacionales, la cooperación regional aparece entonces como un elemento idóneo y concurrente a tales fines.

EL SECTOR AGRICOLA DENTRO DEL CONTEXTO ECONOMICO GENERAL

Para situar el sector agrícola dentro del contexto económico general en América Latina es preciso destacar, en primer lugar, que en 1972 el 40 por ciento de sus habitantes puede ser considerado como población agrícola, vale decir unos 120 millones de personas, con un ritmo de crecimiento en los últimos años de 1,1 por ciento anual. La población total que en 1972 superó los 300 millones de habitantes, crece, en cambio, a un ritmo de 2,9 por ciento. Como es sabido, el ritmo de crecimiento de la población rural, y por ende agrícola, ha venido en constante disminución. En efecto, siempre a nivel regional, la población agrícola representaba en 1960 más del 50 por ciento de la población total y crecía a una tasa anual de aproximadamente 1,6 por ciento.

Una de las funciones primarias de la actividad agrícola es la de generar los ingresos necesarios que requieren la población que de ella depende para asegurarle un nivel de vida aceptable. Así, pues, la incapacidad de la

agricultura para cumplir con esta función, es considerada en América Latina como la causa principal, tanto de la pobreza de los habitantes rurales, como de la expulsión espontánea que se viene produciendo de la población desde el campo hacia las ciudades.

Es posible aducir que las estructuras económicas prevaletentes en la región están frenando un crecimiento mayor de la producción. Ello, porque no existen los mecanismos necesarios que permitan un adecuado equilibrio entre los diferentes sectores de actividad, equilibrio que debería manifestarse, sea por un más uniforme tratamiento entre los factores de producción, agrícolas y no agrícolas, sea por relaciones de precios más equitativos que permitan una mayor agilidad en las transferencias intra e intersectoriales.

En este contexto, resulta un hecho claro que la estructura de precios relativos ha sido desfavorable al sector agrícola, y aún más, el proceso inflacionario que sufre la mayor parte de los países de la región ha contribuido a agravar esta situación*. Incluso en lo que se refiere a aquellos rubros de exportación, cuyos precios en el mercado mundial, se han visto sustantivamente mejorados, sucede que en muchos casos, debido a las estructuras de mercado interno y de transformación, tales mejoras en los precios no han favorecido en forma proporcional a los agricultores. En ciertos casos, la responsabilidad recae sobre las industrias de transformación, en otros, sobre las empresas y estructuras de mercado interno. En efecto, éstas actúan como filtros o como amortiguadores que impiden que la nueva demanda y los nuevos precios se manifiesten en forma directa sobre el sector productor y, como consecuencia, que los mayores ingresos provenientes de los mejores precios, se traduzcan en beneficios reales para los productores y la población agrícola en general. Además, en muchos casos, la magnitud potencial de la demanda no llega a ejercerse en su totalidad sobre la agricultura, debido, más a rigideces inherentes al sector de transformación y de mercadeo, que al sector de producción.

* La fuerte elevación que han experimentado los precios de varios productos agrícolas en el mercado mundial, puede que transitoriamente haya modificado esta relación de intercambio sectorial.

En los últimos años la situación de la carne bovina en Centroamérica es un buen ejemplo de lo anterior. En una primera etapa, el aumento de la demanda externa y su consecuente incremento en los precios, originó, por una parte, una restricción de la oferta interna y, por la otra, un aumento de las exportaciones y un comienzo de expoliación de la masa ganadera. Luego, en una segunda etapa, comenzó un fortalecimiento sin precedentes de la industria de la transformación de carne (enlatado, embutido, congelado, etc.), que no ha guardado relación con el impacto mucho más débil en materia de precios y por lo tanto de ingresos, acaecido en el sector tradicional de ganadería. A través de la integración vertical, en una tercera etapa, las industrias de transformación han estado extendiendo su campo de acción hacia la actividad ganadera. Este último fenómeno, si bien ha dado como resultado un incremento significativo tanto en la producción de carnes como en el crecimiento de la masa ganadera, ha significado, al mismo tiempo, que el ingreso derivado de esa mayor actividad haya tendido a concentrarse en pocas manos.

Es así como, en virtud de una situación sectorial desventajosa para la agricultura, el valor agregado de las actividades de transformación y mercadeo para los mismos productos de origen agrícola aparece desproporcionadamente abultado en relación al valor de sus respectivas materias primas. En el contexto global se trata de un fenómeno de tipo contable derivado de la medición y valorización de las actividades sectoriales. Además, la utilización de precios constantes esconde éstas y otras variaciones, contribuyendo en gran medida a la distorsión de la real ubicación que le corresponde a cada sector en el ámbito de la economía en su conjunto.

Sin embargo, aún teniendo presente las consideraciones contenidas en los párrafos anteriores, resulta ineludible medir la importancia del sector agrícola en los distintos países de la región, a través de la participación relativa en la formación del PIB global. En 1972 dicha participación representó menos del 7 por ciento en Venezuela y casi 35 por ciento en Honduras. Debido al crecimiento más acelerado de los otros sectores, este porcentaje ha venido disminuyendo en prácticamente todos los países (Véase el Cuadro N° 2).

Uno de los aportes más significativos de la agricultura a la economía global en América Latina, ha sido, sin duda, el de las exportaciones de productos agrícolas que, en algunos países, ha adquirido un carácter muy dinámico. El ingreso que genera este comercio tiene una importancia fundamental en la balanza de pagos para la gran mayoría de los países del área, con excepción de Venezuela, Chile, Bolivia y en menor medida, Perú. En el Cuadro N° 1 se puede apreciar que los únicos países que estarían financiando sus importaciones de productos agropecuarios con recursos en divisas de origen no agrícola serían Barbados, Bolivia, Chile, Surinam, Trinidad-Tobago y Venezuela. En la gran mayoría de los países restantes, dicha relación no supera el 25 por ciento, lo cual indica claramente que en la mayoría de los países de la región, las exportaciones de origen agrícola, son claves para financiar las importaciones que requiere tanto el mercado consumidor, como el desarrollo de otros sectores.

A lo anterior, conviene agregar que el sector exportador de productos agrícolas constituye una actividad con capacidad de ahorro y que además contribuye en buena medida al financiamiento del presupuesto fiscal. De ahí la importancia que reviste para el proceso general de desarrollo de los países. Aun cuando es un sector más conectado en su tratamiento al sector terciario de la economía, no puede ignorarse el hecho de que prácticamente toda su materia prima proviene de la oferta agrícola primaria. Institucional y orgánicamente, el sector exportador agrícola aparece, según el país de que se trate, mayor o menormente ligado al sector primario, pero como se indicó en páginas anteriores, conjuntamente con el sector de transformación de productos agrícolas el sector terciario exportador actúa como tamiz impidiendo en muchas ocasiones que coyunturas del mercado favorezcan en forma directa al sector primario de producción.

Mirada esta función de la agricultura en otra dimensión, es decir, en cuanto a la actividad de producción que corresponde a los bienes que se destinan a los mercados externos, parece pertinente recordar el rol determinante que juega, y ha jugado, la actividad agrícola de exportación en aspectos tales como la introducción de tecnologías en las explotaciones, ya sea creadas, importadas o adaptadas, o en

la construcción de una infraestructura física en las áreas rurales. Es discutible el beneficio que para el desarrollo integral han significado en el pasado estos dos aspectos parciales del progreso. En muchos casos, ellos han producido distorsiones y desequilibrios, pero lo cierto es que, dentro de una concepción clara del desarrollo económico y social, es necesario tener presente que la tecnología introducida y la infraestructura construida y existente forman ahora parte del patrimonio de cada uno de los países y, por lo tanto, son ingredientes básicos para la instrumentación de las políticas agrícolas.

Otro aspecto importante que ubica al sector agrícola en relación al desarrollo global, lo constituye su capacidad de utilizar productivamente a la mano de obra y de condicionar la vida rural. Frecuentemente se atribuye al sector agrícola la responsabilidad de no haber creado los empleos suficientes y productivos, para asegurar a toda la población rural las adecuadas oportunidades de ocupación, y, ni mucho menos, para permitirles el acceso a niveles de ingreso suficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas. Sobre esto caben también algunas anotaciones.

Con excepción de algunos períodos y países en que la producción agrícola creció a tasas que podrían parecer satisfactorias, el proceso de desarrollo no ha logrado, en casi toda la región, un crecimiento agrícola capaz de superar el atraso relativo que sufren los habitantes de las zonas rurales. El bajo ingreso promedio de la población activa agrícola, * determina que los niveles de ingresos reales de la población agrícola sean insuficientes, fenómeno que se ve agravado por la desigual distribución de los beneficios emanados por la actividad agropecuaria. Expresado en dólares de 1960, el ingreso promedio a nivel de toda la economía, sobrepasó los 1.500 dólares anuales, sólo en Costa Rica, Panamá, Argentina, Chile, México, Uruguay y Venezuela. En el otro extremo, en Honduras, Bolivia y Paraguay no alcanzó a los 1.000 dólares por año. El ingreso promedio de la actividad agrícola, en cambio, en todos los países, excepto Argentina y Uruguay es inferior a 1.000 dólares. **

* Definido como el cociente entre PIB y población económicamente activa.

** Argentina 2.400 dólares, Uruguay 2.260 dólares.

En el Cuadro N° 1 se presenta, para el año 1972, una columna en que aparece el ingreso promedio agrícola, como porcentaje del global. A partir de este parámetro, en que se está considerando a la población económicamente activa como plenamente ocupada, resulta nítida la desventaja relativa que enfrenta el sector agrícola en América Latina con respecto al resto de los sectores. De la misma manera que no es posible referirse a la población urbana desocupada como población industrial desocupada, no es correcto atribuir al sector agrícola la responsabilidad de la desocupación rural. * La desocupación rural, junto a la urbana es un problema que atañe a la economía en su conjunto y no a un sector en particular. En economías sin pleno empleo, como es el caso de la totalidad de los países latinoamericanos, cada sector debe dar su aporte a la solución de este problema en la medida en que sus propias políticas de producción y de uso de tecnologías alternativas lo permita.

En América Latina, uno de los graves desequilibrios estructurales de sus economías, radica, precisamente, en el tratamiento que afecta a los distintos factores de producción, cuyas respectivas remuneraciones no siempre corresponden a la real función que cada uno de ellos tiene en los objetivos fundamentales del proceso de desarrollo. En particular, el factor mano de obra, siendo el más importante por cuanto en definitiva su remuneración se confunde con la finalidad misma del desarrollo, es a menudo postergado en aras de un mal entendido eficientismo empresarial, que en forma directa afecta las oportunidades de empleo a través de la introducción indiscriminada de tecnologías e, indirectamente y por la misma razón, contribuye a acentuar la concentración del ingreso y la marginalización del campesinado.

Las consideraciones anteriores corroboran el hecho de que existe un serio problema de subempleo en las agriculturas latinoamericanas, pese a que existe un fuerte drenaje de población rural que en su mayoría emigra a los grandes centros metropolitanos. En términos globales, se estima que la migración rural urbana significó entre 1961 y 1970 un desplaza-

* Esto no quiere significar que el sector agrícola latinoamericano no pueda incrementar su nivel de absorción de mano de obra.

miento de alrededor de 18 millones de habitantes.

Debe destacarse, sin embargo, que existen profundas diferencias entre países. Sólo en dos países de América Latina (Argentina y Uruguay), se registra una disminución absoluta y clara de la población económicamente activa agrícola, mientras que en otros dos (Chile y Venezuela), se constata una disminución muy leve o, al menos un estancamiento. En el resto, la fuerza de trabajo sigue creciendo, y en algunos casos, como en el de casi todos los países centroamericanos, a ritmos bastante altos.

Si bien las informaciones existentes son fragmentarias y los criterios para medir el excedente teórico de mano de obra en la agricultura son débiles, hay estimaciones realizadas por PREALC* que arrojan alguna luz sobre el problema. Según dichas estimaciones, el excedente para el conjunto de la región llegaría a poco más de un tercio de la fuerza total de trabajo agrícola, aun cuando en ciertos países como Bolivia, Ecuador y Perú, el porcentaje sería de 50 por ciento, y en América Central y el Caribe sobrepasaría el 40 por ciento.

Finalmente, en esta visión panorámica de la contribución de la agricultura al desarrollo de los países latinoamericanos, conviene hacer algunas consideraciones sobre la evolución de la situación alimentaria y nutricional. De acuerdo con los datos disponibles, obtenidos de las Hojas de Balance de Alimentos, América Latina habría mejorado su situación alimentaria entre 1961 y 1970, ya que la relación de calorías disponibles con respecto a las necesarias habría pasado de un índice de 100 a uno de 105. En otras palabras, el mejoramiento promedio de 5 por ciento para la región en su conjunto habría significado, también, que de una situación de relativo equilibrio entre disponibilidades y necesidades calóricas en el año 1961, se habría pasado a una de relativo superávit en 1970.

Sin embargo, tales promedios regionales ocultan diferencias apreciables de comportamiento entre los distintos países de la región, y, dentro de cada uno de ellos, entre los diferentes estratos socio-económicos de la población. Así, como se puede apreciar en el Cuadro N° 3, Paraguay, con un promedio de 2.800

calorías por persona, superaba las necesidades calóricas estimadas en alrededor de 21 por ciento en 1970, mientras que Haití registraba un déficit de 24 por ciento. Según los datos del Cuadro N° 3 solamente pocos países anotaron un mejoramiento importante en su situación nutricional promedio. De las 25 naciones incluidas en el Cuadro, diez experimentaron un incremento en la disponibilidad de calorías por habitante superior al 10 por ciento, entre ellas se cuentan cuatro países (Bolivia, Ecuador, Guatemala y Honduras) en los cuales, pese a dicho mejoramiento, el nivel absoluto promedio en 1970 continuaba siendo muy bajo. En contraste, en cinco países, hubo una disminución absoluta, aun cuando entre éstos figura Uruguay, que a pesar de ello conservaba en 1970 un nivel bastante elevado, superior a 2.800 calorías diarias.

De acuerdo con las conclusiones a que han llegado los círculos especializados en materia nutricional, en los últimos años se ha trasladado el énfasis centrado en el contenido proteico de la dieta hacia lo que ahora se considera el problema principal, cual es la de la cantidad total de energía disponible. Si bien la magnitud del problema proteico puede haber perdido cierta relevancia en virtud de tales conclusiones científicas, resulta interesante comprobar en el Cuadro N° 3 que en 1970 había todavía 17 países latinoamericanos con un consumo de proteínas por habitante inferior a 65 gramos diarios y que siete de ellos ni siquiera llegaban a los 55 gramos por día, con un mínimo inferior a 40 gramos diarios en el caso de Haití. Hubo algunos países como Surinam, Costa Rica, Guyana, Jamaica, en los cuales se registró un incremento considerable en el consumo proteico durante el último decenio. En la mayoría, sin embargo, las variaciones fueron pequeñas, y en algunos casos negativas.

No se dispone de antecedentes suficientes que permitan determinar con un grado de aproximación aceptable el número de personas que sufre de desnutrición en América Latina. Sin embargo, estimaciones provenientes de trabajos en curso colocan esta cifra en el orden de los 37 millones de personas, lo cual representaría alrededor del 13 por ciento de la población total de esta región. Por otro lado, una revisión de las encuestas sobre desnutrición en niños menores de 5 años, muestra que,

* Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

de un total de 170.000 niños examinados en 20 países de América Latina, más del 1 por ciento sufría de desnutrición severa y alrededor del 15 por ciento de desnutrición moderada¹. Si se extrapolan dichos resultados al total de la población infantil en este grupo etario significaría que en la región latinoamericana existirían unos 600.000 niños severamente desnutridos y cerca de 7 millones de desnutrición moderada.

Aun cuando en la mayoría de los países latinoamericanos no se han efectuado encuestas sistemáticas y completas sobre consumo de alimentos y estado nutricional de la población por estratos socio-económicos, es probable que la totalidad de esos 40 millones de casos de malnutrición en sus diversos grados, se encuentre en los estratos más pobres de la población, ya que los estudios realizados en diversas partes del mundo, incluyendo América Latina, demuestran fehacientemente la estrecha relación que existe entre el nivel de ingresos y el de consumo de alimentos y nivel nutricional. El problema es especialmente serio para los sectores pobres de las áreas urbanas, en particular aquellos que han emigrado en época reciente desde las áreas rurales. Sin acceso a la producción de subsistencia, de la que dependían cuando estaban en el campo, y sin disponer de un ingreso regular o adecuado para adquirir una cantidad suficiente de alimentos, dichas personas suelen encontrarse en una situación francamente miserable. Los pobres de las áreas rurales, si bien disfrutaban de una situación ligeramente más favorable que sus contrapartes urbanos, por las razones antedichas, también suelen mostrar índices de desnutrición bastante altos. Entre ellos, los que se encuentran en peores condiciones son los trabajadores sin tierra, que tienen trabajo temporal y por ende un ingreso muy irregular y bajo. Aunque no tan mal, los minifundistas y agricultores de subsistencia, en general, también se encuentran en situación precaria. Debido a que disponen de muy poca tierra, agua, capital y conocimiento técnico, les resulta difícil alimentar adecuadamente a sus familias aún en años de buenas cosechas, y su nivel nutricional puede deteriorarse en forma aguda en época de mala cosecha o en la época anterior a la cosecha, cuando las disponibilidades provenientes de la cosecha se les han agotado.

Las deficiencias en materia de comercialización de alimentos contribuyen a agravar las repercusiones de los desiguales patrones de distribución del ingreso que prevalecen en la mayoría de los países latinoamericanos. Tales deficiencias, tienden a castigar más severamente a los consumidores pobres, especialmente los que habitan las zonas marginales de los grandes centros urbanos, a través de precios más altos, calidad inferior de los alimentos y la falta de instalaciones adecuadas para la adquisición de los mismos.

ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LA PRODUCCION

Producción Agropecuaria

De acuerdo al valor bruto de la producción agropecuaria, los cinco productos más importantes —carne bovina, leche, maíz, café y carne porcina —representaron en 1972 casi un 50 por ciento del total regional. Considerando en cada uno de los países los cinco principales productos conforme al mismo criterio, se constata que éstos alcanzan porcentajes bastante superiores al 50 por ciento, excepto en Brasil y Ecuador, donde tales porcentajes son ligeramente inferiores. Para el conjunto de la región, 16 productos representan algo más del 80 por ciento del valor bruto de la producción (Véase el Cuadro N° 4)*.

Por otra parte, si se considera el destino de la producción agropecuaria regional, se verifica que alrededor de una cuarta parte de ésta se destina a la exportación, y que su composición por rubros se limita también a una media docena de productos. Desde un punto de vista cuantitativo, es evidente que lo anterior estaría indicando una escasa diversificación de la producción agropecuaria en América Latina.

En el Cuadro N° 4 puede observarse, también, que Brasil, México y Argentina estarían contribuyendo con casi dos tercios del valor bruto total de la producción agropecuaria re-

* Es útil aclarar que los 16 productos comprenden, sin excepción, a todos los productos que, a nivel de cada país, figuran como los cinco más importantes.

gional, lo cual indica que en cualquier análisis a nivel regional, se corre el riesgo de que, en gran medida, el agregado regional refleja fundamentalmente la situación de estos tres países*.

No obstante lo anterior se construyó el Cuadro N° 5 en el cual puede observarse, a nivel agregado, la evolución reciente del volumen físico de la producción agropecuaria para el período comprendido entre el trienio 1964-66, el trienio 1970-72 y las primeras cifras provisionales disponibles para 1973. Se desprende de dicho cuadro que el crecimiento promedio entre 1964-66 y 1970-72 fue de 3,7 por ciento anual, tanto en cultivos como en productos pecuarios, y entre 1972 y 1973 de 3,1 por ciento, lo cual, en ambos casos, resulta inferior al 4 por ciento establecido en la Estrategia Internacional de Desarrollo, como meta de crecimiento de la agricultura para el conjunto de países en vías de desarrollo durante la DD2.

En los cultivos, siempre a nivel regional, sobresalen por su rápida expansión las oleaginosas, entre las cuales se destaca nitidamente la soja, cuyo ritmo de crecimiento ha sido espectacular. También las frutas tuvieron un crecimiento acelerado, correspondiendo a los cítricos y al banano, tanto el mayor peso relativo, como el más rápido ritmo de incremento. El azúcar, por su parte, que creció lentamente hasta 1972, experimentó una brusca expansión en 1973, lo cual podría explicarse por los excelentes precios alcanzados en los mercados mundiales y por condiciones climáticas relativamente satisfactorias. Los cereales, las raíces feculentas y las legumbres y hortalizas, mantuvieron un moderado ritmo de aumento, quizá con la excepción de 1972, en que la producción bajó, especialmente en maíz y papas por efecto de la sequía que azotó a varios países de la región. Sin embargo, los niveles de producción de 1973 indican para estos rubros una buena recuperación. Por último, las fibras vegetales acusaron marcadas fluctuaciones, debido principalmente a la inestabilidad de precios en el mercado internacional. También para estos productos se observa una tendencia favorable en 1972 y 1973, la cual probablemente se acentúe hacia el fu-

turo, especialmente en lo que se refiere al algodón, por la influencia que la crisis energética está teniendo sobre los precios de las fibras sintéticas.

Para el total del subsector pecuario se observa en los años recientes un crecimiento bastante regular, lo que no ocurre con cada uno de los rubros en particular. Para la carne bovina, la evolución de la producción registró entre 1970 y 1973 un crecimiento cuya irregularidad puede ser imputada, en buena medida, al ciclo ganadero en los países de la cuenca del Plata. Las carnes porcinas y aves, en cambio, acusaron para el mismo período un fuerte y sostenido incremento: lo mismo ocurrió con la producción de huevos y, en menor medida de leche. Una explicación del cambio en la estructura por productos del subsector pecuario podría encontrar su origen en las condiciones favorables del mercado mundial para la carne vacuna. Ello ha conducido a los países exportadores de este producto, a incrementar al máximo sus ventas al exterior, pese a la lenta evolución de sus propias producciones y, en ocasiones, con una sensible reducción en el consumo interno. En algunos casos, dicha reducción se ha debido a políticas específicas orientadas a la sustitución de carnes rojas por carnes blancas, lo que explicaría el mayor incremento de estas últimas, mientras en otros, debido simplemente al alza de precios de la carne vacuna en los mercados internos.

De un análisis más detallado considerando separadamente los subsectores cultivos y pecuarios se desprende que, con excepción de Costa Rica, Bolivia, Colombia, Paraguay y Uruguay en el resto de los países se acrecienta paulatinamente la importancia relativa de las producciones de origen animal (Véase el Cuadro N° 6).

Considerando el período comprendido entre los años 1964-66 y 1971-73, los países pueden agruparse, conforme al crecimiento de la producción agropecuaria en tres categorías: (Véase el Cuadro N° 7).

1. Aquellos que registraron un ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria inferior al crecimiento demográfico: Argentina, Barbados, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

* Dichos países cuentan con el 65 por ciento de la población regional y con el 69 por ciento de las tierras potencialmente agrícolas.

2. Aquellos que registraron un ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria superior, en no más de un 1 por ciento, al crecimiento demográfico: Colombia, Guatemala y Venezuela.
3. Aquellos que registraron un ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria superior, en más de un 1 por ciento, al crecimiento demográfico: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Panamá, República Dominicana, Surinam y Trinidad-Tobago.

Si se ponderan los tres grupos por sus respectivas poblaciones, se concluye que el 47 por ciento de la población latinoamericana pertenecía en 1972 al primer grupo de países, el 14 por ciento al segundo grupo, y, el 39 por ciento al tercer grupo, vale decir, aquellos que registraron un ritmo de crecimiento satisfactorio que implica un real mejoramiento en la producción agropecuaria por persona.

La Actividad Pesquera

Además de los recursos que están en plena explotación, como ser la anchoveta, la merluza del Pacífico Sur-Oriental, la langosta de Brasil, los bancos de camarones de distintas áreas y diversas otras especies locales, las aguas que rodean las costas de América Latina contienen recursos pesqueros potencialmente significativos y susceptibles de ser explotados en forma mucho más intensa que en el presente. Sin embargo, para lograr dicho objetivo sería necesario mejorar los actuales métodos de producción, la infraestructura y las facilidades de distribución y, además, desarrollar programas de capacitación de la mano de obra.

La producción para consumo humano alcanzó en 1971 a 1,5 millones de toneladas, lo que significa un incremento de 67 por ciento con respecto a 1961. Merece destacarse como un hecho positivo que dentro de dicho total, los mariscos hayan doblado su contribución, por cuanto, junto con el atún, son la base de valiosas exportaciones a Norteamérica, Europa y Japón.

Pese a que dicho crecimiento es significativo, conviene tener presente que el desembarco de peces en la región podría incrementarse apreciablemente si se aprovechara la pesca que se captura junto con el camarón. A

guisa de ejemplo se puede señalar que sólo la flota mexicana desecha medio millón de toneladas de pescado por año.

La producción de las aguas interiores es aún reducida pero se considera que puede aumentarse por la explotación de los recursos y por el aumento de las prácticas de acuicultura.

El Cuadro N° 8 muestra algunos aspectos importantes en relación al aprovechamiento de los recursos de pesca de América Latina. En primer lugar, se aprecia que en la región septentrional, una parte importante de la captura es realizada en el Atlántico Centro-Occidental es realizada por barcos provenientes de países desarrollados. En las zonas meridionales, en cambio, la casi totalidad de la captura es realizada por pescadores latinoamericanos. En segundo lugar puede observarse que el potencial estimado de captura anual es enormemente más elevado que los desembarcos reales en toda la región, con la excepción del Pacífico Sur-Oriental, donde prácticamente se ha llegado al límite máximo de explotación. Con relación a esto último algunos sectores de opinión estiman incluso, que el nivel de captura de la anchoveta en Perú en 1971, sobrepasó los límites de una explotación normal lo cual contribuyó a la aguda reducción de los volúmenes de producción de aceite y harina de pescado en 1972.

En materia de consumo por habitante, el promedio latinoamericano es inferior al mundial. Existen, eso sí, apreciables variaciones entre los países de la región, las cuales se deben a varios factores, pero en general, puede señalarse que el consumo tiende a concentrarse en las áreas costeras y en las grandes ciudades.

Los factores más limitantes a su expansión son la calidad deficiente del producto por malas prácticas de manejo y conservación, la poca eficiencia de los canales de distribución y, en algunos países, los precios comparativamente más bajos de la carne roja. Se considera que a pesar de estas limitantes, existe en la región una actitud favorable al consumo de pescado.

La industria conservera ha sido dedicada a abastecer los mercados de menor demanda y tiene un desarrollo muy desigual debido en gran parte al alto costo de los envases. La eficiencia y productividad de la mayoría de las

plantas en la región está limitada por el suministro regular de materia prima de buena calidad.

La Actividad Forestal

La producción de madera aserrada se elevó de 16,2 millones de m³ a 18,2 millones de m³ entre 1970 y 1972, y de ese total Brasil, Chile, Colombia y México aportan el 80 por ciento. El incremento de la producción se debe principalmente a Brasil, quien es el mayor productor de la región. Por su parte la demanda creció a una tasa levemente inferior a la producción lo que permitió incrementar el saldo exportable de 550.000 m³ a 700.000 m³ entre 1970 y 1972, cifra que probablemente aumentará bastante debido a los incrementos de precios registrados durante 1973 en el mercado mundial.

Entre 1970 y 1972 la producción de tableros de madera aumentó un 15 por ciento alcanzando a los 2.300.000 m³, el consumo aparente registró por su parte, un aumento muy similar a la producción.

A pesar de algunos avances en ciertos aspectos institucionales de planificación de áreas naturales y la conservación del medio ambiente, la evolución del sector forestal en los últimos tres años no ha sido la más adecuada. En la mayoría de los países se han continuado, y tal vez acentuado, las prácticas destructivas que comprometen seriamente el futuro de los recursos forestales de muchas áreas. Estas prácticas pueden resumirse en tala abusiva, extracción selectiva de especies, incendios forestales y falta de manejo del bosque.

Por otra parte, las excepcionales condiciones que presenta la región para el establecimiento de plantaciones forestales se han aprovechado sólo en un grado mínimo. En el décimo período de sesiones de la Comisión Forestal Latinoamericana, celebrada en 1967, se recaló que, para hacer frente a las crecientes necesidades internas y aumentar las exportaciones de productos forestales se necesitaba desde esa fecha hasta 1985, una tasa mínima de reforestación de 300.000 hectáreas al año. Lamentablemente, la tasa promedio de reforestación de los últimos cinco años supera levemente la mitad de las metas indicadas y, del

total, cerca de las tres cuartas partes corresponden a Brasil.

Entre los aspectos positivos pueden destacarse los avances en lo que se refiere a manejo y desarrollo de parques nacionales y reservas equivalentes donde se relaciona el manejo con objetivos claros a nivel nacional y local. En países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Paraguay se están desarrollando los parques nacionales en base a planes de manejo. Actualmente las Naciones Unidas han reconocido a unos 37 parques nacionales en la región, que son manejados de manera tal que garantizan los recursos genéticos y los ecosistemas y que proporcionan servicios para la investigación y el análisis ambiental en áreas naturales.

El manejo de la vida silvestre empezó a registrar avances significativos en la conservación de especies, en la protección de especies capaces de ser industrializadas. Los convenios internacionales de protección de especies en peligro como los felinos; el estudio actual del manejo y procesamiento de la lana de la vicuña en el Perú; el estudio de procesamiento de lana de guanaco en Argentina; el fomento de especies en Colombia, y el desarrollo turístico en base a fauna acuática en Chubut, Argentina, todos demuestran grandes posibilidades para el uso adecuado del recurso y el manejo de tierras marginales.

Se aumentaron las labores en relación con el manejo de cuencas y la corrección de torrentes, dando énfasis a la integración de los aspectos de ingeniería, el manejo del suelo y la vegetación, y el uso de la tierra, como también a los aspectos de creación de empleo y desarrollo comunitario.

En aspectos educacionales, se han fortalecido algunas facultades forestales de la región, como también, escuelas para peritos forestales o ingenieros técnicos; se han realizado programas de capacitación para técnicos y profesores forestales en actividades tales como aserraderos, el manejo de parques nacionales y áreas silvestres, y cuencas hidrográficas. Las reparaciones forestales nacionales de varios países han realizado cursos en capacitación a nivel medio con la intención de formar cuadrillas de guardabosques, guardaparques y capataces.

En administración forestal, se ha venido notando con interés la promoción de una nueva generación de proyectos, cuyo objetivo es el reforzamiento de los servicios forestales. Asimismo, se está tratando de perfeccionar los enfoques de planificación central, regional, rural y a nivel de proyectos específicos, y mejorar la formulación, control y evaluación de proyectos concretos, relacionados con las metas de los planes de desarrollo socioeconómicos.

Finalmente, debe dejarse constancia que América Latina en su conjunto sigue no sólo desaprovechando una situación de privilegio en materia de producción y comercio de productos forestales sino que retrocediendo en términos absolutos. Como ejemplo se puede mencionar que el saldo neto negativo del sector forestal latinoamericano con el resto del mundo, que en 1965 era de 200 millones de dólares, en 1972 más que se duplicó.

LOS RECURSOS PRODUCTIVOS Y LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Tierra

Los aumentos en el área destinada a cultivos constituyen un elemento importante en el crecimiento de la producción agropecuaria en América Latina. La superficie cosechada continúa en proceso de expansión, no obstante que, para el conjunto de la región, con excepción del Caribe, puede apreciarse una paulatina declinación, en el ritmo de ampliación del área. En efecto, mientras en el primer quinquenio de los años sesenta la superficie creció en un 2,6 por ciento anual, en el segundo lo hace en un 1,3 por ciento y en los tres primeros años del presente decenio en sólo 0,5 por ciento por año (Véase el Cuadro N° 9).

La incorporación de nuevas áreas es variable según el país. Paraguay llegó casi a doblar el área cultivada entre 1960 y 1972. Nicaragua registra incrementos del 80 por ciento. Brasil, Ecuador y Colombia han aumentado en cerca de un 40 por ciento en igual período. Situaciones muy distintas se presentan en Chile y Uruguay, en donde se observa una tendencia a disminuir la superficie cosechada sea por la relocalización de los cultivos de cereales hacia

áreas más fértiles en el primer caso, o por la reducción de la superficie cultivada con cereales y oleaginosas, en el segundo.

De los 15.3 millones de hectáreas cultivadas adicionales en 1972, con respecto a 1960, cerca de 10 millones se han localizado en Brasil, 2 millones en México, y un millón en Colombia. En otros términos, los aumentos de área, en un 85 por ciento se originaron en los países de mayor extensión territorial y agrícola.

Los cereales aumentaron en 8,6 millones de hectáreas, las oleaginosas en 2,4 millones y las de leguminosas en 1,8 millones. En el conjunto estos tres tipos de cultivo, ampliaron su área de cosecha en 12,7 millones de hectáreas entre 1960 y 1972, cubriendo así el 78 por ciento del incremento total de la superficie cultivada.

Aunque no es posible establecer en qué medida la ampliación del área cosechada se debe al avance de la frontera agrícola o a la intensificación en la utilización de tierras ya desarrolladas u ocupadas, se puede presumir que ésta última vía ha jugado un papel más importante, dada la lentitud y dificultad de los procesos de colonización de nuevas tierras. De cualquier manera, es claro que el recurso tierra ha sido fundamental en el crecimiento de la producción. No hay dudas que en el futuro lo seguirá siendo, de allí entonces que resulta de interés conocer y evaluar con mayor precisión el potencial de tierras de la región.

Tradicionalmente se viene afirmando que América Latina presenta una situación de abundancia de tierra. Se ha calculado que sólo un 30 por ciento de la superficie de la región sería inapta para cualquier tipo de utilización agrícola. Las tierras con alguna potencialidad alcanzarían a 1.400 millones de hectáreas, de las cuales 570 millones serían tierras potencialmente arables.³ Para América del Sur se ha señalado⁴ que el potencial arable alcanzaría a 524 millones de hectáreas, de las cuales al año 1970, solamente se habrían desarrollado alrededor de 120 millones, es decir, no más del 23 por ciento de dicho potencial. Esta situación, al ser comparada con las otras regiones del mundo, hace pensar que América Latina y más particularmente América del Sur, es la región donde los potenciales de tierras alcanzan un menor grado de aprovechamiento.

Sin embargo, esta visión global en torno al potencial agrícola de la región, debe ser considerada con mayor detención. En primer término, el reconocimiento de los recursos de tierras y aguas es absolutamente insuficiente. Una gran parte de la región no ha sido aún reconocida, salvo mediante algunas evaluaciones exploratorias. Es posible que los estudios o evaluaciones de recursos de la región permitan superar ciertas opiniones y mitos sobre el particular. En todo caso, los avances parciales que se han realizado, configuran visiones menos optimistas que las tradicionales. En Chile el avance en reconocimientos más detallados ha revelado una disponibilidad de tierra arable muy inferior a la estimada con anterioridad. Asimismo, los estudios conducentes a la confección del Mapa de Suelos de América del Sur realizado por FAO y UNESCO, han revelado algunas restricciones serias que caracterizan a los suelos de esta región, en particular, su baja fertilidad natural. No menos del 50 por ciento de ellos mostraría esta condición. Otra limitación grave es la escasez de agua. El 20 por ciento de América del Sur tiene climas semiáridos o áridos en donde la agricultura sin riego es aleatoria o totalmente imposible. Existen también extensas zonas de tierras escarpadas de los Andes que constituyen alrededor del 10 por ciento del continente.

Concluye el estudio citado que la superficie que no presenta las limitaciones señaladas es inferior al 10 por ciento de la superficie total⁶. Un informe reciente, relativo a la evaluación y manejo de suelos de la región amazónica que constituye la región más extensa y vacía en Latinoamérica, concluye asimismo que el 90 por ciento de los suelos en la región amazónica tienen una fertilidad natural baja⁵.

Por otra parte los procesos de colonización y de explotación de territorios potencialmente agrícolas, han venido tropezando con variados obstáculos. Las supuestas grandes reservas de la región se ubican en zonas de difícil acceso. Los requerimientos en inversiones tanto en infraestructura básica, como a nivel de las nuevas explotaciones son cuantiosos. Falta investigación y tecnología adecuada a las condiciones naturales de las áreas a colonizar. En repetidas ocasiones los sistemas de cultivo y las condiciones precarias en que se

desarrolló la habilitación de nuevas tierras, conduce a la destrucción sistemática de los recursos, dando origen a una agricultura migratoria que más que extender el área agrícola, va aniquilando definitivamente esta posibilidad (ver documento LARC/74/7, sobre Medio Ambiente y Desarrollo). En otras oportunidades, situaciones humanas o culturales que arraigan a las poblaciones a un cierto medio, impiden la formación de corrientes migratorias hacia zonas más vacías. Todas estas dificultades se traducen en un muy lento avance en los proyectos de colonización y en una escasa significación de los mismos, en el conjunto de la actividad agrícola.

Experiencias fallidas de colonización se observan en repetidas ocasiones en América Latina. Es aún prematuro emitir juicios evaluativos sobre los programas de penetración y ocupación del territorio que se están desarrollando en Brasil. Sin embargo, es probable que se logren avances de consideración en la expansión de su frontera agrícola.

En general, los terrenos más fáciles de habilitar para la agricultura ya han sido incorporados, por lo cual es conveniente evaluar con realismo las posibilidades que el avance de la frontera agrícola puede ofrecer al desarrollo agrícola de la región. En Centroamérica aparentemente existen amplias posibilidades de agregar nuevas tierras a la agricultura, ya que sólo el 40 por ciento de ellas está incorporado a fincas. Sin embargo, de 21 millones de hectáreas con alguna aptitud agrícola que restan por incorporar, sólo un 2 por ciento son aptas para un uso agrícola de tipo intensivo. Por otra parte, la posibilidad de aumentar el área agrícola o cultivada no se presenta con características similares en los distintos países. Algunos como Uruguay, Haití, Chile, El Salvador, y en cierta medida México, terminaron hace tiempo la etapa de ocupación de los suelos agrícolas y ya no disponen de áreas importantes a colonizar. Así, pues, el camino de la intensificación aparece el más viable, en el corto y en el mediano plazo, no sólo para los países mencionados sino también para toda la región. La subutilización del suelo, ya incorporado a fincas, es un fenómeno generalizado en América Latina, inclusive en aquellos países con altas densidades de población rural. En la subregión andina, por ejemplo, de 20 millones de hectáreas de superficie

arable, sólo se cultivan anualmente 11 millones de hectáreas, destinándose el resto a pastos naturales, a barbecho o descanso y en mínima parte a pradera artificial.*

La subutilización alcanza también a la tierra regada. Es igualmente conocida la ineficiencia en el aprovechamiento de los recursos de praderas y la baja densidad de ganado por unidad de pradera disponible, como también la baja proporción de pradera artificial o mejorada.

La totalidad de los países de la región han venido intensificando la utilización de las tierras ya incorporadas y habilitadas. Sin embargo, dicho proceso es obstaculizado por las arcaicas estructuras agrarias de la región. En general, en los estudios realizados en distintos países de la región los pequeños productores mostraron un uso más intenso del suelo, pese a disponer sólo de escasos recursos de tierra. A la inversa, la excesiva concentración de tierras en grandes latifundios ha conducido tradicionalmente a un uso extensivo del suelo y el agua.

El proceso de reforma agraria en términos generales, no ha logrado cambiar este panorama de tenencia característico de América Latina e, incluso, el problema podría estarse agravando entre los campesinos minifundistas o sin tierras, ya que se observa una tendencia creciente a la minifundización. En Brasil, por ejemplo, según cifras censales, 1,5 millones de explotaciones (45 por ciento del total) correspondían en 1960 a unidades inferiores a 10 hectáreas de superficie total. En 1970, en cambio, dicho tipo de explotaciones alcanzaba a 2,5 millones (51 por ciento del total). No obstante, por la ampliación del área total y cultivable, el tamaño promedio no disminuyó.

En el caso de México, el considerable aumento del número de parcelas puede entenderse como un proceso similar al anteriormente descrito. El V Censo Ejidal de 1970 registró 22.681 ejidos y comunidades agrarias, o sea 10 por ciento más que en 1960. No obstante, el número de parcelas ejidales, consideradas como unidades individuales de explotación,

ascendió a 1,8 millones en tanto que en 1960 ascendían a sólo 1,5 millones o sea experimentaron un incremento de 23,4 por ciento. Asimismo, el número total de ejidatarios y comuneros alcanzaba en 1978 a 2,2 millones, frente a 1,6 millones en 1960. En las regiones altas de algunos países andinos, como Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia se puede observar un fenómeno similar.

Mano de obra

En relación con la mano de obra en la agricultura parece interesante destacar un fenómeno de concentración similar al que ocurre con la tierra, pero en este caso, en las explotaciones de menor tamaño. En Centroamérica, por ejemplo, más del 90 por ciento de la mano de obra se concentra en las explotaciones inferiores a 35 hectáreas; algo similar sucede en otros países de la región. Es interesante conocer cuál es la dirección de este proceso de concentración de la mano de obra. El crecimiento demográfico en la agricultura continúa en la mayoría de los países y la localización de la población, según estratos de tamaño, podría estar indicando una agudización del problema del subempleo, en especial si los aumentos de población se vuelcan hacia un tipo de agricultura de subsistencia o minifundaria. Es así como en el caso de Brasil la información del Censo Agrícola de 1960 indica que el 65,3 por ciento del personal ocupado se localizaba en las explotaciones inferiores a 50 hectáreas en tanto que según los datos del censo de 1970 dicha cifra alcanza el 73,7 por ciento. Los antecedentes dados más arriba sobre "minifundización" serían compatibles con estas cifras relativas a localización de la población activa.

Con el fin de apreciar el significado de esta situación desde el punto de vista de la combinación de los recursos productivos, resulta de interés establecer ciertas relaciones entre tierras y recursos humanos. El indicador elegido es la densidad de activos por kilómetro cuadrado de tierra en las explotaciones, sea ésta la superficie total de las fincas o la densidad en relación a la superficie cultivable. Para Brasil, utilizando la información del Censo de 1970, los resultados son los siguientes:

* Junta del Acuerdo de Cartagena. Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo. Marzo, 1972.

Estrato de tamaño de las explotaciones	Activos por km ² de superficie	
	Total	Cultivable
— 10 hectáreas	55,1	91,5
10 a 100 hectáreas	8,8	40,1
+ de 100 hectáreas	0,9	24,2

Como se puede apreciar, las diferencias en las densidades entre los distintos estratos de tamaño son considerables*.

Esta desigual distribución en los recursos de tierra y de mano de obra, constituye un aspecto estructural de gran significación en el desarrollo de la agricultura de América Latina, que es la resultante del sistema imperante de apropiación y remuneración de los factores productivos en la mayoría de los países. No obstante la abundancia de ambos recursos, la dirección contraria de su ubicación impide una combinación y una utilización más racional.

Tecnología

Un aspecto significativo en las agriculturas de la región, es la creciente incorporación de modernas tecnologías a los procesos productivos. Dos fenómenos caracterizan este proceso. El primero de ellos, es el mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo tecnológico, y el segundo, es la relativa concentración de los usuarios de las nuevas tecnologías, en especial de aquellas que exigen una mayor disponibilidad de capital.

En lo relativo a infraestructura, los progresos alcanzados en la educación superior y de post-grado, el desarrollo de los institutos de investigación y el aumento de los recursos destinados a esta labor, han permitido avances importantes en el desarrollo y adaptación de tecnologías. Se ha generalizado la obtención de nuevas variedades y de híbridos, en especial en el caso de cereales, al mismo tiempo que se han logrado adaptar variedades de otras regiones. También se ha progresado en el co-

nocimiento de los problemas de nutrición vegetal y de requerimientos de fertilizantes en los cultivos. En cuanto a la ganadería bovina y ovina, aun cuando los niveles tecnológicos son en general deficientes, se ha progresado en algunos aspectos de manejo del ganado, siendo digno de destacarse el desarrollo de ciertas campañas sanitarias, en particular contra la fiebre aftosa que se realiza en una acción coordinada que cubre numerosos países de América del Sur. Se observan también ciertos progresos en manejo y alimentación de aves y de cerdos.

Los avances en materia de fertilización, así como en el empleo de semillas de variedades mejoradas, y en el uso de pesticidas para el control de plagas y enfermedades, parecen ser los factores principales que han contribuido al aumento en los rendimientos. Son conocidos los progresos alcanzados en el empleo de semillas certificadas en países como México, Chile, Argentina, Colombia y Brasil. Asimismo son notables los incrementos en el consumo de fertilizantes. En América del Sur, por ejemplo, el consumo de NPK creció entre 1960 y 1970 en 11,9 por ciento anual, y, al parecer, la tendencia ha sido a aumentar dicho ritmo de incremento*.

La creciente mecanización permite poner en cultivos superficies más extensas, intensificar la utilización de la tierra agrícola mediante el cultivo doble y obtener mayores rendimientos a través de un cultivo oportuno y de mejor calidad. No obstante es posible que ésta sea una de las áreas donde la investigación haya realizado menores esfuerzos para dar una respuesta adecuada a las diversas y variadas situaciones, tanto ecológicas como de estructura, de las explotaciones o sistemas de cultivos. En términos generales, quizás con la excepción de la Argentina, y en cierta medida Brasil, la mecanización ha sido promovida y orientada a través de la acción directa de firmas comerciales vinculadas a los países fabricantes, mediante sistemas de créditos especiales, sin que haya existido una preocupación mayor por adaptar los equipos a las con-

* La densidad de activos en la tierra cultivable, en las explotaciones menores de 10 hectáreas, podría compararse con la situación de India o Pakistán que en 1970 tenían una densidad promedio de 89 y 68 personas activas por km² de tierra arable respectivamente.

* Mientras entre 1959 y 1961 el consumo crecía al 3,6 por ciento anual 1969 y 1971 creció al 14,9 por ciento por año, tasa superior a la proyectada por FAO para 1978, 1980 en el Estudio Perspectivo para Sudamérica (8 a 10 por ciento anual).

diciones naturales o socioeconómicas de la región.

Por diversas razones, entre otras el encarecimiento de los equipos, el proceso de mecanización ha venido disminuyendo su ritmo de expansión. Considerando el número de tractores en servicio, se constata que su ritmo de incremento anual que era de 12,7 por ciento entre 1950 y 1963 bajó a sólo 4,6 entre 1963 y 1970 y en los años recientes a menos del 4 por ciento. Aun cuando se ha incrementado la potencia media de cada tractor, la disminución en el ritmo de aumento es clara y es posible que las circunstancias especiales del comercio mundial de combustibles pudiera afectar aún más dicho ritmo.

Distintas circunstancias, tanto de tipo estructural como económicas, ha hecho que el progreso tecnológico no beneficie en forma generalizada el conjunto de unidades productivas. Los niveles de conocimientos, el acceso al mercado y a las fuentes de financiamiento, y el acceso también a las propias fuentes de divulgación de modernas tecnologías, han significado que los grupos de productores medianos y grandes hayan sido los más beneficiados con este desarrollo tecnológico en desmedro de los grupos de pequeños productores. De ahí que la investigación requiere estar orientada, al igual que la extensión o el crédito, con características particulares si desea servir a grupos más amplios de campesinos.

Un aspecto del desarrollo tecnológico que ha venido siendo motivo de preocupación creciente en la región se refiere a la relación entre tecnología y empleo. Se ha distinguido, con razón, entre cambios tecnológicos intensivos en el uso de mano de obra y tecnologías intensivas en el uso de capital. Aplicar tecnologías desplazadoras de mano de obra, creadas en países donde ella es escasa, a países con claras dificultades de empleo de su potencial humano, viene mostrándose en América Latina como una vía errónea que no está de acuerdo ni con el costo de oportunidad de los factores ni con la idea de un desarrollo armónico que responde al concepto de igualdad en las oportunidades para todos.

El desarrollo tecnológico en ciertas áreas ha sido especialmente lento y los esfuerzos en este sentido son insuficientes para responder a los requerimientos de la región. En especial

se pueden destacar las siguientes áreas de problemas:

1. El reconocimiento de los recursos naturales renovables y en particular lo relativo a la evaluación sistemática de la aptitud de los recursos de tierras. Este vacío es especialmente notable en el caso de la región amazónica y del trópico húmedo.
2. Manejo y habilitación de suelos así como sistemas de regadío y avenamiento y lucha contra inundaciones.
3. Los problemas de fertilidad y fertilización en especial de ciertos tipos de suelos, como, por ejemplo, los de origen volcánico y de algunas regiones como la pampa argentina.
4. En cuanto a ganadería bovina, en especial en algunas regiones como la andina, los problemas de mejoramiento de razas, y en general de manejo, se arrastran desde hace largo tiempo sin que la investigación haya realizado un esfuerzo significativo en esta materia.
5. En lo relativo a mejoramiento de plantas, aun cuando se han realizado progresos serios, en particular en los cereales, quedan aún otros tipos de cultivos donde aún es mucho lo que falta por avanzar.

Capital

El desarrollo de la agricultura provoca cambios importantes en la combinación de factores productivos. Los requerimientos de capital, a nivel de la explotación o fuera de ella, son considerables. La agricultura a base de trabajo manual y en que los factores naturales son preponderantes, dé paso a una actividad en donde la mano de obra capacitada y el empleo más intenso de capital aumentan. Por desgracia no se dispone, a nivel de países, de evaluaciones del volumen y estructura de los capitales utilizados en el sector, y se conoce sólo en forma parcial las relaciones entre stock de capital comprometido en el proceso productivo y el flujo de productos que se originan en el sector. Sin embargo, los antecedentes existentes parecieran señalar una lenta e insuficiente formación de capital en la agricultura regional.

Varias razones podrían explicar dicha situación, entre otras ya ha sido señalada la atención preferente dedicada a otros sectores, en especial al industrial, en desmedro en muchos casos de la agricultura y, en particular de los programas de inversión en este sector. Es frecuente también que las políticas oficiales o las mismas estructuras intra o intersectorial hayan estado orientadas a transferir recursos del sector agrícola al medio urbano e industrial. En muchos países, la agricultura ha continuado siendo el principal contribuyente financiero al desarrollo general (con excepción entre otros, de Venezuela y Chile), descuidando la formación de capital al interior de sí misma. Estas transferencias generalmente no son directas, empleándose mecanismos indirectos, como impuestos, tasas de cambio diferenciales o relaciones de precios intersectoriales desfavorables a la agricultura. Las agriculturas de Venezuela, Bolivia y Chile han estado casi exentas de impuestos, ya que el petróleo o la minería han sido las principales fuentes de tributos. En Argentina y Uruguay, en cambio, su contribución impositiva es considerable. La adecuación, tanto de las políticas tributarias directas, como de la política cambiaria y, muy particularmente, la de precios intersectoriales, puede servir como medio para hacer más activa la participación del sector agrícola en la generación del ahorro y en el financiamiento del desarrollo, incluyendo el del propio sector.

Las condiciones estructurales de las agriculturas de la región, con la marcada desigualdad en la distribución de recursos y de ingresos, se mantienen como uno de los más serios escollos al proceso de capitalización de la agricultura. En los grupos terratenientes persisten formas de consumo inadecuadas al nivel de desarrollo de la región y a las exigencias de ahorro e inversión del sector. Es por ello, entre otras razones, que los programas de reforma agraria necesitan de especial apoyo en materia de financiamiento. Ellos representan una interesante oportunidad, no sólo de redistribuir la tierra o sus beneficios, sino de lograr un proceso más acelerado de inversión en especial en las explotaciones más ineficientes y extensivas, afectadas por la reforma.

Los tradicionales o a veces ineficientes sistemas de mercadeo y de crédito, contribuyen también a captar y a desviar recursos o exce-

centes que los productores podrían en alguna medida capitalizar. En ciertos casos, la explotación de que son objeto los productores afecta incluso las posibilidades de mejorar los ingresos de los propios beneficiarios de la reforma agraria, anulando en alguna medida, el efecto favorable de la distribución de la tierra.

En los esquemas productivos imperantes en la región la desigual distribución de los ingresos es la resultante de una cadena cuyos eslabones están íntimamente ligados a la concentración de los factores productivos, con la sola excepción de la mano de obra. Entre los distintos tipos de productores agrícolas, el que más recurre al uso intensivo de capitales en la agricultura, es aquel que controla las explotaciones de tipo comercial, fuertemente integradas al mercado y con técnicas dinámicas de organización empresarial. Es posible que el aporte a la producción agropecuaria de la región de este grupo relativamente pequeño de productores vaya en aumento, pero también es muy probable que dicho grupo concentre la mayor parte de las oportunidades de formación de capital, relativamente limitadas en la región. Debido a lo anterior y, al hecho frecuente que en dichas explotaciones se suelen utilizar tecnologías desplazadoras de mano de obra, es que el proceso de modernización, en la forma como se está produciendo en América Latina, tendería a acentuar la desigual distribución del ingreso prevaleciente en el sector rural de la mayoría de los países latinoamericanos*.

En general, se observa en la región una tendencia a aumentar la importancia del sector público en el financiamiento e inversión en el sector agrícola. La participación de los gobiernos ha sido especialmente activa en lo relativo a mercadeo, como asimismo en la inversión en regadío y, en general, en las obras de infraestructura.

No obstante, la participación del sector público es aún insuficiente para dar un impulso más audaz al desarrollo agrícola. Desde luego los gobiernos no han logrado suministrar el financiamiento necesario para dar mayor amplitud a los sistemas de crédito a mediano y largo plazo con el objeto de estimular la inversión a nivel de la explotación. El esfuerzo

* Este fenómeno es agravado por la escasa movilidad de la mano de obra campesina.

del sector privado es absolutamente insuficiente y, en el caso de los pequeños productores, muy difícil. En este último caso, las inversiones no monetarias, en especial en mejoramiento de tierras o de infraestructura, podría tener una mayor significación si el estímulo del Estado fuera más decidido y los campesinos dispusieran de asociaciones más activas.

Aspectos institucionales

Ha sido reiteradamente destacada la importancia de las estructuras de tenencia de la tierra en el desarrollo de las agriculturas de la región. La caracterización más aceptada ha sido aquella denominada como complejo latifundio-minifundio, que además de destacar una serie de interrelaciones, muestra la desigualdad existente en la repartición de recursos y oportunidades. El análisis de esta situación, especialmente intenso durante el decenio de los sesenta, logró crear conciencia en torno a la relación funcional directa entre las estructuras de tenencia y el comportamiento del sector agrario y de la economía en general. Es un hecho positivo el que la mayoría de los países de América Latina posean ahora leyes de reforma agraria e institutos u organismos encargados de su aplicación.

Para el conjunto de la región, el número de beneficiarios de la reforma agraria durante el decenio pasado puede estimarse entre 1.0 y 1.2 millones de familias campesinas, entendiéndose por tales, a las familias carentes de tierras que obtuvieron posesión de terrenos agrícolas o acceso real a los mismos a través de programas ejecutados por organismos oficiales, correspondiendo en más de la mitad de los casos a campesinos mexicanos y venezolanos.² Ello significó un promedio cercano a las 100.000 familias anuales. En los primeros años del presente decenio se puede estimar que dicha cifra se ha duplicado, en especial por la aceleración de los procesos de reforma ocurridos en Chile y Perú y por la continuación del proceso en Bolivia, México y Venezuela y las recientes acciones emprendidas en Colombia, Ecuador y Panamá. Sin embargo, los logros a nivel regional están aún muy distantes de constituir una meta satisfactoria, teniendo presente dos indicadores muy elocuentes, el número de beneficiarios potenciales que a mediados

de los años sesenta se estimaba en 10 millones de familias campesinas desposeídas y el incremento anual de la fuerza de trabajo rural que alcanza alrededor de los 500.000 trabajadores.

No obstante, la experiencia acumulada es valiosa y permite elaborar directrices que hagan más eficaces los procesos de reforma agraria y, así, evitar los errores y efectos temporales a veces depresivos sobre la producción. En este sentido se puede afirmar que los argumentos que se utilizan para mostrar como caóticos los resultados de las reformas agrarias, constituyen, muchas veces, intentos para restar respaldo público y apoyo político a un proceso que resulta indispensable para el desarrollo de los países de la región.

En la mayor parte de los países que han realizado reformas agrarias o que han aprobado leyes con dicho objeto, se han intentado cambios en las instituciones de apoyo a la producción agropecuaria. Igual cosa se observa en países con programas tendientes a la modernización de sus agriculturas. En este sentido, en casi todos los países se han ido realizando progresos en la investigación agrícola, dándole mayor agilidad y superando numerosas barreras burocráticas. Al mismo tiempo, se le ha otorgado recursos crecientes, aun cuando todavía insuficientes para cubrir las necesidades de adaptación o creación tecnológica en los países de la región. Un esfuerzo muy importante se ha observado, también, en el perfeccionamiento de los investigadores. Sin embargo, subsisten diversos problemas como la inestabilidad tradicional que sufren los cuadros dedicados a la investigación; la falta de coordinación entre los institutos oficiales y los privados o universitarios, la ausencia de prioridades en los trabajos de investigación, y, por último, la relativa desconexión entre el mundo de la investigación y los problemas reales que vive la agricultura. Este desarraigo no es exclusivo de la investigación sino que caracteriza a la mayor parte de los servicios que actúan en la agricultura en funciones de apoyo.

Con respecto a la extensión a partir del decenio pasado y con mayor énfasis en el presente, ésta viene sufriendo una profunda revisión, tanto en su concepción como en sus metodologías de trabajo. Las nuevas exigencias

derivadas de los procesos de reforma agraria o de los programas de asistencia a grupos más amplios de pequeños productores o campesinos, han provocado una revisión en los objetivos de los servicios de extensión. Tradicionalmente, ellos se han orientado a divulgar ciertas prácticas mejoradas de producción que sólo han beneficiado a grupos muy reducidos de agricultores que han estado en condiciones de reunir todos los requisitos para desarrollar tales innovaciones. Cambios tecnológicos que sirvan a grupos amplios de campesinos, no pueden provocarse en forma aislada, sin que se modifiquen otros aspectos que están ligados a ellos, como son la provisión de insumos o los problemas de financiamiento o de comercialización. Así, la extensión comienza a reade cuarse hacia una visión más amplia, que enfrenta situaciones reales que condicionan el desarrollo de la producción agropecuaria. Por otra parte, la necesidad de cubrir grupos amplios de campesinos ha hecho buscar formas de trabajo más ágiles que motiven la participación de los propios campesinos a través de sus asociaciones.

En forma similar a lo ocurrido con la extensión, otras instituciones como el crédito, por ejemplo, han mostrado sus limitaciones, tanto en cuanto al volumen de recursos, como al destino de éstos. Los procesos de democratización del crédito suponen necesariamente una revisión de los mecanismos bancarios tradicionales y de las garantías que ellos exigen para su otorgamiento. Por otra parte, es necesario destacar la importancia que puede tener la canalización del crédito hacia asociaciones de agricultores, como cooperativas u otras asociaciones que permitan multiplicar, al igual que con los servicios de extensión, la acción de los organismos de financiamiento.

Uno de los aspectos institucionales que se proyectan con más interés en el futuro de la agricultura regional es la formación de asociaciones y cooperativas de pequeños productores, cuyo desarrollo está ligado, en gran medida, al avance efectivo de los procesos de reforma agraria. Los servicios de apoyo encuentran en estas asociaciones el ambiente adecuado a una complementación de esfuerzos. Las más extendidas, son aquéllas formadas por medianos y pequeños productores. Las organizaciones de asalariados son menos frecuentes, advirtiéndose, por otra parte, una seria dificultad para

la integración en asociaciones por parte de los campesinos minifundistas o sin tierra. En alguna medida, ello se debe a su situación de subsistencia, en la cual los problemas de mercadeo o de tecnificación y financiamiento tienen una connotación muy particular. Con respecto a los servicios de tipo social o cultural, se puede decir que, con la excepción de la educación primaria que tiende a extenderse al medio rural latinoamericano*, el resto de los servicios continúan concentrados en las áreas urbanas.

No obstante los programas señalados, se mantienen ciertas características tradicionales en las estructuras agrarias latinoamericanas. Se ha indicado que las de uso y tenencia de la tierra han cambiado relativamente poco y, además, que dichos cambios han beneficiado a grupos reducidos de la población rural, con la consecuente marginalidad de las mayorías campesinas de América Latina. Por otra parte, los cambios que se han introducido en los servicios públicos no han logrado superar la anarquía tradicional entre los organismos estatales. Sus funciones, a veces duplicadas y triplicadas con enormes dificultades de coordinación y con vicios burocráticos muy generalizados (centralización y concentración de personal en las áreas urbanas más pobladas) han frustrado los esfuerzos por ampliar los servicios a la mayor parte de la población campesina. La debilidad de los Ministerios de Agricultura es uno de los rasgos institucionales más comunes en América Latina. En este sentido, es digno de mención el ensayo de descentralización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá.

Un hecho positivo ha sido la creación de oficinas de Planificación a nivel de los Ministerios de Agricultura en varios países. Tanto el planteamiento de estrategias, como la concepción de los cambios institucionales en proceso de desarrollo, requieren de un sistema de planificación eficiente. Sin embargo, las unidades de planificación agrícola creadas no cumplen hasta ahora, por lo general, en forma eficiente el papel que en principio debieran acometer. Entre las deficiencias más frecuentes se puede indicar, en primer término, la dificultad de los planificadores del sector agro-

* Aunque su contenido no ha variado y resulta algo extraño a la vida rural misma.

pecuario para considerar las implicancias de las estrategias generales del desarrollo sobre la agricultura.

Por otra parte, las unidades de planificación agrícola están desvinculadas de un gran número de variables que se manejan desde el sector público y que tienen una gran influencia sobre el sector agropecuario (políticas generales de precios, políticas de precios agrícolas, políticas financieras o fiscales, políticas de comercio exterior, etc.).

En algunas ocasiones, la planificación se ha limitado a un mero ejercicio de compatibilidad entre proyecciones de oferta y demanda que, fuera de servir como un elemento de referencia, no alcanza a configurar estrategias coherentes o políticas que involucren a los organismos operativos. Los niveles ejecutivos permanecen con mucha frecuencia ajenos al proceso de planificación ya que los servicios responden más a situaciones inmediatas que a lineamientos de mediano o largo plazo. La planificación permanece así en una esfera extraña incluso al conjunto del propio sector público agrícola y, desde luego y con mucha mayor razón, ajena al de los niveles operativos regionales o zonales de cada país.

Otra situación que se observa en algunos países es la dificultad para incorporar al proceso de planificación los cambios estructurales que se operan en dichos países, dando la impresión de ser dos ámbitos que pertenecen a esferas independientes y que no se relacionan entre sí. Algo similar ocurre con el problema del subempleo de la mano de obra rural, pese a existir creciente conciencia sobre la importancia de este aspecto.

Los progresos alcanzados en cuanto a creaciones de unidades de planificación agrícola, debieran continuarse con un esfuerzo especial por avanzar hacia la concepción de un sistema de planificación que permita, además de considerar las estrategias globales de desarrollo, vincularse e influir en los mecanismos de decisión de políticas al mismo tiempo que comprometer tanto a los organismos operativos del sector, como a las organizaciones regionales o gremiales (tanto de productores como de campesinos). Para ello, la planificación debiera convertirse, cada vez más, en un proceso integrado multisectorialmente que sea capaz de penetrar y orientar, tanto las políti-

cas o programas en ejecución, como asimismo proyecte a mediano o largo plazo el desarrollo del sector agrícola, dando especial énfasis a los conflictos o problemas centrales que debieran ser superados.

LOS MERCADOS INTERNACIONALES Y LA AGRICULTURA EN LA REGION

Los cambios recientes en los mercados internacionales y las políticas económicas nacionales. Aspectos relevantes.

En estos últimos años se vienen registrando en el ámbito internacional una serie de acontecimientos de inusitada envergadura. En mayor o menor medida tales acontecimientos afectan la economía agrícola de los países de la región según sea el grado o nivel de dependencia de sus respectivos sectores agrícolas con respecto a los mercados mundiales. Diversas causas han tenido como consecuencia serias bajas de la producción, lo que necesariamente se ha traducido en reducción de reservas y, desde luego, en fuerte elevación de precios. En forma particular ello ha afectado, entre otros rubros, a la economía de los cereales y de las carnes. La oferta de algunos insumos proteicos, la harina de pescado y las semillas de tortas oleaginosas, han experimentado igualmente cambios sustantivos en la oferta, demanda y precios.

En el caso de los cereales, la menor cosecha de granos de 1972-73, las compras de la URSS en 1972 y la sostenida demanda para productos ganaderos en los países industrializados, determinaron que de una situación de relativa abundancia se pasara a otra de escasez. De tal forma, los precios de exportación de los granos casi se triplicaron y las existencias cayeron a los niveles más bajos desde los años cincuenta. Aunque se prevé una producción más alentadora, la normalidad del abastecimiento dependerá, en gran medida de la magnitud de la presente cosecha. Por otro lado, es probable que la ayuda alimentaria en forma de granos se reduzca fuertemente y que los exportadores desvíen buena parte de sus ventas concesionales al área comercial.

En materia de carnes, hasta mediados de 1973 los precios se mantuvieron altos y las

importaciones crecieron. Sin embargo, la coyuntura actual indica un fuerte aumento sobre todo de las existencias bovinas y una apreciable caída de la demanda en los países importadores. Esto ha determinado que algunos países industrializados hayan adoptado rígidas medidas proteccionistas para preservar sus propias producciones y mantener precios rentables.

La producción marina se vio afectada por problemas ambientales, que incidió sobre todo en el medio de desarrollo de la anchoveta, fenómeno que probablemente estuvo asociado a una sobre-explotación de esta especie. Su captura se redujo en 1972 a una tercera parte del volumen correspondiente a 1971 con lo cual disminuyó también la disponibilidad de harina de pescado como suplemento proteico en la alimentación animal en los países industrializados. Por ello, aumentó fuertemente la demanda y los precios de la soya y otras oleaginosas y los consumidores debieron pagar más por carnes o productos a base de carnes y huevos.

Otro aspecto que juega un papel importante, sobre todo en las perspectivas alimenticias a corto plazo, es la reducida disponibilidad mundial de fertilizantes, en parte consecuencia de la crisis energética. La situación actual se caracteriza por la escasez, los altos precios y la sostenida demanda internacional por estos insumos. Como gran parte de los fertilizantes consumidos en la región, proviene de importaciones desde países desarrollados, las perspectivas inmediatas para los países de la región son poco alentadoras y, en especial, el problema se agravaría en el caso de los fertilizantes nitrogenados y fosfatados, al menos hasta que la capacidad instalada aprovechable empalme con la demanda. Sin embargo, debido a los altos costos de instalación industrial, al aumento de los precios de la materia prima y al mayor costo del transporte, es posible que este proceso sea aún demoroso.

El alza de los precios no es exclusiva de los fertilizantes pues afecta a casi todos los insumos agrícolas no tradicionales. Si dichos precios altos subsisten en el tiempo, probablemente se afectaría el ritmo de crecimiento de la producción, pues, como ya se ha visto, la expansión del área cultivada en América Latina ha mostrado claros indicios de declinación.

Las situaciones nuevas son múltiples y profundas, la búsqueda de sus causas conduciría necesariamente al análisis de fenómenos que van desde la inflación en los países desarrollados y la crisis monetaria —con sus consecuentes variaciones en los tipos de cambio— hasta la actual y candente crisis energética. Lo cierto es que, en definitiva, y para el corto plazo, los países latinoamericanos deben enfrentar variaciones significativas en los precios internacionales, tanto de sus productos de exportación como, asimismo, de los bienes y servicios que deben importar.

En lo que se refiere más particularmente al sector agrícola, es evidente que aquellos países que disponen de una mayor variedad de recursos naturales, tienen menor necesidad del comercio exterior que aquellos cuyos recursos naturales son más restringidos, como ocurre, por ejemplo, con los países centroamericanos. Lo anterior no implica necesariamente que las fluctuaciones de los precios en los mercados mundiales, tenga un impacto menos importante en los países con un volumen relativo de comercio pequeño, en relación a aquellos con un volumen más grande. La observación de la realidad permite afirmar que mientras más alta sea la relación entre comercio exterior y producción interna en un país determinado, mayor es el grado de vulnerabilidad y de dependencia.

Existe, sin embargo, otro nexo entre el mercado mundial y la agricultura latinoamericana, que por su naturaleza podría ser considerado como un aspecto indirecto. Tal es el caso del efecto de este comercio sobre la balanza de pagos. En efecto, como se indicó anteriormente, la agricultura ha contribuido —y seguirá contribuyendo— con una parte importante de la recaudación de divisas. Al mismo tiempo, sea por sus crecientes necesidades en insumos importados o por su incapacidad para producir internamente los productos necesarios para el mercado doméstico, el sector agrícola es, en medida más o menos importante según sean los países, un enajenador de las divisas disponibles.

Resulta pues, de sumo interés conocer en qué medida las economías internas de los países de la región son vulnerables o dependientes de las variaciones en el mercado mundial. Desde luego, en lo que se refiere al sector agrícola, la vulnerabilidad o dependencia es mayor

o menor según sea el peso que le corresponda a la producción para exportación con respecto al total de la producción del sector. De igual manera, dependiendo del peso que tengan las importaciones agrícolas en relación a la disponibilidad interna de dichos productos, cualquier alteración ya sea en la oferta externa, como en los precios internacionales, tendrá que repercutir, a través de los mercados internos, en la economía en su conjunto (Véase el Cuadro N° 10).

Por el lado de las exportaciones, mientras en Bolivia, Chile y Venezuela, la producción agrícola para exportación no sobrepasa el 4 por ciento del valor bruto de la producción, en otros países, como es el caso de los centroamericanos, se alcanza a un porcentaje cercano al 50 por ciento.

Por el lado de las importaciones, en cambio, se observa una más leve variabilidad, pero siempre de cierta envergadura. En general, se advierte que en ninguno de los países de la región el valor de las importaciones agrícolas superaba hasta 1970 el 20 por ciento de sus respectivos valores para la oferta interna disponible*. En los países más grandes como Argentina, Brasil, Colombia y México, se registra un porcentaje inferior al 7 por ciento, igual cosa ocurre en Ecuador.

Es posible concluir que, de no mediar políticas y mecanismos concretos y oportunos, las variaciones en las cotizaciones internacionales tenderán a afectar mayor o menormente los precios internos de los países, lo que por lo demás ya se aprecia en la actualidad con relación a varios productos básicos.

Ahora bien, es evidente que una intervención estatal, en cualquiera de sus formas, produce desplazamientos en el equilibrio entre oferta y demanda hacia otro nivel, que el que se produciría espontáneamente en un sistema de libre comercio. Por ejemplo, si se gravan las exportaciones, la oferta hacia el mercado interno tendería a incrementarse en el corto plazo. A vía de ilustración se puede señalar que tal cosa ocurrió en Brasil, a fines de 1973, cuando se estableció un gravamen a las exportaciones de carne vacuna (confisco cambial)

y se fijó un tope al precio interno del ganado en pie, con el fin de asegurar el abastecimiento interno de este rubro, que incide fuertemente en el índice del costo de vida.

Asimismo, una subvención a las importaciones de algún producto que se traduzca en una reducción de su precio interno, se traduciría en un incremento en la demanda y, como efecto dinámico, podría resultar que parte de los recursos utilizados en su producción, se destinasen a producir otros rubros susceptibles de ser exportados. Algo así ocurre cuando se importan algunos productos bajo condiciones de favor, como ha sido el caso de ciertos cereales y algunos productos lácteos. Son bien conocidos los casos del trigo y de la manteca y quesos en Colombia y Ecuador, respectivamente, en que las importaciones de estos productos desde países desarrollados, muchas veces a precios de "dumping", no sólo afectaban las producciones nativas, sino que también reducían las oportunidades de comercio regional.

Las consideraciones anteriores constituyen sólo algunos tantos ejemplos que permiten ilustrar, en forma general, las muchas interconexiones que pueden implicar medidas aparentemente aisladas, y que se observan corrientemente en la política agrícola de los países de la región. Los cambios en los mercados externos tienen, sin duda, efectos inmediatos y directos para la actividad agrícola, pero al mismo tiempo, cualquier medida que se tome para controlar dichos efectos, conlleva e induce a una serie de acontecimientos en cadena. Es más, en muchas ocasiones tales efectos indirectos resultan ser más importantes y dinámicos y, a veces, más perniciosos que los efectos directos buscados. Es evidente que tales resultados son finalmente el producto del mayor o menor grado de eficiencia y realismo, con que operan los organismos encargados de la planificación en los países.

De todos modos puede afirmarse que, en la medida en que un producto sea menos sustituible en el consumo, mayor será el impacto de la política de importaciones y de precios para el sector productivo. Por el contrario, para aquellos rubros de fácil sustitución, tales políticas podrían aparecer inoperantes debido a que la tendencia será necesariamente hacia la producción de aquellos productos con nue-

* Antecedentes parciales disponibles indican, sin embargo, que en los años recientes algunos países de la región han sobrepasado apreciablemente dicho porcentaje.

vas restricciones y con más posibilidades de generar beneficios a los productores.

Si el objetivo principal de una política de precios es mantener el nivel del consumo interno por sobre las vicisitudes del mercado mundial, es fundamental que ella incluya también los productos que se importan. De no ser así, es probable que al dejar abierta la posibilidad de exportación de uno o más productos a precios de mercado mundial, el sector agropecuario tienda a volcar los recursos hacia la producción de aquéllos. Un ejemplo claro de esto es lo que actualmente está ocurriendo con el alza de precios del algodón provocada como efecto indirecto, por el problema del petróleo, debido principalmente a su incidencia en la fabricación de fibras sintéticas.

En el ámbito regional, la tendencia que se observa en cuanto a la determinación de políticas de precios para sus respectivos mercados internos, tiene ciertas restricciones. Es un hecho conocido que en muchos países de la región existe un importante comercio fronterizo que afecta principalmente a los productos agropecuarios. Como consecuencia de ello, en algunos casos, la presencia de dos sistemas de precios independientes en cada uno de los países limítrofes, no hace más que activar este comercio en virtud de un esfuerzo espontáneo tendiente a establecer el equilibrio entre las distintas estructuras de precios. Tal vez el ejemplo más elocuente y conocido en América Latina es el caso del movimiento clandestino de ganado, el que se registra entre Colombia y Venezuela, Colombia y Ecuador, Uruguay y Brasil, Argentina y Paraguay, Brasil y Bolivia, etc. En realidad este comercio "no registrado" es a menudo incrementado por las deformaciones de tipo cambiario. Por lo demás, no siempre el sentido del desplazamiento es el mismo; en algunos casos suele invertirse la corriente de tráfico.

En fin, éste y muchos otros ejemplos podrían ilustrar la gran variedad de efectos indirectos que conllevan las políticas de corto y mediano plazo, especialmente en materia de fijación de precios. Es un hecho real que, en la actualidad, todos los países de la región están siendo afectados por la situación inestable del mercado mundial de productos agropecuarios. Si la tendencia al alza de precios continúa, será sin duda difícil que logren evitar que sus precios internos se ajusten a los

niveles internacionales. Para algunos países, en el caso de sus exportaciones, esto podría ser considerado beneficioso por el efecto positivo que tendría sobre sus balanzas de pago. No puede olvidarse, sin embargo, que ello podría agravar la situación, nutricional de una parte importante de la población ya que, dada la desigual distribución de los ingresos prevaliente en la mayoría de los países de la región, dichas alzas no irían precisamente en beneficio de las mayorías. Los productores, por su parte, serían motivados a orientar sus recursos hacia la exportación, en desmedro del mercado interno.

De cualquier manera la característica principal del futuro en materia de productos agrícolas a nivel mundial parece ser de una marcada inestabilidad. No obstante, cualquiera que sea la evolución del mercado mundial, ella ofrece potencialidades para todos los países de la América Latina, sin excepción. Tales potencialidades implican respuestas adecuadas y oportunas, capaces, en algunos casos, de aprovechar al máximo las nuevas situaciones que va creando el mercado mundial, y en otros, de crear las condiciones para evitar o atenuar los efectos negativos, directos e indirectos, que dichas situaciones pueden acarrear para las economías nacionales. Si bien es cierto que los beneficios potenciales son grandes, no es menos cierto que también lo son los riesgos potenciales. La posibilidad de que se provoque una serie de distorsiones internas constituye un peligro real que debe tratar de evitarse o, al menos de atenuar sus consecuencias. Este es el desafío que el mercado mundial plantea a los países de la América Latina.

Algunas repercusiones sobre el comercio exterior agropecuario de la región

Como ya se indicó anteriormente, la característica más notable de la evolución reciente de los mercados internacionales de productos agropecuarios ha sido la espectacular alza en los precios ocurrida a partir de mediados de 1972 y que se ha mantenido en ascenso prácticamente ininterrumpido, al menos hasta fines de 1973, periodo hasta el cual se dispone de información. Es cierto que esta brusca alza de precios no es exclusiva de los productos agropecuarios, forestales y pesqueros, sino también afecta a combustibles, minerales, manufactu-

ras y servicios. Ello está, de cualquier manera, indicando variaciones sustantivas tanto en la demanda mundial de bienes y servicios como en la oferta, con el consiguiente surgimiento de un proceso inflacionario de escala mundial, que afecta con diferente intensidad a los países del orbe. Esto último hace difícil definir un criterio sobre la magnitud de la inflación a nivel mundial. Sin embargo, sólo a título indicativo, se presenta el Cuadro N° 11, donde puede observarse la evolución del índice de precios, de acuerdo a los cálculos de UNCTAD.

En lo que se refiere más particularmente a América Latina, se puede apreciar en el Cuadro N° 12 la evolución de los precios nominales y reales de aquellos productos que normalmente exporta la región. Para el conjunto de productos de origen agropecuario, en términos reales los precios de exportación crecieron entre 1970 y el cuarto trimestre de 1973 en un 64 por ciento. En la mencionada alza se destacan los productos de clima templado (en especial trigo, aceite de linaza y lanas), aun cuando algunos productos de clima tropical, como el azúcar y el algodón, experimentaron también alzas de gran envergadura.

Dos simples ejercicios permiten corroborar la relativa ventaja que, para América Latina, ha significado la evolución reciente de los precios en los mercados internacionales. El primero consiste en valorizar, con los precios de 1973, las exportaciones registradas por los países de la región en 1970 y luego, comparar los valores reales percibidos en dicho año por los países con el valor hipotético que habrían recibido si magnitudes similares hubiesen sido exportadas en 1973. El otro ejercicio consiste sencillamente en observar los índices de valor y volumen de las exportaciones e importaciones agrícolas de América Latina, entre 1970 y 1972 y derivar de ellos un índice regional de precios implícito de ambos tipos de comercio exterior.

En el primer caso (véase el Cuadro N° 13), se constata que, por el solo efecto del incremento de los precios internacionales, por iguales volúmenes de exportaciones e importaciones, América Latina habría obtenido en 1973 un ingreso adicional de 3.460 millones de dólares, con relación a lo que efectivamente se registró en 1970. Sin embargo, al deflactar dicha cifra mediante el índice UNCTAD, el ingreso

adicional, en términos reales, sería de 2.266 millones de dólares. Dos observaciones adicionales son todavía necesarias en la interpretación de este ejercicio. En primer lugar, es probable que los precios de los insumos agrícolas hayan subido en forma más acelerada que el índice general de precios de UNCTAD, lo que haría necesario deducir del aumento en valor de las exportaciones agrícolas los mayores valores de los insumos. En segundo lugar, es preciso señalar que los cálculos se refieren al conjunto de la región, lo que implica que el comercio intrarregional está incluido, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Desde luego, este tipo de cálculos realizados para cada uno de los países en forma individual, mostraría una gran diversidad en la intensidad con que la variación de los precios internacionales estaría afectando a cada uno. Tal intensidad dependería, sin duda, de la estructura y ponderación por productos, tanto de las importaciones como de las exportaciones.

El segundo ejercicio es también interesante. Mide simultáneamente la evolución de las exportaciones y de las importaciones. A través de su observación resulta otra vez claramente que la actual coyuntura mundial tiende a ser positiva para la región en su conjunto. En efecto, mientras los precios implícitos para el total de las exportaciones agrícolas ha crecido, entre 1970 y 1972 en un 14 por ciento, los precios para las importaciones resultan haber crecido con un ritmo sensiblemente más reducido (2 por ciento). Aún más, la comparación de los índices para América Latina y para el mundo revela también una situación ventajosa para esta región (Véase el Cuadro N° 14).

Sin embargo, avanzando en el análisis, más allá de lo relativo a valor y precios, surge un aspecto negativo al enfocar la situación desde el ángulo del volumen de las exportaciones. Mientras el volumen mundial de exportaciones agrícolas creció entre 1970 y 1972 en un 8 por ciento, el índice correspondiente a las de América Latina acusó un decremento de 2 por ciento.

Los antecedentes expuestos dan lugar a varias conjeturas que deberían ser analizadas en profundidad. Es lógico suponer que, pese a que la región ha incrementado sus ingresos por concepto de comercio exterior

agrícola, la caída en el volumen de sus exportaciones agrícolas revela que no se ha sabido o no se ha podido aprovechar las potencialidades ofrecidas por el mercado internacional. Esto podría deberse, ya sea a una política de liberada de protección del consumo interno, o a una lenta capacidad de reacción frente a un cambio rápido en la coyuntura internacional.

De todas maneras, como se analizó en la sección precedente, dado que la región continúa subempleando sus recursos productivos, el no aprovechamiento de mercados potenciales y el no haber logrado, al menos, mantener su importancia relativa en el mercado mundial, no significa otra cosa que la corroboración del mismo problema: subutilización de oportunidades, tanto de producción como de ampliación de mercados.

Es cierto que hay rigideces internas y es cierto también que las estructuras y mecanismos del mercado mundial son muchas veces, y para muchos países y para muchos productos, de un tremenda injusticia que deja a las economías en desarrollo en situación desventajosa. Pero no es menos cierto que tales estructuras y mecanismos, son a menudo enfrentadas por los países de la región en forma individual, lo que dificulta el éxito de cualquier gestión. La acción en bloque, a través de los esquemas de integración o de otros esquemas más específicos es, sin duda, el único y más efectivo camino para encontrar los instrumentos capaces de lograr la fuerza que es necesario enarbolar en los imperfectos mercados internacionales actuales.

Algunas iniciativas ya se han adoptado en América Latina, en este sentido. Así, por ejemplo, está la acción conjunta iniciada en Bruselas por Argentina, Uruguay y Paraguay, ante las Comunidades Económicas Europeas para mantener las condiciones de acceso de las carnes latinoamericanas en ese mercado. Esta decisión conjunta se tomó a raíz de la imposición por la CEE de una serie de medidas que afectaban tales exportaciones (nuevos prelievos, depósitos previos y nuevo precio de orientación para la producción europea). Además se pueden mencionar la posible adopción de un mecanismo de comercialización entre los exportadores de café propuesta por Brasil, como consecuencia de los problemas que se presentaron en la renovación del Acuer-

do respectivo y la intención de varios países centroamericanos y Ecuador de crear una Organización de Países Exportadores de Banano.

La situación actual de la integración económica regional en el sector agropecuario

Casi todos los países de América Latina* son miembros de los diversos movimientos de cooperación e integración económica que se iniciaron en la región en los primeros años del decenio de 1960 cuando se suscribió el Tratado de Managua y comenzó a operar el Mercado Común Centroamericano. En 1961 se instituyó la ALALC por el Tratado de Montevideo y en 1967 se constituyó la Asociación de Libre Comercio del Caribe, CARIFTA, y posteriormente el Mercado Común del Caribe, CARICOM. A fines del pasado decenio se suscribieron el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de la Cuenca del Plata. En fin, en años recientes se vienen registrando contactos y gestiones para llegar a la convergencia de los esquemas vigentes en un mercado común latinoamericano.

Los objetivos generales a que han adherido los países miembros de los diferentes esquemas de integración, varían desde la liberación de su comercio, hasta la constitución de un área económicamente integrada.

El sector agropecuario de los países de la región ha participado con menor o mayor intensidad en los diferentes esquemas en vigencia. Sin embargo, y debido a las características de las agriculturas regionales, existen en todos ellos regímenes especiales que se aplican a los productos agropecuarios, con el fin de prevenir el dislocamiento de las producciones nacionales de los efectos de un comercio libre irrestricto. Además, en algunas agrupaciones, como es el caso del Grupo Andino, los objetivos planteados para este sector, llegan hasta la formulación de programas de desarrollo conjunto.

* Con exclusión de Panamá y la República Dominicana que señalaron su intención de incorporarse al MCCA y a CARIFTA, respectivamente, y de Cuba que es miembro del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), en la órbita de los países de economías centralmente planificadas.

Los acontecimientos políticos y económicos recientes, tanto a nivel mundial como latinoamericano están influenciando fuertemente la marcha de los esquemas de integración. El optimismo de los primeros años están dando paso ahora a un manifiesto pragmatismo. Así nació el llamado Grupo Andino. Más tarde se suscribió el Protocolo de Caracas, que modificó los plazos originales del período de transición de la ALALC, ajustándolos a una realidad más objetiva; este proceso se encuentra actualmente en pleno período de revisión institucional. Circunstancias fortuitas y muy lamentables determinaron que se produjera un serio estancamiento y luego un retroceso en la marcha de la integración centroamericana del que esta región recién comienza a emerger. Los países del Caribe, varios de los cuales adquirieron autonomía política hace muy poco tiempo, están afrontando los problemas propios de la integración, junto a los que surgen de la incorporación de Gran Bretaña a la CEE*. Común denominador para todos los esquemas regionales es la situación particular de los países de menor desarrollo relativo y el objetivo de una evolución económica más equitativa que debería provenir, en parte, de una más justa distribución de los beneficios de la integración. Por sobre todas estas dificultades, los países de la región han reiterado su vocación integracionista.

En agricultura, los últimos acontecimientos mundiales sobre producción y precios agropecuarios, no sólo permiten a los países latinoamericanos poder reivindicar una posición internacional más destacada como productores y exportadores, sino también rescatar para la integración regional un papel más dinámico en el desarrollo agrícola y en el diseño de estrategias comerciales comunes frente a terceros países. De todos modos, las perspectivas de este sector deben considerarse en un marco global de integración que tome en cuenta sus posibilidades frente a las que se ofrecen para otros sectores más dinámicos de la economía regional. La eventual armonización de algunos instrumentos de política agrícola, como sería, por ejemplo, el caso de la política

de precios, sólo puede concebirse como parte de la coordinación de las políticas monetarias y cambiarias.

En general, en las diferentes agrupaciones, el comercio agrícola representa todavía una fracción importante del comercio intrarregional, aunque se advierte una creciente diversificación en favor de productos con mayor valor agregado a manufacturas. Sin embargo, el comercio agrícola con terceros países es significativamente mayor. El ritmo de crecimiento del intercambio agrícola registra variaciones según los distintos esquemas: reviste mayor importancia en Centroamérica que en ALALC y en el Caribe se reduce a una limitada gama de productos.

Aun cuando el comercio agrícola intrarregional ha experimentado algunos aumentos significativos en ciertos rubros, es difícil discriminar si este incremento es producto de la liberalización del comercio o del crecimiento de la demanda en los países deficitarios. Sin embargo, lo anterior no disminuye el hecho que todavía existen posibilidades evidentes de aumentar el intercambio. Determinados productos con condiciones apropiadas para ser producidos en la región, continúan importándose desde terceros países en volúmenes considerables. Ello se debe a muchas razones, desde problemas de abastecimiento, precios, transporte y financiamiento, hasta compromisos con terceros países.

Algunos acontecimientos recientes registrados en la región permiten vislumbrar con mayor optimismo el futuro que ofrece la integración económica en América Latina. En este sentido merece destacarse la reciente Reunión de Ministros de Agricultura de los países del Acuerdo de Cartagena, quienes ratificaron la decisión política de impulsar el comercio agrícola y promover la complementación y armonización de las políticas andinas de producción agropecuaria. Tanto en el Grupo Andino como en ALALC y con el objeto de proporcionar elementos de juicio para las negociaciones colectivas de reciente iniciación, se ha profundizado el diagnóstico de este sector contándose ahora con una serie de investigaciones actualizadas sobre diferentes aspectos de la agricultura regional. El Mercado Común Centroamericano, resueltos algunos aspectos institucionales de organización y funcionamiento,

* Siendo miembros de la Comunidad Británica, los países de CARIFTA podrían tener mejores posibilidades en el mercado ampliado de la CEE, aunque también podrían en algún momento operar limitaciones al comercio adicional.

está tratando de identificar criterios de política agrícola para su reestructuración y perfeccionamiento. En el contexto de los países y territorios del Caribe, los problemas del comercio regional e internacional vienen cediendo lugar a la consideración del desarrollo agrícola equilibrado, en especial en relación con la situación de la agricultura en las islas más pequeñas.

En el marco de una necesaria estrategia mundial en cuanto a los reajustes agrícolas internacionales, la cooperación regional aparece entonces como un elemento idóneo y concurrente a tal fin. A nivel internacional, tanto entre los países de cada región como entre éstas, los esquemas de integración podrán contribuir en forma creciente al logro de los objetivos finales e intermedios del desarrollo, mediante el fortalecimiento de su posición negociadora. Además, debe mencionarse la necesidad de ajustar las políticas de producción agrícola y reordenar el uso de los recursos productivos con miras al mejor aprovechamiento de las ventajas tanto de la especialización como de la complementación.

Teniendo en cuenta la importancia del comercio agrícola con el resto del mundo, la coyuntura internacional para el mercado de alimentos y materias primas agrícolas es una oportunidad de la mayor importancia para que los países de la región, junto a productores

de otras áreas, puedan desarrollar una estrategia común para la colocación de sus producciones en los mercados importadores. Esta actitud concertada permitirá seguramente mantener condiciones adecuadas en materia de acceso y precios en mercados compradores que buscan la seguridad y estabilidad de sus abastecimientos. Además, los movimientos de cooperación e integración permitirán que aumente en forma correlativa el comercio intrarregional de productos agrícolas. Al mismo tiempo, los países podrán ir cumpliendo gradualmente sus propósitos de coordinación y armonización de instrumentos y medidas de política comercial y de producción agrícola.

En síntesis, la cooperación e integración regional es aceptada como una de las mejores alternativas de que disponen actualmente los países latinoamericanos para promover su desarrollo económico. En este marco, la integración se concibe, no como un sustituto, sino como un complemento del comercio extrarregional. Hacia el futuro, las regiones en desarrollo deberán depender, cada vez más, de su propia producción para abastecer la demanda de alimentos y materias primas, si desean efectivamente mejorar la situación nutricional y los niveles de vida de su población. En América Latina, esto adquiere especial relevancia por el alto ritmo de crecimiento demográfico. Frente a ello, la integración puede y debería desarrollar un rol primordial.

CUADRO N° 1

AMERICA LATINA: SITUACION RELATIVA DE LA AGRICULTURA *

(Porcentajes)

PAIS	Población	PIB agrícola		Ingreso	Comercio exterior		
	Población agrícola sobre población total	PIB agrícola sobre PIB total	PIB agrícola por habitante sobre PIB total por habitante	Ingreso agrícola promedio sobre ingreso total promedio	Exportaciones agrícola sobre exportaciones totales	Importaciones agrícolas sobre importaciones totales	Importaciones agrícolas sobre exportaciones agrícolas
Argentina	14	12	82	85	84	7	9
Barbados	22	12	56	56	61	24	145
Bolivia	57	21	37	39	9	20	177
Brasil	42	18	43	46	67	9	18
Colombia	42	29	67	70	81	10	14
Costa Rica	45	22	49	55	75	13	26
Cuba	32	—	—	—	—	—	—
Chile	25	9	38	40	3	19	567
Ecuador	53	26	49	51	89	9	12
El Salvador	56	27	49	53	64	12	21
Guatemala	59	28	46	47	60	7	13
Guyana	32	20	63	63	—	—	—
Haití	76	48	65	65	—	—	—
Honduras	69	35	50	52	79	10	13
Jamaica	25	9	37	37	—	—	—
México	45	11	25	28	35	8	33
Nicaragua	54	28	51	54	75	10	16
Panamá	42	18	44	44	64	11	56
Paraguay	52	34	64	67	67	8	13
Perú	44	16	37	40	18	18	84
Rep. Dominicana	59	22	34	35	84	12	17
Surinam	26	—	—	—	5	17	303
Trinidad-Tobago	16	7	43	43	8	10	159
Uruguay	16	20	123	126	—	—	25
Venezuela	20	7	28	29	1	11	615

FUENTE: CEPAL, CELADE, FAO.

* Los datos se refieren al año 1972, excepto para comercio exterior que se refieren a 1971 salvo para Colombia 1970, Chile 1969, Uruguay 1972 y Surinam 1970.

CUADRO N° 2
 AMERICA LATINA: PIB AGRICOLA COMO PORCENTAJE DEL PIB TOTAL
 (PIB total = 100)

PAIS	1960	1965	1970	1971	1972
Argentina	16,6	16,0	13,5	12,6	11,6
Barbados a/ b/	28,0	26,2	14,7	12,7	12,4
Bolivia	30,6	28,5	21,7	21,8	21,0
Brasil	22,1	23,5	19,1	19,1	18,0
Colombia	34,1	31,1	29,7	28,8	28,5
Costa Rica	27,0	24,9	22,8	22,7	22,2
Chile	12,1	10,2	9,8	9,6	9,3
Ecuador	36,8	33,9	29,1	27,7	25,8
El Salvador	32,4	28,6	27,3	27,3	27,2
Guatemala	30,4	28,9	27,5	27,5	27,5
Guyana a/	26,5	24,8	19,3	20,5	20,0
Haití	48,5	50,2	49,0	49,2	48,2
Honduras	37,4	36,1	33,3	34,6	34,5
Jamaica a/	12,0	11,6	8,3	9,2	9,1
México	16,6	14,8	12,2	12,0	11,2
Nicaragua	30,4	32,3	29,9	28,5	27,8
Panamá	24,8	23,1	19,6	18,9	18,3
Paraguay	39,0	38,2	33,7	33,5	33,5
Perú	24,1	20,2	19,1	18,1	16,3
República Dominicana	31,5	27,7	24,0	23,1	21,6
Trinidad-Tobago a/	11,9	9,0	7,2	6,9	6,8
Uruguay	19,3	21,5	20,0	20,0	19,6
Venezuela	7,1	6,5	7,0	6,9	6,9

Fuente:: CEPAL.

a/ Calculados a partir de series a precios corrientes.

b/ PIB agricola incluye manufactura de azúcar.

CUADRO N° 3

AMERICA LATINA: ABASTECIMIENTO PROMEDIO DE ALIMENTOS POR
HABITANTE (EN TERMINOS NUTRICIONALES), 1961 Y 1970

PAIS	Población (miles)		Calorías (Unidades/día)		Proteínas (gramos/día)		Calorías % suministro sobre requerimientos	
	1961	1970	1961	1970	1961	1970	1961	1970
Argentina	21.203	24.304	3.060	3.150	97,7	98,6	115	119
Bolivia	3.778	4.658	1.640	1.840	43,2	45,8	69	77
Brasil	71.845	93.029	2.430	2.600	60,7	63,3	102	109
Colombia	15.878	21.363	2.130	2.250	49,8	50,8	94	97
Costa Rica	1.281	1.798	2.200	2.470	54,9	63,0	98	110
Cuba	6.939	8.392	2.500	2.500	62,8	62,8	108	108
Chile	7.882	9.780	2.350	2.460	66,8	70,9	96	101
Ecuador	4.498	6.089	1.850	2.040	46,2	49,0	81	89
El Salvador	2.586	3.454	1.870	1.890	53,1	51,3	82	82
Guatemala	3.939	5.111	1.890	2.120	53,4	58,7	86	91
Guyana	580	744	2.290	2.080	35,1	47,4	101	92
Haití	4.230	5.229	1.820	1.720	40,2	38,7	81	76
Honduras	2.003	2.704	1.900	2.180	52,5	57,7	84	96
Jamaica	1.646	1.996	1.940	2.300	46,0	56,0	87	103
México	37.275	50.710	2.500	2.560	65,0	65,1	107	110
Nicaragua	1.548	2.021	2.100	2.380	67,8	70,1	93	106
Panamá	1.096	1.468	2.560	2.520	59,1	60,5	111	109
Paraguay	1.785	2.406	2.580	2.800	76,1	73,5	112	121
Perú	10.323	13.587	2.290	2.310	61,0	61,5	97	98
Puerto Rico	2.409	2.842	2.530	2.530	67,3	67,3	112	112
República Dominicana	3.187	4.292	2.080	2.060	45,7	50,1	92	91
Surinam	299	393	1.910	2.330	44,2	56,1	84	103
Trinidad-Tobago	868	1.070	2.360	2.360	63,9	63,9	98	97
Uruguay	2.575	2.886	3.070	2.860	110,2	95,6	115	707
Venezuela	8.004	10.755	2.230	2.460	58,6	62,3	90	106
América Latina	217.657	280.672	2.410	2.510	63,7	65,0	100	105

Fuente: FAO.

CUADRO N° 4

AMERICA LATINA: PARTICIPACION RELATIVA DE LOS CINCO
PRINCIPALES PRODUCTOS EN CADA PAIS DE ACUERDO AL
VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA EN 1972*

Valor bruto de la producción = 100

PRODUCTOS	América Latina ponderación	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Carne bovina	13,5	9			7	10	13	9	21	9	16	14	13	7	17		23	16
Leche	11,0	13	5	10	8	10	6	15	9		9	12	14	12	4	11		13
Maíz	9,9	23	6	9	10	10		16	9	16	8	25			8	7		
Café	7,3		46	26	11	11												
Carne porcina	5,4							11		4	6		9		4		5	8
Huevos	4,9		5					9			8	5				8	5	
Arroz	4,3						8											
Algodón	4,3		14	14		30								12		8		
Bananas	4,3	31		9	33	6	41					4	14	9		8		6
Caña de Azúcar	3,9	6					7		13					6		16		7
Trigo	3,6																	
Carne de aves	2,6									21								
Papas	2,5									4					22		7	
Mandioca	2,5								5								15	
Uvas	1,4																	
Lana	1,0												14					
Total productos seleccionados	82,4	82	76	67	69	67	75	60	57	54	47	60	64	46	55	50	55	50
Otros	17,6	18	24	33	31	33	25	40	43	46	53	40	36	54	45	50	45	50
Valor bruto de la producción (millones de US\$)	19,425	389	416	479	271	295	182	3.674	2.640	214	6.119	1.940	441	407	184	757	195	822
Participación por países (%).	100,0	2,0	2,1	2,5	1,4	1,5	0,9	18,9	13,6	1,1	31,6	10,0	2,3	2,1	0,9	3,9	1,0	4,2

* Valorizada a precios de productor de 1969 de cada país.

CUADRO N° 5

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL VOLUMEN FISICO DE LA
 PRODUCCION AGROPECUARIA POR RUBROS DE PRODUCCION
 EN EL PERIODO 1964-1966/1972

PRODUCTO	Ponderación 1970-1972 (porcentaje)	INDICES				1973
		1970	1971	1972	1970-1972	
		1964-1966 = 100,0				
<i>Cereales</i>	20,0	112,0	126,4	115,1	121,2	123,1
Maíz	9,9	125,0	128,6	110,4	121,4	126,2
Arroz	4,3	119,7	114,0	119,4	117,7	126,7
Trigo	3,6	90,7	97,3	102,1	96,7	96,9
Otros	2,2	164,4	188,0	148,9	167,1	142,2
<i>Raíces y tubérculos</i>	5,6	121,3	120,5	118,7	120,1	121,9
Papa	2,5	122,7	116,5	109,6	116,2	112,6
Yuca	2,5	120,7	123,7	127,5	124,0	—
Camote	0,6	119,2	124,4	120,3	121,3	—
<i>Legumbres y hortalizas</i>	5,4	113,4	118,3	118,6	116,7	120,8
Legumbres secas	3,2	104,4	111,4	119,2	108,6	112,1
Hortalizas	2,2	126,5	128,3	131,0	128,6	133,4
<i>Oleaginosas a/</i>	3,6	159,9	177,8	248,9	195,5	271,3
Soja	0,9	300,2	396,0	683,6	459,9	—
Maní	0,7	104,0	116,6	101,5	107,4	—
Sésamo	0,4	126,4	116,9	96,8	113,4	—
Girasol	0,3	157,7	115,0	116,1	129,5	—
Linaza	0,2	106,3	55,2	53,3	71,6	—
Ricino	0,1	104,8	96,8	84,7	95,5	—
Colza	b/	104,2	122,2	116,7	113,9	—
Otras oleaginosas	1,0	102,8	100,3	117,5	106,9	—
<i>Sacarinas</i>	4,0	113,8	116,9	119,1	116,6	133,4
Caña de azúcar	3,9	111,9	115,4	118,4	115,2	—
Remolacha azucarera	0,1	187,1	176,8	149,5	171,1	—
<i>Frutas</i>	8,9	124,6	133,0	132,7	130,1	131,9
Bananas y plátanos	4,3	126,6	131,8	134,4	130,9	133,9
Cítricos	2,1	138,5	151,7	148,2	146,1	151,9
Uvas	1,4	100,9	117,7	108,7	109,1	111,1
Manzanas	0,2	105,7	103,8	119,9	109,9	83,5
Otras frutas	0,9	123,9	124,3	128,5	125,5	—
<i>Bebidas y tabaco</i>	9,1	101,0	135,4	127,6	121,2	114,9
Café	7,3	98,1	139,1	130,4	122,5	114,9
Cacao	0,9	118,6	128,8	119,7	122,3	116,6
Tabaco	0,7	113,4	115,0	116,4	115,0	118,4
Té y mate	0,2	88,4	93,8	95,2	92,5	95,2
<i>Fibras vegetales</i>	4,4	98,8	86,6	105,3	97,0	102,3
Algodón c/	4,3	98,8	86,0	105,2	96,7	102,1
Otras fibras	0,1	99,1	113,8	110,1	107,3	110,1
<i>Caucho natural</i>	0,1	90,3	87,1	93,5	90,3	93,5
<i>Carnes</i>	22,0	123,9	120,4	127,7	124,1	130,5
Bovina	13,5	123,0	112,1	120,6	118,6	—
Porcina	5,4	117,6	125,0	130,7	124,4	—
Aves	2,6	146,2	158,3	165,4	156,6	—
Ovino	0,5	99,5	98,9	96,7	98,4	—
<i>Otros pecuarios</i>	16,9	118,1	126,2	129,2	124,5	134,8
Leche y productos lácteos	11,0	112,6	121,3	123,1	119,0	127,2
Huevos	4,9	135,3	144,4	152,0	143,9	161,0
Lana	1,0	94,9	90,4	84,8	90,1	90,5
Total agrícola	61,1	115,2	126,9	127,6	124,3	130,7
Total pecuario	38,9	121,4	122,9	128,4	124,3	132,4
Total agropecuario	100,0	117,6	125,3	127,9	124,3	131,4

FUENTE: División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL.

a/ Excluye semilla de algodón.

b/ Inferior a 0,1.

c/ Incluye fibra y semilla de algodón.

CUADRO N° 6

AMERICA LATINA*: PARTICIPACION RELATIVA DE LA PRODUCCION
DE CULTIVOS Y PECUARIOS EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION

AGROPECUARIA, 1964-1966 Y 1970-1972

(A precios de 1969)

PAIS	Cultivos		Pecuarios	
	1964-1966	1970-1972	1964-1966	1970-1972
	Valor bruto de la producción agropecuaria = 100			
Argentina	56	55	44	45
Bolivia	74	75	26	25
Brasil	62	61	38	39
Colombia	62	67	38	33
Costa Rica	71	72	29	28
Chile	49	47	51	53
Ecuador	75	72	25	28
El Salvador	84	84	16	16
Guatemala	76	74	24	26
Honduras	76	74	24	26
México	60	55	40	45
Nicaragua	79	73	21	27
Panamá	72	72	28	28
Paraguay	64	67	36	33
Perú	73	70	27	30
Uruguay	43	46	57	54
Venezuela	59	51	41	49
TOTAL	62	61	38	39

FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

* Excluye países del Caribe.

CUADRO N° 7

AMERICA LATINA: TASAS DE INCREMENTO ANUAL DEL VBP
AGRICOLA Y DE LA POBLACION TOTAL

(Período 1964-1966 a 1971-1973)

PAIS	Tasas de incremento anual 1964-1966 a 1971-1973		PAIS	Tasas de incremento anual 1964-1966 a 1971-1973	
	VBP agrícola	Población Total		VBP agrícola	Población Total
Argentina	0,9	1,6	Honduras	5,6	3,4
Barbados a/	-2,6	1,0	Jamaica a/	1,5	2,2
Bolivia	4,1	2,4	México	2,7	3,5
Brasil	4,1	2,9	Nicaragua	2,4	3,0
Colombia	3,9	3,5	Panamá	5,2	3,3
Costa Rica	7,1	3,0	Paraguay	2,4	3,5
Cuba	0,9	3,0	Perú	2,1	3,1
Chile	0,5	2,2	República Dominicana	5,0	3,4
Ecuador	1,5	3,4	Surinam a/...	8,0	3,1
El Salvador	2,6	3,4	Trinidad-Tobago a/	3,4	1,8
Guatemala	3,3	2,9	Uruguay	-1,9	1,2
Guyana a/	0,3	2,8	Venezuela	3,9	3,4
Haití	1,3	2,5			

FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ La tasa de incremento anual del VBP agrícola se refiere al período 1964-1966 a 1970-1972.

CUADRO N° 8

AMERICA LATINA: CAPTURAS EN 1971 Y POTENCIAL ESTIMADO DE LAS AREAS DE PESCA

AREAS DE PESCA	CAPTURA			Potencial estimado (En miles de toneladas)*
	Total (En miles de toneladas)	Países de la región		
		(En miles de toneladas)	Porcentaje	
ATLANTICO Centro-Occidental (México, C. América, Caribe)	1.620	422	25	7.260
ATLANTICO Sur-Occidental	700	656	94	10.110
PACIFICO Centro-Oriental	850	503	58	4.860
PACIFICO Sur-Oriental	11.720	11.712	100	12.680
TOTAL	14.890	13.293	277	34.910

FUENTE: FAO, 1973.

* Las estimaciones potenciales incluyen cantidades apreciables de pesca asociada a la captura del camarón, que en la actualidad no se aprovecha.

CUADRO N° 9

AMERICA LATINA: SUPERFICIE CULTIVADA 1959 A 1972

PAIS	Superficie cultivada (miles de hectáreas)				Indice (1959-1961 = 100)		
	1959- 1961	1964- 1966	1970	1972	1964- 1966	1970	1972
Argentina	14.498	14.745	15.058	15.257	101,7	103,9	105,0
Barbados	22	22	22	22	100,0	100,0	100,0
Bolivia	613	680	712	784	110,9	116,2	127,9
Brasil	25.152	29.441	33.881	35.006	117,1	134,7	139,2
Colombia	3.192	3.546	3.886	4.195	111,1	121,7	131,4
Costa Rica	321	401	345	321	124,9	107,5	100,0
Cuba	1.710	1.679	2.031	1.707	98,2	118,8	99,8
Chile	1.544	1.424	1.408	1.455	92,2	91,2	94,2
Ecuador	1.024	1.425	1.439	1.451	139,2	140,5	141,7
El Salvador	585	708	688	773	121,0	117,6	132,1
Guadalupe	39	41	40	40	105,1	102,6	102,6
Guatemala	1.257	1.523	1.568	1.618	121,2	124,7	128,7
Guyana	134	174	159	162	129,9	118,7	120,9
Haití	867	917	931	957	105,8	107,4	110,4
Honduras	618	617	619	641	99,8	100,2	103,7
Honduras Británica	11	13	24	24	118,2	218,2	218,2
Jamaica	124	134	116	119	108,1	93,5	96,0
Martinica	22	26	20	19	118,2	90,9	86,4
México	11.458	14.225	13.957	13.459	124,1	121,8	117,5
Nicaragua	518	819	823	943	158,1	158,9	182,0
Panamá	371	332	449	436	89,5	121,0	117,5
Paraguay	336	497	626	680	147,9	186,3	193,2
Perú	1.612	1.727	1.852	1.758	107,1	114,9	109,1
Puerto Rico	197	227	147	132	115,2	74,6	67,0
República Dominicana	625	618	672	671	98,9	107,5	107,4
Surinam	30	38	42	46	126,7	140,0	153,3
Trinidad-Tobago	71	75	74	76	105,6	104,2	107,0
Uruguay	1.415	1.231	1.033	826	87,0	73,0	58,4
Venezuela	1.250	1.332	1.449	1.442	106,6	115,9	115,4
TOTAL	69.616	78.637	84.039	84.875	113,0	120,7	121,9

FUENTE: FAO, Anuarios de Producción.

CUADRO N° 10
 AMERICA LATINA*: DEPENDENCIA DEL SECTOR AGRICOLA
 EN RELACION AL MERCADO MUNDIAL, 1970

PAIS	Exportaciones agrícolas		Importaciones agrícolas
	Valor bruto	Producción	Disponibilidad interna
Argentina		32,0	2,6
Bolivia		2,3	14,1
Brasil		13,4	6,1
Colombia		15,9	7,3
Costa Rica		49,0	16,7
Chile		2,3	18,6
Ecuador		15,0	6,2
El Salvador		58,0	17,2
Guatemala		46,0	16,3
Honduras		47,0	18,4
México		10,0	4,0
Nicaragua		57,0	19,0
Panamá		31,8	14,6
Paraguay		14,1	3,5
Perú		9,9	18,7
Uruguay		28,4	13,2
Venezuela		4,0	20,1

FUENTE: División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL. Para Sudamérica y Centroamérica se utilizó información de FAO: EPDASA y PACA.

* Excluido El Caribe.

CUADRO N° 11
 UNCTAD. INDICE DEFLACTOR DE PRECIOS
 (1968 — 100)

Año	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Prome- dio
1971	100	100	100	100	101	101	101	103	104	104	104	106	102
1972	107	108	108	108	108	108	108	108	108	107	107	107	108
1973	108	115	115	115	117	120	122	120	120	119	115	114	117

FUENTE: Monthly Commodity Price Bulletin, UNCTAD/CP/CPB/49 y 55 Sept. 1973 y marzo 1974, UNCTAD, Ginebra.

CUADRO N° 12

AMERICA LATINA: INDICES DE PRECIOS, NORMALES Y REALES,
DE PRODUCTOS SELECCIONADOS DE EXPORTACION

(1970 — 100)

	Indice de precios nominales				Indice de precios reales a/			
	1971	1972	1973	IV trimestre 1973	1971	1972	1973	IV trimestre 1973
I. <i>Alimentos y bebidas</i>	99,5	120,4	161,0	171,3	97,5	111,5	137,6	147,7
A. <i>Zona tropical</i>	96,7	121,8	156,1	163,2*	94,8	112,8	133,4	140,7
Azúcar (mercado libre)	121,0	196,5	256,1	280,6	118,6	181,9	218,9	241,9
Azúcar (exportaciones a Estados Unidos)	105,6	112,4	127,5	138,7	103,5	104,1	109,0	119,6
Bananos	96,9	100,8	100,3*	93,6*	94,8	93,3	94,3	80,7
Cacao	79,5	96,6	189,8	207,8	77,9	89,4	162,2	179,1
Café (Manizales)	87,4	100,5	128,9	126,6	85,7	93,1	110,2	109,1
Café (Santos 4)	82,1	93,4	122,5	130,4	80,5	86,5	104,7	112,4
B. <i>Zona templada</i>	109,9	115,8	178,6	200,6	107,7	107,2	152,6	172,9
Ganado de vacuno	121,0	134,6	173,7	178,8	118,6	124,6	148,5	154,1
Maíz	94,8	89,0	168,4	197,0	92,9	82,4	143,9	169,8
Trigo	112,8	127,5	252,4	339,6	110,6	118,1	215,7	292,8
II. <i>Materias primas agrícolas</i>	104,7	121,7	217,3	265,6*	102,6	112,7	185,7	229,0
Aceite de linaza	86,1	90,4	247,8	392,2	84,4	83,7	211,8	338,1
Algodón (Sao Paulo 5)	121,4	126,3	195,1	276,3	119,0	116,9	166,8	238,2
Algodón (México SM 1-1/16)	115,3	122,2	210,4	319,2	113,0	113,1	179,8	275,2
Algodón (Pima 1)	100,3	104,0	—	—	98,3	96,3	—	—
Cueros vacunos	117,5	117,5	—	—	115,2	108,8	—	—
Harina de pescado	89,9	105,3	231,4	228,7*	88,1	97,5	197,8	197,2
Lana (Buenos Aires 5/6'S)	104,2	172,9	295,8*	316,7*	102,2	160,1	252,8	273,0
Lana (Montevideo 58'S-60'S)	85,9*	117,3*	—	—	84,2	108,6	—	—
Soja	107,6	118,2	183,9	206,1*	105,5	109,4	157,2	177,7
Total (I + II)	<u>100,5</u>	<u>120,7</u>	<u>172,2</u>	<u>190,0</u>	<u>98,5</u>	<u>111,8</u>	<u>147,2</u>	<u>163,8</u>
III. <i>Metales</i>	89,7	91,7	130,4	161,0	87,9	84,9	115,5	138,8
IV. <i>Petróleos y derivados</i>	132,4	158,4	216,2	—	129,8	146,7	184,8	—
<i>Total sin petróleo y derivados</i>	<u>97,6</u>	<u>112,7</u>	<u>159,4*</u>	<u>180,2*</u>	<u>95,7</u>	<u>104,4</u>	<u>136,2</u>	<u>155,3</u>
<i>Total 21 productos</i>	<u>107,7</u>	<u>126,0</u>	<u>176,2*</u>	<u>191,9*</u>	<u>105,6</u>	<u>116,7</u>	<u>150,6</u>	<u>165,4</u>

FUENTE: CEPAL.

a/ Calculados en base al índice deflator de UNCTAD (Cuadro N° 11).

* Estimación.

CUADRO N° 13

AMERICA LATINA: VALOR DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS
AGROPECUARIOS EN 1970, A PRECIOS DE 1972 Y DE 1973

	Valor del comercio agropecuario registrado en 1970				
	A precios de 1970	A precios de 1972		A precios de 1973	
		Nominal	real a/	Nominal	real b/
Exportaciones agropecuarias	6.300	7.604	7.043	10.849	9.274
Importaciones agropecuarias	1.500	1.811	1.677	2.583	2.208
Saldo comercial agropecuario	4.800	5.793	5.366	8.266	7.066
Ingreso adicional: bruto		983		3.460	
neto b/			566		2.266

a/ Deflaciones con índices UNCTAD (Ver Cuadro N° 12).

b/ Efecto favorable de los términos de intercambio.

FUENTE: División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL.

CUADRO N° 14

EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS
AGROPECUARIOS EN AMERICA LATINA Y EN EL MUNDO

(Indices: 1961-65 — 100)

	Exportaciones			Importaciones		
	Valor	Volumen	Precio	Valor	Volumen	Precio
AMERICA LATINA						
<i>Agrícolas</i>						
1970	136	121	112	129	127	102
1971	133	116	115	144	136	105
1972	152	119	128	150	151	105
<i>Alimentos</i>						
1970	145	125	116	131	127	103
1971	142	122	116	144	133	108
1972	163	123	133	163	153	107
<i>Mundo Agrícola</i>						
1970	134	124	108	134	124	108
1971	142	127	112	144	128	113
1972	163	134	122	163	136	120
<i>Alimentos</i>						
1970	143	128	112	143	127	113
1971	154	132	117	157	133	118
1972	177	140	126	177	141	126

FUENTE: FAO, Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1973.

RESUMEN

Este documento preparado por la División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL y presentado en la Décimotercera Conferencia Regional de la FAO para América Latina, realizada en Panamá en agosto de 1974, analiza algunos aspectos en relación a las agriculturas latinoamericanas, con especial énfasis en aquellos que resultan ser de mayor significación en el período reciente y que, por consiguiente, lo seguirán siendo en el corto y mediano plazo.

El documento, a través de sus cinco secciones bien diferenciadas, presenta los siguientes aspectos: un resumen de las principales conclusiones del documento; la actividad del sector agrícola dentro del contexto económico general, con especial referencia al papel que juega el sector agrícola en el desarrollo de los

países de la región; la estructura y evolución de la producción agrícola en los años más recientes mediante un análisis por rubros de producción en el subsector agropecuario, así como de la situación pesquera y forestal; la disponibilidad de los recursos productivos en la región, considerando los recursos tierra, mano de obra, tecnología, capital y algunos aspectos institucionales.

El documento concluye con un análisis de los mercados internacionales y la agricultura en la región, destacando los cambios recientes en los mercados internacionales y las políticas económicas nacionales, sus repercusiones sobre el comercio exterior y la situación de la integración económica regional en el sector agropecuario.

SUMMARY

This document, prepared by the Joint FAO/CEPAL Agricultural Division and presented in the 13th Regional Conference of FAO for Latin America, held in Panama August 1974, analyzes some aspects in relation to Latinamerican agriculture, with special emphasis on those who had a greater significance during the recent period and will consequently remain as significant in the short and medium term.

This document, through its five well differentiated sections, presents the following aspects: a summary of the main conclusions of the document; the activity of the agricultural sector within the general economic context, with special reference to the role played by the agricultural sector in the development of

the countries of the region; the structure and evolution of agricultural production in the most recent years by means of an analysis per areas of production in the agricultural subsector, as well as of the fishing and forestry situation; the availability of the productive resources of the region, considering the resources land, manpower, capital technology and some institutional aspects.

The document concludes with an analysis of the international markets and agriculture of the region, emphasizing the recent changes in the international markets and the national economic policies, its repercussions on foreign trade and the situation of the regional economic integration in the agricultural sector.

BIBLIOGRAFIA

1. BENGUA, J. M. y DONOSO, G. Prevalence of protein calorie malnutrition. Compilation of results from 101 surveys, 1963. (Por aparecer en PAG Bulletin, en prensa).
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Programa socio-económico en América Latina, 1970. Washington, D. C., s.f.
3. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACION Y LA AGRICULTURA. Plan indicativo mundial. Roma, 1970. 2v.
4. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACION Y LA AGRICULTURA. Estudio perspectivo para el desarrollo agropecuario de Sudamérica. Roma, 1972.
5. ————. Evaluación y manejo de suelos en la región amazónica. p.l., Proyecto Regional FAO/PNUD, s.f.
6. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS y UNITED NATIONS EDUCATION AL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Soil map of the world. París, 1971. v.4., 200 p.

El desarrollo agrícola de América Latina en la mitad de la década del setenta

“Sólo los ricos comen bien en estos momentos; las clases pobres están enfrentando escasez, sus dietas son sumamente pobres y su poder adquisitivo está cada vez más erosionado por una inflación endémica”.

*William C. Thiesenhusen **

En la actualidad, prácticamente todos los que escriben sobre política latinoamericana en las ciencias sociales parecen haber llegado a la conclusión de que el crecimiento económico no es suficiente para el desarrollo, éste parece haber vuelto al rico aún más rico y ha hecho poco o nada para aquellos que el Banco Mundial ha llamado su grupo meta para la década del setenta: “el 40 por ciento más pobre”. Los programas de asistencia, las políticas gubernamentales, y las acciones de la comunidad financiera parecen —durante las últimas décadas— haberse apoyado los unos a los otros para llegar a este triste resultado.

Sin embargo no hay un acuerdo sobre la proporción adecuada entre crecimiento e igualitarismo —que necesariamente implica algún tipo de alivio al problema de desempleo y subempleo— aparte de que las nociones necesitan ser incorporadas a nuestro marco conceptual del desarrollo. Esto sin embargo, no debería sorprendernos. La mayoría de los economistas “teóricos” se aferran a políticas y planes que tengan un impacto de validez mundial (o al menos nacional), aunque las situaciones individuales de cada país varíen de

* Director del Centro de Tenencia de la Tierra, Universidad de Wisconsin, Madison, Wisconsin. El autor agradece la valiosa colaboración de Julia Schwenn, que pacientemente revisó el material de información en forma regular y sistemática. Al señor Róger Schwenn, por la selección de la información y a la profesora Dorothy Pringle, por sus valiosos comentarios proporcionados para el presente trabajo.

masiado. En la mayoría de los países la población crece a una tasa insostenible, mientras que en muchos otros —como en Argentina y Uruguay— otros problemas son más urgentes; por lo demás, las estructuras sociales, la cultura, la herencia e incluso la diversidad de recursos dicta políticas diferentes para cada país, y especialmente en las naciones grandes, para cada región. Por ello cualquier intento de dar “recetas” combinando “crecimiento” e “igualitarismo” en determinadas proporciones, sería sin duda una locura, especialmente debido a que de todos modos los dos elementos deben presentarse en una forma simultánea.

Lo notable no es el hecho que los estudios del desarrollo hayan llegado al descubrimiento que el crecimiento con alguna medida de igualitarismo y las medidas políticas que las hacen surgir son de importancia, sino el hecho de haber tomado tanto tiempo para darse cuenta.

Irma Adleman, al presentar su trabajo que aparentemente fue una detallada revisión del trabajo de Keynes, nos muestra que tenía conciencia de todo esto en 1926 cuando escribió que “El problema político de la humanidad es poder combinar tres cosas: **eficiencia económica, justicia social y libertad individual**”³. Es una lástima que los economistas no estén mejor sintonizados con los humanistas y filósofos, ya que de ellos podrían recibirse acotaciones similares de apoyo hacia una gran parte de la historia. O si han escuchado, por qué simplemente escribieron estas inquietudes fuera de su línea de interés profesional?

Aunque es comprensible, es lamentable que busquemos en vano en la literatura formas simples de conseguir estos admirables objetivos sociales. El tomar ejemplos de países que han tenido un éxito relativo en su mezcla crecimiento-igualitarismo, como Israel, Japón, Corea del Sur y Singapur, mencionados por Adleman,³ deja a la mayoría de las naciones latinoamericanas sin muchas pautas de cómo enfrentar sus problemas bastante específicos*.

Sin embargo, hay un factor común que es obvio: el poder político y los privilegios están

“Como resultado de los mejoramientos socio-económicos en Taiwan, la tasa de natalidad bajó de 46 por mil en 1952 a 36 en 1963, cuando se introdujo un vigoroso programa de planificación familiar. Descendió aún más rápido después a 26 por mil en 1970, que redujo la tasa de crecimiento de la población a aproximadamente un 2.2 por ciento. En México por otra parte, la tasa de natalidad sólo ha bajado de 44 por mil a 42 durante el período de 1952 a 1970. Aunque la tasa de natalidad está bajando en unas pocas áreas, esta tendencia no ha afectado a la mayoría de la población mexicana. Una distribución altamente desigual de ingresos y servicios sociales al igual que restricciones religiosas y una falta de apoyo gubernamental a los programas de planificación familiar han contribuido al sostenido crecimiento de la población en México.

En términos de productividad, ambos países pueden ser descritos como “exitosos”. El 20 por ciento más pobre de la población de Taiwan, sin embargo, mejoró su posición económica en más del 200 por ciento durante las últimas dos décadas, mientras que el nivel de ingresos del mismo grupo en México bajó un 20 por ciento.

Tanto Taiwan como México han gozado de los beneficios de la “revolución verde”, el descubrimiento agrícola que ha dado un amplio incremento en la producción de granos. En México, sin embargo, las mejores cosechas de trigo han contribuido muy poco a aliviar la pobreza. En 1960 más de la mitad de la producción total en la agricultura se produjo en solamente el 3 por ciento de las fincas mexicanas. El mismo tres por ciento dio cuenta del 80 por ciento del incremento en la producción agrícola entre 1950 y 1960. Los dueños de las fincas a gran escala, de capital intensivo y sistemas de irrigación, fueron los mayores beneficiarios de los nuevos trigos. En el período de 10 años, el número de trabajadores sin tierra aumentó un 43 por ciento, mientras que el promedio de días trabajados cada año bajó de 194 a 100.

Por otra parte en Taiwan, la reforma agraria ha puesto límites estrictos en las tenencias individuales de la tierra, de manera que la finca promedio sólo tiene aproximadamente 2.2 hectáreas. Hay también un extenso sistema de cooperativas agrícolas de crédito, mercados y nueva tecnología. Como resultado, los pequeños agricultores de arroz han podido beneficiarse de las nuevas cosechas; han doblado prácticamente su producción en los últimos 20 años, proveyendo al mismo tiempo empleo a los pobladores rurales.

Las condiciones culturales, geográficas y políticas de Taiwan y México son sumamente diferentes. El impacto de todos estos factores en las tasas de natalidad no está aún claro. Sin embargo, las diferencias en las estrategias de desarrollo ciertamente parecen estar relacionadas a diferencias en el tamaño de la familia”.⁴⁰

* Un autor ha intentado relacionar la tasa de natalidad, productividad y distribución de ingresos en Taiwan y México, e informa:

en la base del problema y mientras aquellos que ostentan el poder no se den cuenta que favorece a sus más altos intereses el ceder parte de éste (o que se les obligue a hacerlo) en vez de enredar a sus países en un trastorno político en que podrían perderlo todo, poco va a suceder. Parece que el crecimiento se está efectuando en la mayoría de los países menos desarrollados (y hasta cierto punto en los países desarrollados) en la forma sugerida por Joan Robinson en su conocida Conferencia de Ely: "A medida que hay crecimiento arriba, más y más familias son desplazadas hacia abajo. La miseria absoluta crece mientras aumenta la riqueza. El viejo refrán 'pobreza en medio de la abundancia' toma un nuevo significado"⁴¹.

Equidad

El hecho de que la distribución de ingresos se está volviendo cada vez más desigual a medida que crecen las expectativas, es interpretado en distintas formas por diferentes observadores. A los ojos del humanista es una grave injusticia; para el economista puede ser un límite tope al mercado y un eventual estancamiento, si el mercado mundial no está prontamente disponible* (podrá decir incluso, si es poco visionario que eso significa más ahorros y por lo tanto inversiones, lo cual es un punto de vista que la historia de América Latina no ha confirmado)**; también significa un descontento creciente y muy a menudo la necesidad de mayor represión a los ojos de quienes tienen el poder⁴⁷.

Aunque los datos sobre la distribución de ingresos son de dudosa exactitud, los ya existentes ilustran la magnitud del problema. João Maria da Silva Filho calculó que en el Brasil de 1960, el primer 5 por ciento de productores de ingresos obtuvo el 27.4 por ciento de las entradas, y un 36.2 por ciento en 1970.

Por lo tanto, el último 50 por ciento obtuvo el 17.7 por ciento en 1960 y sólo el 13.7 por ciento en 1970^{48, 2, 25, 50}. Otra fuente informa que entre 1960 y 1970, el 40 por ciento más pobre de la población vio declinar su porción de ingresos en un 20 por ciento en Brasil y en un 11 por ciento en México⁸.

En Latinoamérica como un todo en 1965 el primer 5 por ciento obtuvo 33.4 por ciento mientras que el más bajo obtuvo 13.4 por ciento*. El record centroamericano (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) no es mucho mejor, y es tan similar que la repetición de los datos casi no es necesario, basándose en informaciones anteriores en 5 años que a las informaciones de los demás países latinoamericanos. El 5 por ciento más adinerado de la población obtuvo 31 por ciento de las entradas mientras que la mitad

* La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica, señala:

"Los estudios sobre la distribución de ingresos muestran que hay una desigualdad mucho mayor en América Latina que en los países industrializados occidentales.

Los datos sobre la distribución total de ingresos en Latinoamérica muestran que la mitad de la población pobre recibe apenas un 13.4 por ciento de los ingresos totales, mientras que el 62.6 por ciento se concentra en manos del 20 por ciento más adinerado. Más aún, el 80 por ciento de la población recibe menos que el promedio regional, mientras que el 5 por ciento más adinerado recibe prácticamente siete veces esa cantidad. Decididamente la desigualdad en la distribución de ingresos de la región está concentrada en lo alto de la escala⁶⁵.

Indudablemente hay grandes diferencias entre los países. "Los ingresos del 20 por ciento más pobre varían entre 40 dólares en Brasil a 114 dólares en Costa Rica y 203 dólares en Argentina. Para el 5 por ciento más adinerado varía entre 1.350 dólares en El Salvador a prácticamente 5.000 en Argentina"⁶⁶.

Podría ser interesante contrastar esto con datos de países más desarrollados. En 1956 el 5 por ciento más adinerado en Francia obtuvo 22.4 por ciento, mientras que en 1963 recibió un 25 por ciento; en Suecia recibió 23.6 por ciento en 1945 y el 17.6 por ciento en 1963.⁶⁷

Los datos en Estados Unidos son los siguientes (los datos son antes de los impuestos).⁶⁸

Porcentaje de Ingresos Totales Recibidos por el 5 por ciento Más Alto de las Familias Estadounidenses

1947	1950	1955	1960	1965	1968	1969	1970
17.2	17	16.8	16.8	15.8	14	14.7	14.4

* Clark detalla compras de los campesinos bolivianos en el altiplano Norte antes y después de la reforma y muestra que en 1966 efectuaron compras en efectivo cuatro veces mayores que en 1952, principalmente de simples artículos de consumo.²¹ Véase también FAO²⁰ y Thiesenhusen.⁶⁰

** La CEPAL proporcionó recientemente evidencia que en América Latina no hay una estrecha correlación estadística entre la concentración de ingresos altos y el grado de desarrollo⁶⁴.

más pobre obtuvo el 13 por ciento. La distribución más pobre se ve en Guatemala y Honduras, donde el 5 por ciento más adinerado obtuvo 35 y 33 por ciento respectivamente, y ambas mitades de la clase pobre obtuvieron el 13 por ciento. En términos absolutos, tanto el 5 por ciento más adinerado como el 50 por ciento más pobre obtuvieron menos per cápita en Honduras que en otros países Centroamericanos*.

(En una muestra bastante amplia de países menos desarrollados, el 5 por ciento más adinerado obtuvo un porcentaje apenas más bajo mientras que el 50 por ciento más pobre obtuvo un poco más alto, indicando una tendencia general a una mayor desigualdad en América Latina que en todos los otros países menos desarrollados, considerados en conjunto)**.

El progresivo ensanchamiento de la brecha de ingresos internos de cada país, presenta a quienes formulan políticas en la mayoría de los países latinoamericanos, aún más problemas que la tan conocida brecha, que separa los ingresos promedio de los países más ricos y los más pobres de este planeta, (un asunto reseñado por la prensa prácticamente todos los días)***, debido a que representa para ellos

una preocupación más inmediata (aunque no más importante)*

En la agricultura, el problema puede ser más agudo que en la industria y servicios en América Latina debido a que:

partamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

La encuesta mostró que la producción total per cápita de los países ricos creció en un 43 por ciento de 1960 a 1970, mientras que el aumento en los países pobres fue solamente del 27 por ciento.

Este amplio informe de 818 páginas ilustra esta creciente disparidad en los niveles de vida con una serie de ejemplos.

La principal vara para medir era el uso de energía per cápita. En el consumo de la producción mundial de energía, se compararon todas las fuentes en términos de la energía producida por tonelada métrica de carbón.

La encuesta mostró que el americano promedio consumió el equivalente a 11.1 toneladas métricas en 1970 comparado con un consumo mundial per cápita de 1.9 toneladas métricas.

Otra base de comparación era en términos de consumo de alimentos calóricos por persona. Irlanda encabezaba la lista con 3,450 calorías al día. Después venía Nueva Zelanda con 3,320, los Estados Unidos con 3,290, Francia con 3,270, Inglaterra con 3,180, Alemania Oriental con 3,040 y Alemania Occidental con 2,940.

Siguiendo hacia abajo venían Somalia con 1,770 calorías, Bolivia con 1,760 e Indonesia con 1,750²⁴.

* Porcentaje de Ingresos Obtenidos por el 5 por ciento más adinerado y el 50 por ciento más pobre de la población de América Central⁵⁷.

	50% Más Pobre de la Población	5% Más Adinerado de la Población
Guatemala	13	35
El Salvador	16	27
Honduras	13	33
Nicaragua	15	28
Costa Rica	18	29

* “Los ecólogos que advierten que el mundo llegará a su fin con el aniquilamiento gradual de la materia prima, la creciente hambruna y población(pueden darnos una visión optimista de cuanto durará la humanidad sobre la tierra.

Mucho antes de aquello, la guerra en una escala catastrófica puede hacernos desaparecer, a menos que haya una revisión a fondo sobre cómo se comparte la riqueza del mundo; según un extenso estudio llevado a cabo por un grupo de científicos latinoamericanos.

Este es uno de los resultados de un estudio llamado ‘The Latin American World Model’, llevado a cabo por la Fundación Bariloche de Argentina, una organización de investigaciones científicas independiente y sin fines de lucro.

Ellos calculan que los conflictos continentales son una mayor amenaza al mundo que la polución, la hambruna o la disminución de recursos.

La advertencia sobre guerras destructivas viene en la introducción a un informe de progreso del estudio y, según aseguró un portavoz, sus conclusiones ya se habían confirmado.

Los obstáculos para un desarrollo armónico de la humanidad no son materiales, por lo menos no en un futuro previsible, sino socio-

** Calculado de fuentes de las Naciones Unidas. El 50 por ciento más pobre obtiene aproximadamente un 20 por ciento, mientras que el 5 por ciento más adinerado obtiene el 30 por ciento. Cuando conozcamos más sobre China, es posible que haya alguna aplicación a su modelo que podría detener la aparición de estas enormes disparidades. Ver Sartaj Aziz⁶.

*** Por ejemplo: “Las cifras presentaban un panorama desolador. Mostraban que la brecha económica entre las naciones poderosas y las no poderosas no se estaba estrechando sino ensanchando.

Este hecho se dio a conocer en una reciente encuesta en 150 países efectuada por el De-

1. La distribución inicial de recursos —del bien conocido complejo latifundio-mini-fundio a aquellos que virtualmente no poseen tierra o capital— es tan penetrante.
17, 18 y 7.
2. Cuando se realiza alguna reforma hay buenas señales de que se está efectuando una reconcentración de la tierra. Esto sería perfectamente natural si la industria estuviera absorbiendo a quienes abandonan la agricultura, mas éste no parece ser el caso. El ejemplo más reciente es Chile, pero lo que sucede ahí no ha sido investigado hasta el momento de escribir este trabajo.

Un ejemplo más patente es México, donde Fromm y Macoby estudiaron un "nuevo ejido" e informaron:

"Durante los últimos 50 años, el pueblo se ha visto envuelto en un proceso de rápido cambio. Antes de 1910 era una hacienda. Después de 1923 se transformó en

políticos, y dependen de la actual distribución del poder a niveles internacionales y nacionales' dice el informe.

Esto puede observarse en la creciente desigualdad entre y dentro de los países. De persistir esas tendencias, presagia el informe, la humanidad sufrirá una verdadera catástrofe, mucho antes de que cualquier limitación en el sistema ecológico se haga evidente.

El informe advierte que la creciente presión ejercida por lo que llama 'las masas excluidas' —aquellos cuya vida diaria es ya una lucha por cualquier tipo de felicidad o aun la sobrevivencia— probablemente llevará al rompimiento del sistema internacional por medio de una serie de conflictos de dimensiones continentales.

El informe afirma que una buena parte de la humanidad ya vive en condiciones de miseria y desafía a estudios efectuados en países industrializados que se concentran en la catástrofe ecológica.

'El hambre, analfabetismo, muerte prematura, falta de vivienda adecuada —en otras palabras, condiciones de vida miserables—son el destino común compartido por gran parte de la población de los países en vía de desarrollo'.

El estudio concluye que si se sigue su consejo, no habría peligro de una escasez crítica de recursos minerales en el futuro previsible, especialmente si se mantiene el consumo al mínimo para satisfacer las necesidades humanas básicas.

En una nota optimista, el informe dice que el costo de explotar los recursos naturales per-

una comunidad de pequeños terratenientes (ejidatarios). Cuando llegamos a fines de la década del 50, se había transformado en una sociedad de dos clases, un pequeño grupo de terratenientes y un grupo más grande que no poseían tierras"²³.

El amplio trabajo de Stavenhagen, Eckstein, CIDA, y el Instituto de Investigaciones Agrarias hace que este punto sea más claro y lo universaliza aún más en ese país.²³ Se pueden citar fácilmente otros ejemplos de programas de colonización en Venezuela y Colombia.

Aunque el altiplano no parece haber sido muy afectado,* el Este de Bolivia puede ser una historia diferente. Clark ha concluido:

"En todas las regiones ganaderas se encuentran conflictos y problemas sobre la tierra, los que se originan en (1) la deficiente ejecución de la legislación agraria en actual vigencia; y (2) en el rápido desarrollo de estas regiones durante los últimos años. Estos problemas y conflictos son en

manería esencialmente constante, por lo menos hasta que las necesidades básicas del hombre alcancen niveles adecuados. Los costos de energía también se mantendrían virtualmente constantes y probablemente podrían bajar en un corto o mediano plazo.

Pero advierte que en la controlada tasa de consumo actual, los cálculos muestran que los recursos minerales totales aún disponibles en la corteza de la tierra sólo podrían satisfacer las necesidades del hombre por los siguientes 250 años. Agrega que después que las reservas más accesibles se agotasen, aumentarían los costos.

Antes de una conferencia mundial de población, inaugurada el 19 de agosto en Bucarest, las Naciones Unidas han presentado cifras que muestran que el 30 por ciento de la población mundial consume el 80 por ciento de la riqueza.

La acotación, 'La historia ha mostrado que la tasa de natalidad sólo baja en forma significativa cuando los niveles de vida suben en forma significativa para la mayoría de la gente', los despachos anteriores a la conferencia presentados por las Naciones Unidas, parecen apoyar la tesis de los investigadores latinoamericanos"²⁴.

* Datos personales de Joseph Dorsey, quien recientemente ha recopilado datos de investigación obtenida en paneles, aunque en una escala limitada, para un estudio del Centro de Tenencia de la Tierra, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

la actualidad mucho más graves que hace diez años é irán agudizándose con el tiempo.

Con el incremento nacional e internacional de la carne vacuna en el mercado y con mayores facilidades para conseguir créditos acordados por varias instituciones internacionales a través del Banco Agrícola de Bolivia, se ha comenzado en dicho país durante los últimos años un período de gran interés en desarrollar una mayor capacidad para criar ganado. Se ha iniciado al mismo tiempo un período de acaparamiento e interés para la adquisición de tierras, que ha ido y va en aumento día a día, tanto entre ganaderos como entre personas ajenas a la ganadería, unas veces con fines de ampliación y explotación y otras tan sólo de especulación. Como consecuencia de dicho interés se originaron en el Beni una serie de conflictos entre ganaderos y poblaciones. Estos conflictos se deben a la falta de legalización de los títulos de propiedad y especialmente a la falta de aplicación de las leyes vigentes.

Como resultado de este nuevo auge ganadero y de las facilidades crediticias otorgadas, los precios de las tierras de pastoreo en el Beni han subido rápidamente durante los últimos años. Personas particulares así como empresas deseosas de hacer inversiones en explotación pecuaria vienen adquiriendo o tomando posesión de tierras... Además muchos ganaderos medianos y pequeños son desposeídos de una parte o de la totalidad de sus tierras por estancieros influyentes o empresas”¹³.

3. Los programas crediticios, los avances tecnológicos y las facilidades de extensión tienden a fluir hacia quienes tienen abundante tierra y a quienes cultivan productos de exportación. Los pequeños agricultores y campesinos sin tierra apenas si se han beneficiado de préstamos públicos o privados, exacerbando de esta forma la brecha de ingresos^{52, 37, 61 y 62}.
4. Muchos campesinos sin tierra en el sector agrícola (y asalariados urbanos) que no poseen propiedades, son golpeados en una forma especialmente dura por la inflación, aunque este ya es un fenómeno mundial, pero tiene un impacto diferente en cada

país. Así por ejemplo, en Chile en 1973, los precios subieron un 86 por ciento y los salarios fueron reajustados sólo un 30 por ciento.³⁰

Una creciente desigualdad en la economía en general y ciertamente en la agricultura no puede ser permitida; si la brecha que separa a los pocos ricos de la mayoría de los pobres continúa, uno puede visualizar el día en que ninguna cantidad de muestras de amistad ni represión podrán contener la marejada hacia el desastre nacional.

Escasez de Alimentos

Como sucede con tantos otros problemas sociales, la desigualdad no puede discutirse ni solucionarse en forma aislada. La escasez de alimentos va en aumento también. Hasta fines de 1973 no nos dimos cuenta de que los problemas de equidad y escasez debían ser resueltos simultáneamente. La siguiente lógica parece ser aplicable:

1. Se utiliza energía fósil para hacer tanto el petróleo como los fertilizantes más importantes, ya que ambos son necesarios para aumentar los rendimientos por hectárea, tanto en los países desarrollados como en los países menos desarrollados.
2. Nuevos cultivos (variedades de alto rendimiento) requieren un cuidado más intensivo, una estricta atención a las enfermedades, plagas, control de pestes, agua en cantidades un tanto precisas en momentos predecibles, y fertilizantes en mayores dosis que las necesitadas por las variedades nativas.
3. El alto precio de los fertilizantes (o su falta total) pueden significar menos alimentos producidos o un esquema de rendimiento de cultivos por debajo del óptimo. De hecho, ante la falta de una cantidad adecuada de fertilizantes, los cultivos nativos se dan mejor que los nuevos.
4. Menos petróleo puede significar menos agua para irrigación, cuando se usan los pozos como recurso importante para obtener agua*.

* Los países latinoamericanos dependen menos del pozo que otros. El siguiente informe periodístico emanado de Ludhiana es instructivo: “Tal vez nada es más crucial que el combustible die-

5. La menor cantidad de diesel puede significar menores entregas al mercado, menos entregas de insumos, una mala preparación de la tierra, un secamiento artificial inferior (si es que es necesario) y, en áreas en que las cosechas dobles son posibles ecológicamente, menor producción.
6. Una menor cantidad de energía en países desarrollados (junto con los problemas de balanza de pagos) puede significar menos alimentos que los que tienen proyectados para vender* una cantidad menor para distribuir en términos concesionarios algo que se está haciendo cada vez en menor escala, prefiriendo ventas comerciales a vecinos afluentes.

Los embarques de trigo, que han sido la columna vertebral de la Ley de Desarrollo del Comercio Agrícola y Asistencia (mejor conocida como el PL480) fueron 237 millones de fanegas a todos los países menos desarrollados en 1972 y 154 millo-

nes de fanegas en 1973. En 1974 serán de 65 a 70 millones, según Arthur Mead, personero del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que es presidente de la comisión interdepartamental que administra el programa. A mediados de la década del 60 los embarques de los Estados Unidos llegaron a los 500 millones de fanegas⁵¹.

7. Aunque hay cientos de miles de personas que sufren hambre en Latinoamérica, las necesidades en otros lugares del mundo parecen ser más agudas —o ciertamente han sido más dramatizadas— en este momento y seguramente lo serán en un futuro lejano, más de lo que podemos predecir*. Prácticamente la única excepción que mitiga el problema es la ayuda en caso de desastres naturales.

América Latina parece tener un "margen de recursos" mejor que la mayoría de los otros países menos desarrollados, por lo que últi-

sel... Hace unos seis años, los agricultores progresistas del Punjab abandonaron sus sistemas de irrigación a base de bueyes, y pusieron sus bestias de carga a pastar. Ahora la India no puede comprar suficiente crudo. El otro día en las afueras del pueblo de Khanna, Balbir Singh Gill, dueño de una gasolinera, movía su cabeza al caminar a lo largo de una fila de más de 106 campesinos... algunos de los hindúes de barba y turbante habían esperado tres y cuatro días afuera de la gasolinera de Gil... esperando su ración semanal de cinco galones de diesel. 'Ya es muy tarde para ayudar al cultivo', decía Banta Singh Mann... 'Ahora estamos guardando nuestra ración para la cosecha'⁴⁹.

- * Aunque los Estados Unidos ha presionado la producción de todas sus 350 millones de hectáreas potenciales de cultivo este año, la producción de maíz y trigo puede no ser tan alta como se espera, según especifican informes recientes. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos estimó una escasez de fertilizantes de 2 a 5 por ciento, mientras que la industria predijo una escasez de 10 a 15 por ciento. Los precios subieron un 81 por ciento desde octubre, en que fueron retirados de controles de precios, hasta mediados de marzo. Si los rendimientos de maíz bajan apenas 5 fanegas por hectárea, habrá un 6 por ciento menos de lo que estimaba el gobierno basándose en su informe de enero sobre planes de siembra. Hay también una escasez de tractores agrícolas; un pedido en marzo hubiera costado un tercio más que el año pasado y hubiera sido necesario esperar de 6 a 8 meses para su entrega. Los herbicidas y pesticidas han subido aproximada-

mente un 15 por ciento de precio, los arriendos de tierra han subido un 20 a 30 por ciento y hay escasez de alambre de acero para fardos y cordel para fardos hechos de fibra de sical⁵¹. Véase también Voss⁷⁰ y The Kiplinger⁵⁸.

Una reciente transmisión de la ABC (12 de junio de 1974) comentaba que a medida que la cosecha del trigo subía al Norte, se verificaba que ésta no estaba a la altura de las expectativas del USDA. Un reportaje de la CBS el 14 de junio informa que se cosechará un 5 por ciento menos de lo programado —aunque aún será una cosecha abundante.

- * 'Lester R. Brown'¹¹, del Consejo de Desarrollo de Ultramar en Washington, dice que por lo menos el 80 por ciento y quizás un porcentaje aún mayor de la desnutrición del mundo, que incluye a los adultos, yace en dos áreas geográficas:

— El subcontinente indio, que incluye unos 750 millones de personas en India, Pakistán y Bangladesh, aunque por supuesto no todos están mal nutridos.

— El Africa sub-Sahara, en particular los países del Sahel en Africa Occidental, además de Etiopía, donde el problema ha sido severo y prolongado por la sequía.

Según Brown y otros, hay bolsones de una seria desnutrición en países menos desarrollados que tienen un record de progreso económico general. Como ejemplos tenemos la parte noreste del Brasil y los trabajadores sin tierra de México'.¹⁴

mamente se ha hablado menos sobre una hambruna inevitable en América Latina, que en Asia o Africa. Sin embargo, cualquier estrategia agropecuaria adoptada para el hemisferio debería prepararse a enfrentar lo peor. Sólo los ricos comen bien en estos momentos; las clases pobres y media baja (los estratos sociales en que la población también crece con más rapidez) están enfrentando escasez, sus dietas son sumamente pobres y su poder adquisitivo está cada vez más erosionado por una inflación endémica. Pero las estadísticas agregadas, recogidas por agencias nacionales y tratadas y publicadas por el USDA y agencias internacionales que dividen la población total por la producción total, esconden este hecho sombrío.

Incluso las cifras promedio son deprimentes. Es desalentador ver que la producción de alimentos per cápita en los 22 países latinoamericanos en 1972 fue igual a la de 1964, con un leve incremento pronosticado para 1973. Considerando la producción agrícola total, el número índice para 1964 fue 97, el número índice para 1972 también fue 97 y se estimaba que para 1973 sería 98 (1961-1964 = 100). Por supuesto que la producción total de alimentos reció durante el período de 104 en 1964 a 130 en 1972 y la producción agrícola total subió de 101 en 1964 a 122 en 1972. El crecimiento de la población probó ser el gran nivelador ⁶⁹.

La mayoría de los países latinoamericanos tienen, en efecto, un margen potencial de tierra para trabajar mayor que el que tiene Asia, y un clima más predecible que el de la región del Sahel, pero esto difícilmente podría apostar un sentimiento de alivio para los que formulan las políticas.

Como dice la FAO, "En Sudamérica las dificultades de acceso, la presión de la baja población (en algunas áreas aisladas y probablemente inhabitables), y la baja calidad de las tierras hacen que muchas áreas potencialmente arables sean inaccesibles o por lo menos no lo suficientemente atractivas para un desarrollo en un futuro cercano. Un examen de los datos de los países sugiere que hasta la mitad de los (aproximadamente) 400 millones de hectáreas de potencial no usado para cultivo arable podrían ser tierras de pastoreo permanentes y gran parte de ellas po-

drían ser parte de los (aproximadamente) 300 millones de hectáreas de tierras utilizadas para pastoreo. Por lo tanto, al igual que la situación de la región de Savannah en el Africa, un aumento en la tierra arable puede finalmente ocurrir en gran parte a costa de los recursos de pastoreo existentes. Sin embargo, hay buenas oportunidades para una más alta producción de las tierras de pastoreo actualmente en uso. Por lo demás, hay amplias posibilidades en ambas sub-regiones para transformar 'selvas' pobres e improductivas en terrenos de pastoreo permanentes" ²¹.

A pesar del fenomenal crecimiento de la población en la mayoría de los países, América Latina aún está cubierta por una población menos densa que la mayoría de las otras áreas menos desarrolladas. Mientras América Latina ocupa 130 de sus 570 millones de terreno potencial que se estima sea adecuado para producir cultivos o sea un 30 por ciento; Asia y el Lejano Oriente están usando 211 de sus 252 millones de acres potenciales, o sea el 89 por ciento, y Africa (sur del Sahara) está usando 152 de sus 304 millones de hectáreas, o sea el 50 por ciento ²¹.

El hecho de que exista este margen en América Latina podría reconfortar a los que deciden las políticas, pero no debería ser así. La presión de la población está creciendo rápidamente en la mayoría de los países, florece la especulación de la tierra (va junto con los bajos impuestos a tierras sub-utilizadas). La concentración de la tenencia de tierras de América Latina ha cambiado básicamente muy poco a lo largo de casi dos siglos; el valor real de lo que FAO clasifica como "adecuado" es dudoso; el costo inicial de cultivar tierras nuevas o abandonadas (generalmente tropicales) es frecuentemente enorme, y puede sucumbir en unos pocos años por lixiviación u otros problemas imprevistos*. Por otra parte, muchos países latinoamericanos tienen una inclinación a criar ganado en buena tierra de cultivo. Todo esto puede hacer que el "margen" sea más aparente que real.

* "Por lo general, con la excepción de suelos aluviales o volcánicos nuevos, los suelos tropicales tienden a ser pobres, con un bajo contenido de material orgánico. Incluso en densas selvas vírgenes —en que las hojas muertas, ramas y tron-

El factor más desconcertante sobre la convergencia del creciente problema de desigualdad de ingresos y la crisis de alimento en América Latina, es que esta última puede tener un efecto completamente adverso sobre el primero.

Lo que hemos sostenido en trabajos anteriores, es que la reforma agraria, el crédito adecuado, seguridad, insumos y conocimientos adecuados para los beneficiarios y otros pequeños productores, son absolutamente necesarios en la mayoría de los países latinoamericanos. Esta combinación debería traer una demanda de productos manufacturados, crear más empleos, aumentar la igualdad, y estimular el crecimiento (dependiendo de la

cos constantemente devuelven a la tierra los elementos consumidos— el equilibrio es precario. Si se saca el cobertor de un árbol o planta, se acaba la delgada capa de humus o es lavada rápidamente por las primeras lluvias fuertes.

Un buen suelo se compone de numerosas y pequeñas partículas de tierra mineral que forman una estructura firme y flexible. Entremezcladas con este esqueleto están las substancias orgánicas, el "humus", que es el producto de la acción bacteriana sobre la basura vegetal. Pero para que existan estos organismos, la estructura del suelo debe contener aire y agua que circulen libremente. En los trópicos debe protegerse contra el calor del sol, que quemaría la materia orgánica y mataría los micro-organismos; y debe protegerse contra los golpes directos de lluvias torrenciales que romperían la estructura del suelo, bloquearían el sub-suelo del aire, y lixiviarían los minerales o los llevarían tan profundo en la tierra que las raíces de las plantas no los puedan alcanzar. Cuando el suelo queda desnudo, sube su temperatura y el sol apresura la oxidación y desaparición del humus, los violentos cambios de temperatura que hay en los trópicos entre el día y la noche, aceleran la desintegración mecánica del suelo, y las lluvias y viento lo erosionan.

Sobre una buena parte de los trópicos húmedos, el suelo se ha vuelto arcilloso y sólo queda una arcilla (laterite) rojiza y moteada, que está formada casi totalmente por hidróxidos de hierro y alúmina, que tienden a solidificarse con la exposición al aire. Los laterites y latosoles puros (llamados suelos tropicales rojos y amarillos) son pobres e inservibles agrícolamente" ²⁹.

Meggers advierte que no debe creerse que la exuberante vegetación del Amazonas implica excelentes condiciones para agricultura intensiva. En cambio, la mayor parte de la cuenca del Amazonas es un "área inhospitalaria" en la que la abundante vegetación encubre un "ecosistema nutricionalmente deficiente".

situación prevaeciente en el país en cuestión), según la manera en que se administre la reforma, el designio político del partido de gobierno, asistencia o resistencia externa y la estructura de incentivos adoptada ⁷.

Por supuesto que también deben detenerse las enormes pérdidas de alimentos, que en América Latina se estima sobre el 40 por ciento de las cosechas anuales (una cifra que me parece difícil de creer) ⁸.

Energía

Debo enfatizar, sin embargo, que la crisis de energía que se dejó sentir con toda su fuerza a fines de octubre de 1973, puede ha-

Sin embargo, Brasil, como parte de un extenso programa de desarrollo, está construyendo una carretera dentro del Amazonas y por lo tanto está creando presiones para limpiar gran parte de la jungla para agricultura y nuevas ciudades.

En una introducción al libro, J. P. M. Brennan del Royal Botanic Gardens en Inglaterra afirma que el trabajo de Meggers "destruye, de una vez por todas la idea de que esta área tiene una riqueza natural potencial inmensa, que sólo espera los recursos tecnológicos de la civilización occidental para una explotación fructífera."

Una de las principales diferencias entre los ecosistemas de la jungla y los de las regiones templadas, es que los nutrientes en el trópico se encuentran primordialmente en la vegetación. Las plantas en sí mantienen el 70 por ciento del abastecimiento total de nutrición mineral del sistema.

Sólo a lo largo del área de inundación de los ríos y lagos de la Cuenca del Amazonas se encuentra mucha tierra rica, como resultado de los depósitos regulares de fango.

Harald Sioli, del Instituto de Limnología Max Planck en Alemania Occidental, sugiere que la agricultura en el Amazonas se restrinja a tales áreas de inundación y que las áreas más extensas y altas se dejen como selvas. Dice que el 98 por ciento de la Cuenca del Amazonas cae en la categoría de tierras altas en que el suelo es particularmente malo.

F. R. Fosberg, un botanista del Smithsonian Institution explica que las fuertes lluvias, que drenan nutrientes de las capas de tierra de la superficie son en gran parte responsables de la mala fertilidad. También contribuyen a la rápida erosión que sigue a la limpieza del terreno.

Una vez que esto suceda, dice Fosberg, la selva rara vez vuelve. Frecuentemente es reemplazada por sabanas ³². Véase también a Thomas G. Sanders ⁴³.

cernos volver a la situación de la década del 60 cuando la asistencia agrícola se administraba de manera tan desafortunada y desigual y se entregaban los insumos agrícolas de la misma manera. Ya que los fertilizantes son caros, los insumos difíciles de obtener pueden ser racionados a aquellos que ya tienen recursos y los que no los tengan pueden recibir menos ingresos que antes. También puede usarse la misma vieja razón —los ricos tienen el colateral, por lo que los riesgos de concederles préstamos se perciben como menores. De esta suerte lo que ya parece ser la desigualdad e injusticia empujada a sus extremos, puede aún agravarse. Si se sigue con las sugerencias anteriores, los agricultores grandes y acomodados obtienen los insumos (comparado con los Estados Unidos, Sudamérica ahora sólo usa 13.71 kgs. de N,P,K por hectárea, comparado con 82.59 en Estados Unidos, aunque la cifra ha ido aumentando)²² la trágica situación antes mencionada habrá de retornar desafortunadamente.

¿Pero por qué tendría que ser ésta la situación? ¿Qué importancia tiene este punto de todos modos? ¿Puede citarse una evidencia inconsistente aunque sería y convincente:

1. En América Central el precio promedio por unidad de nutrientes ha subido desde aproximadamente \$ 278 en 1973 hasta \$ 747 en 1974/75 entregado en el puerto, según estiman expertos en el Tennessee Valley Authority. En la mayor parte de Sudamérica la situación es probablemente más aguda exceptuando países como Brasil y Argentina que pueden comprar por medio de un "contrato" comercial en vez de hacerlo en una base de dinero al momento (basado en préstamos) y Venezuela, que puede abastecerse de su propio fertilizante (con la excepción de potasa). Los precios CIF recientemente estimados para una serie de nutrientes por el Banco de Fomento en Ecuador, eran más altos que los precios Centroamericanos citados anteriormente (las cifras Centroamericanas fueron expresadas en términos FOB)*

2. La principal fuente de comercio de fertilizantes para Latinoamérica (Estados Unidos) ha agregado muy poca capacidad de nitrógeno y P_2O_5 en los últimos años. Pero los agricultores americanos, que se encuentran con reservas de hectareaje libre, están exigiendo más fertilizantes e incluso ellos están experimentando no sólo precios mucho más altos sino también escasez de abastecimientos. Esto deja pocos insumos disponibles para la exportación.

Hay otra complicación: la urea y otros compuestos nitrogenados se están usando cada vez más como suplementos de alimentación animal en Norteamérica, cortando aún más los abastecimientos disponibles para fertilizantes. Los precios del P_2O_5 y el nitrógeno están más altos que nunca, por lo tanto están en la cumbre. Deberían bajar en 1976 o 1977 a medida que "fluya la capacidad agregada. Los precios del nitrógeno aparentemente no han llegado a la cumbre. Con una capacidad agregada lenta... pueden transcurrir 3 ó 4 años antes que ocurra una baja apreciable en el precio". Un estudio dice que los nuevos niveles de precios no podrán jamás volver a equipararse con los bajos precios de finales de la década del sesenta

El grupo Andino puede resolver este problema eliminando todas las tarifas en el comercio inter-andino de fertilizantes. En el acuerdo contemplado, se sugiere que todas las tarifas inter-andinias bajen a cero, siempre que éstos hayan pagado la tarifa externa común en el momento de entrada, 5 por ciento para materia prima y 10 por ciento para el producto terminado. El hecho que las industrias locales incipien puedan ser perjudicadas ha sido colocado al final de la lista de prioridades: aparentemente el grupo Andino quiere más fertilizantes ahora. El efecto inmediato, si es que se implementa, sería abrir todos los mercados andinos a la planta de amoníaco de El Tablazo con una capacidad de 1.800 toneladas por día (tpd) y una unidad de 600 tpd en El Morón. Colombia tiene una planta de 400 tpd y Perú una unidad de 100 tpd con una unidad de 300 tpd bajo construcción. Perú y Colombia tienen planes de explotar depósitos ya conocidos de fosfatos, mientras que el potasio puede ser un subproducto de las operaciones de fósforo del Perú. En Chile, se está desarrollando el potasio en Atacama. Ya en 1980 el grupo Andino espera ser autosuficiente en nitrógeno, pero tendría un déficit de 232 mil toneladas en potasio y un déficit de 365 mil toneladas en fósforo.⁵

* Conversación personal con John T. Shields, Economista de la División Internacional de Fertilizantes, Tennessee Valley Authority. Centro Nacional de Desarrollo de Fertilizantes.

y principios de la del 70*. El desarrollar plantas nativas para fabricar fertilizantes ahora tomaría cuatro años, comparado con tres hace un año atrás, debido a la escasez de materiales, la crisis energética, la inflación, etc., según piensan los economistas del Tennessee Valley Authority. Por lo tanto algunos agricultores en América Latina no pueden comprar fertilizantes a ningún precio —ciertamente sino tienen influencias.

3. El costo de embarque de fertilizantes a América Central por lo menos se ha duplicado entre 1973 y 1974.
4. El fertilizante puede ser racionado por una política que consciente o inconscientemente favorezca al sector de exportaciones. Esto puede tener una doble razón: —las exportaciones dan pocas divisas y generalmente son producidas en las grandes fincas de quienes tienen el poder. ¿Qué sucederá a quienes cultivan maíz, frijoles y/o papas en el sector de subsistencia o reforma?
5. La gasolina para manejar cualquier implemento, inclusive el pozo, puede ser racionada para quienes tienen capital —los únicos que lo pueden pagar (aunque esto podría tener el resultado positivo de reintegrar a los trabajadores sin tierra si los grandes terratenientes encuentran que su maquinaria de trabajo intensivo bruscamente se vuelve demasiado costosa de operar).
6. Los cortes de energía y apagones de luz en los países desarrollados y menos desarrollados que sean directamente atribuibles a la crisis de energía, pueden significar que las plantas tengan que operar a menos de su capacidad total, les guste o no.

* Excluyendo lo que América Latina puede producir por sí misma, la siguiente observación de un editorial del New York Times es reveladora. "Los expertos en el país estiman que si tan solo una cuarta parte del gas natural que se desperdicia actualmente en los campos del Golfo Pérsico fueran canalizados hacia una industria de fertilizantes en el acto, podría cubrirse toda la actual demanda mundial de fertilizantes nitrogenados",²⁷

Nutrición

Hay otra realidad en el asunto de escasez de alimentos e igualdad que vale la pena tomar en cuenta, y que no parece haber sido considerada mayormente en el contexto latinoamericano. Se refiere al hecho de que los ingresos del 5 al 20 por ciento del espectro de ingresos en América Latina es más alto, en promedio, que en Asia o Africa. Y una creciente demanda de ciertos tipos de alimentos no se debe sólo a una población creciente, sino a gente con más dinero para gastar. A medida que los ricos en la sociedad se vuelven más ricos, exigen carne en vez de cereal, y al hacerlo, están literalmente despojando a clases más bajas de su subsistencia.

Una tragedia especial de esta deficiencia nutritiva es que su incidencia recae tan fuertemente sobre los niños, ya que los pobres tienen más niños que los ricos para asegurarse que habrá suficientes manos para trabajar y seguro social para los padres en su vejez. Henry R. Labouisse, Director del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, expresó a principios de este año que aproximadamente 10 millones de niños a través del mundo están muriendo de hambre y que unos 400 a 500 millones están sufriendo de una seria desnutrición.³³ Por no decir nada de la debilidad física y de las causas secundarias de muerte que pueden concurrir a ello, ha habido mucho debate sobre si el daño mental temprano causado por la desnutrición es reversible más tarde en la vida. Algunos señalan con certera evidencia que la mente se ve permanentemente afectada si no se tiene a disposición inmediata una dieta suficientemente bien balanceada. Otros creen que las conclusiones sobre efectos permanentes de la desnutrición pueden ser prematuras^{34, 35}.

No estoy insinuando nada malo, pero uno de esos "hechos económicos de la vida" consiste en que la elasticidad de ingresos de demanda para consumo de carne es más alta que para los granos alimenticios. La mayoría de los economistas recientemente han expresado esto en términos de un problema internacional más que nacional, y a nosotros en los Estados Unidos se nos recordó, por medio de una reciente producción del CBS (junio de 1974) que aquel país necesita 8 libras de granos alimenticios para producir una libra de

carne de res, y 2 libras para producir una libra de pollo. El USDA está de acuerdo sobre el pollo, pero dice que 6.5:1 es una cifra más exacta para la carne de res y da un coeficiente de 3.5:1 para cerdo.

Lyle P. Schertz afirma:

“Dos planteamientos pintan en forma dramática el problema de proteínas que enfrentan las naciones en desarrollo. Primero, dos tercios del mundo, o sea los países pobres, sólo cuentan con la mitad de las proteínas del mundo y la mayor parte de la producción de cereales. Segundo, el billón de personas en los países desarrollados usan prácticamente tanto cereal como alimento para producir proteína animal como los dos billones de personas en los países en desarrollo usan directamente como alimento”.⁴⁴

En un tono un poco más acerbo, recientemente escribió en “Foreign Affairs”:

“En resumen, el billón de personas en las naciones ricas, con gustos tipo Cadillac en lo que se refiere a productos ganaderos, usan tanto cereal para alimento del ganado como los dos billones de personas en las naciones de bajos ingresos usan directamente como alimento... los aumentos en el consumo de cereal per cápita para los Estados Unidos y la Unión Soviética, (250 y 330 libras, respectivamente, aunque algunos de estos últimos pueden haber entrado a reservas) fueron más de la mitad del consumo per cápita total en los países en desarrollo (entre 1964/66 y 1972/74)”⁴⁵.

Nuevamente el que participa en la formulación de políticas en los países latinoamericanos, cuyo alcance no llega a este problema internacional, se enfrenta a las siguientes consideraciones de política interna referente a “cómo se puede llegar a los pobres de mi país”, que pueden deducirse de los planteamientos de Schertz:

1. Dado el caso de que los granos alimenticios no se usen para engorde de ganado, cómo puede permitirse que tanto terreno permanezca en pastoreo no mejorado (o incluso mejorado) para alimentar ganados que encontrarán su mercado entre los ri-

cos, o con más probabilidad, serán exportados, para lo cual los ricos obtendrán la mayor porción de las ganancias? No es poco corriente encontrar grandes fincas de cosechas altamente intensivas junto a otras fincas que se usan simplemente para pastoreo de animales y es difícil creer que éste sea realmente el mejor método de usar la tierra en cuestión.

2. La calidad proteica del ganado es más alta que la proteína del cereal, pero no deberían los planificadores considerar una política que estimule más soya o legumbres alimenticias cuyo contenido proteico es también alto y está al alcance de familias de bajos ingresos? ¿No es esto cada vez más factible políticamente, ahora que la investigación de la soya ha hecho posible que esta forma de proteína vegetal sea procesada en una forma tal que la hace difícil de distinguir de una hamburguesa, tocino y salchichón, por ejemplo?
3. Se ha demostrado que a medida que la “revolución verde” aumentaba el rendimiento del trigo, que es relativamente bajo en proteína, la producción de arvejas, lentejas, frijoles, garbanzos, etc., bajó en la India. (No conozco más sobre la situación en América Latina, de lo que sé de la precisa relación causal en la India). En todo caso, mientras la producción de trigo per cápita aumentó un 25 por ciento entre 1961 y 1972 (de 31.9 a 40 kilos por persona), la producción per cápita de legumbres bajó 38 por ciento (de 29 a 18 kilos por persona). El estudio Khanna, que se llevó a cabo en el corazón del área de la revolución verde en la India, reportó una duplicación en el hectareaaje de trigo y maíz, y una virtual desaparición de la lenteja. La tierra para cultivar el trigo aumentó 1.03 millones de hectáreas en Punjab y la tierra para legumbres en Haryana declinó un 44 por ciento. Pakistán muestra una historia similar.⁸ Una tragedia de consecuencias a más largo plazo, es que la investigación para aumentar el rendimiento de las legumbres no se mueve muy rápidamente.
4. Aún el pescado se transforma en harina y se exporta para alimentar ganado de afuera en vez de alimentar a la gente ham-

briente del propio país. La gente de más bajos recursos, a pesar de sus dietas inadecuadas, no tienen la demanda efectiva para competir con los ingresos de países desarrollados para los alimentos proteicos que produce ⁴⁶ y ⁴.

5. ¿No hay acaso más que podamos aprender de otros modelos de desarrollo sobre como manejar los problemas de nutrición y salud generalmente entre grupos de campesinos sin educación? Muchas indicaciones señalan un alto grado de éxito en este punto en la República Popular China. ¿Cómo se ha producido él? * Desgraciadamente lo que ha sucedido en algunos países es que el alimento de baja calidad nutricional es substituido por uno de mayor calidad a medida que crece el ingreso. Esto subraya la importancia de la educación nutricional.
6. Deberían buscarse fuentes de nutrientes alternativas y económicas. Actualmente, aunque el 71 por ciento de la superficie de la tierra está cubierta por océanos, sólo el 1 por ciento del consumo mundial de calorías y el 3 por ciento del consumo de proteínas proviene del pescado. Puede usarse el enriquecimiento, si los productos pasan por el mercado. Más práctico para los pobres pueden ser los alimentos formulados como la incaparina. Es importante que la proteína que un alimento ya posee no se desperdicie. El arroz refinado, usado por los ricos o por los pobres en ocasiones especiales, tiene un contenido vitamínico y proteico mucho más bajo que el producto sin procesar.

Una población puede ya estar comiendo alimentos ricos en proteínas. Estas costumbres —como el comer frijoles con tortillas— no se deben reprimir.

En algunos casos la falta de aminoácidos como la lisina (uno de los 8 aminoácidos entre 20 compuestos básicos de la proteína que el cuerpo humano no puede fabricar) están siendo agregados al maíz por medio de programas de cruzamien-

tos. * Al contrario de la creencia popular, cuando se consume la combinación adecuada de legumbres y otras verduras proteicas, se necesita poca carne o productos de carne en la dieta pero esto requiere un afinamiento extremado de una dieta vegetariana, algo que los saludables vegetarianos hindúes deberían habernos enseñado años atrás. ** Pero esta no es una tarea fácil y requiere una gran sofisticación en el planeamiento. Como una recomendación general para alimentar a los pobres en forma más adecuada, puede no ser una medida sabia.

7. Recientes investigaciones en Asia han mostrado que el aumentar el consumo de proteínas donde el consumo de calorías es más bajo que lo requerido, simplemente da calorías extras en una costosa forma de proteínas ya que el cuerpo rápidamente las descompone en sus necesidades de energía. Demás está decir que esta es una forma muy costosa de proveer energía, y es una pérdida el suplementar amino-

* También se están probando enfoques menos convencionales para crear proteínas. La General Electric Company está destinando millones de dólares en el reciclaje de abono hacia un alimento animal de alto rendimiento. Una variedad secreta de bacterias alimentada en estiércol que ha sido calentado a 130° F; en este proceso el estiércol y la bacteria se convierten en un polvo descolorido que al secarse contiene hasta un 60 por ciento de proteína. Se probará después en la basura y el lodo. Se está experimentando en la pulpa de madera como una posible fuente de proteína y la Firestone Tire and Rubber Company espera poder convertir llantas de goma viejas en un alimento proteico a base de levadura.¹⁰

** El Comité sobre Mala Información Nutricional del Consejo Nacional de Investigaciones, últimamente enfatizó que las dietas vegetarianas pueden ser adecuadas y sanas nutricionalmente siempre que se consuman una variedad de alimentos vegetales y se agreguen ciertos nutrientes. Esto no incluye dietas caprichosas de moda, tales como la dieta Zen Macrobiotic, que está muy en boga en ciertos lugares de los Estados Unidos, ya que no está bien balanceada.⁷¹

El lector debería reconocer la dificultad de lo que se está sugiriendo aquí. Si más legumbres, cereales fortificados, etc., substituirán las dietas con mayor contenido de carnes, la planificación y educación nutricional, al igual que el gusto de la gente implicada no debe pasarse por alto. ¿Y están los nutricionistas realmente seguros de qué combinaciones y en qué áreas son más saludables y agradables al paladar?

* Por lo menos seis libros aparecieron sobre este tema en inglés en 1972 y 1973, y están revisados en "Progress in China".³⁶

ácidos bajo estas condiciones. Según Joy, cualquier plan nutricional debería "preocuparse más de alimentos convencionales y baratos en vez de alimentos no convencionales y más caros, y por lo tanto, probablemente, dar poco énfasis a alimentos procesados, concentrados proteicos y alimentos caros tales como pescado y leche (que de todos modos llegan a los ricos). Los alimentos altamente energéticos para suplementar la alimentación materna, para el grupo de edades de 6 a 36 meses, baratos y posiblemente subsidiados, ya es un asunto diferente: podrían ser un componente de importancia dentro de un plan efectivo.²⁸ Payne está de acuerdo, y subrayando la necesidad de aumentar los ingresos de los estratos más bajos de la sociedad, concluye:

"Una reducción en los cálculos de los requerimientos de proteína en ningún caso disminuye la magnitud de la tarea de solucionar los problemas de alimentación, más bien sirve para volver a dirigir la atención al hecho de que la necesidad primordial en la mayor parte del mundo es estimular una creciente demanda de alimentos en prácticamente las mismas proporciones en que se consumen en la actualidad, y satisfacer la demanda por medio de un incremento en el abastecimiento. Los alimentos comunes y los abastecimientos y dietas tradicionales consumidos en Asia y en la mayoría de otras partes del mundo, son adecuadas en relación a su contenido proteico para todos los miembros de la sociedad, exceptuando los lactantes y los niños muy pequeños; de manera que la aparición de deficiencias proteicas, es probablemente el resultado de un consumo inadecuado de alimentos. Estos consumos tan bajos no sólo implican un consumo concomitantemente bajo de proteínas sino también una menor eficiencia de utilización. Por lo tanto, la deficiencia de proteínas es un resultado indirecto de un déficit de energías y no podría corregirse sólo agregando proteínas extras a la dieta existente menos todavía agregando aminoácidos). Los intentos de tratar la falta de proteínas como si fuese una

deficiencia de abastecimientos en relación a las necesidades fisiológicas de toda la población, por medio de la introducción de alimentos no convencionales de alto contenido proteico y aminoácidos, están condenados al fracaso, pues reposan en una mala concepción del problema.

Durante los próximos 30 años, la población de la mayoría de los países en desarrollo se doblará. El papel de los "tecnólogos alimenticios" consistirá en resolver problemas de abastecimiento, generados por la superpoblación y presentar alimentos económicos, apetitosos y nutricionalmente balanceados, para aliviar la monotonía de dietas en que la principal fuente tanto de proteína y energía continuarán siendo los mismos alimentos que se usan hoy en día. Sin embargo, el problema básico de la mala nutrición que proviene de la mala distribución, no se solucionará al aumentar el abastecimiento de nutrientes específicos tales como la proteína"³⁴.

Puntos principales

Es prudente concluir señalando los siguientes puntos:

1. Creo que quienes formulen estrategias políticas en Latinoamérica deberían considerar en la última mitad de la actual década, la crisis de igualdad-producción-energía-proteína que actualmente enfrenta.
2. La reforma agraria (y todos los servicios agregados que son necesarios para llevarla a cabo económicamente) y la prevención de la reconcentración de la propiedad pueden ir sin mayor elaboración*, hasta que otros sectores de la economía estén listos para emplear productivamente a la gente del campo.

* Ver varios trabajos del Centro de Tenencia de la Tierra sobre este punto, tales como Peter Dorner y William C. Thiesenhusen "Latin American Rural Development Strategies for the 1970s", preparado a solicitud del Departamento de Asuntos Sociales, Organización de los Estados Americanos, borrador, Centro de Tenencia de la Tierra (Madison, Wisconsin, Septiembre de 1972).

3. Debe hacerse un esfuerzo especial para canalizar los fertilizantes y productos de petróleo, cada vez más escasos en 1974, hacia los sectores de reforma y agricultura en pequeña escala dedicados al cultivo y la venta de granos alimenticios. Esto no quiere decir que deba descuidarse completamente el sector de exportación, pero este sector comercial frecuentemente logra obtener sus insumos en el mercado comercial. Se podría estimular los subsidios, sistemas mejorados de distribución, e incluso sistemas de extensión en que los campesinos se entrenen en un mejor uso de créditos e insumos^{26 y 16}. Si esto no se hace, y los escasos insumos fluyen hacia los ricos —cosa que sucederá si reina el *laissez-faire*— las consecuencias adversas de distribución serán mayores en los años setenta que en los sesenta.
4. No hay satisfacción posible para los que formulan la política agraria en América Latina a pesar de que parece haber una mayor disponibilidad de recursos de tierra que en Asia. Estas tierras resultarán caras de desarrollar y los pobres en América Latina vivirán tan pobremente como sus iguales en Asia. El hecho que aún sean numéricamente menos no es causa de regocijo. Debería considerarse con más reflexión la posibilidad de convertir las grandes fincas ganaderas en sistemas de cultivos intensivos para producir vegetales-proteínas que estén dentro de la capacidad adquisitiva de los pobres.
5. Las naciones latinoamericanas deberían apoyar planes que los hagan más autosuficientes en insumos agrícolas, como los fertilizantes*.
6. Las naciones latinoamericanas deberían apoyar programas en los cuales las naciones más ricas compartan su desarrollo agrícola de una manera más frecuente*, teniendo en mente el tremendo potencial que ellos mismos tienen para la producción interna de alimentos y su deseo de no ser excesivamente dependientes de los países industrializados del mundo. Realmente es algo impresionante ver que con un presupuesto para asuntos externos de aproximadamente \$ 85 billones, Estados Unidos gasta \$ 3 billones para asistencia económica, alimenticia y técnica¹¹.

blación mundial sigue creciendo, los abastecimientos mundiales de combustible fósil están desapareciendo rápidamente. Sin embargo, son esos abastecimientos de combustible los que han permitido que la agricultura americana haya obtenido tales prodigios de producción que son el ingrediente vital tanto de la tecnología americana de producción de alimentos como de la Revolución Verde. Si vamos a producir suficientes alimentos para cumplir la demanda cada vez mayor tanto en el exterior como nuestras necesidades domésticas, debemos comenzar a explorar medidas de ahorro de energía en la agricultura tales como la sustitución de trabajo por energía y abono animal y verde en vez de fertilizante químico, un uso más eficiente de maquinaria, un mayor uso de cultivo mecánico en vez de herbicidas, semillas que resistan a infecciones y el transporte de materiales por tren en vez de camiones.

También deberíamos aprovechar del hecho que Estados Unidos es el principal productor de uno de los cultivos más importantes y energéticamente más eficientes —la soya. El año pasado la soya representó el 5 por ciento de todos los ingresos en Estados Unidos por concepto de exportaciones y fue el principal artículo individual entre nuestras exportaciones agrícolas. La creciente producción y uso de soya como un sustituto de la carne aliviaría las presiones agrícolas sobre la energía y el ambiente, y serviría como una creciente fuente de fortaleza para nuestra posición de comercio mundial. Las proteínas vegetales requieren substancialmente menos energía para producir las que lo que requieren las proteínas de carne”.

La investigación de John y Carol Steinhart y David Pimentel y L. H. Hurd, también se han preocupado de las tremendas y nuevas demandas de energía que exige la agricultura moderna. Los artículos originales pueden verse en Science^{56, 35 59}.

* Un enfoque más futurista, pero que merece la atención mundial, es el de Russell E. Train. Administrador de la Agencia de Protección Ambiental. Sus comentarios están por supuesto dirigidos a los Estados Unidos, pero tienen implicaciones mundiales:

“Hay... posibilidades de ahorros significativos de energía en la agricultura de los Estados Unidos, que consume grandes cantidades de energía no sólo en el cultivo de la materia prima en sí sino también en el transporte y procesamiento de ese producto. A medida que la po-

* El Director General de la FAO, Addeke Boerma, recientemente expresó, al darse cuenta cabal de la gravedad del problema mundial de alimentos, “Si no hay una voluntad internacional para resolver este problema humano básico, en que los intereses nacionales sólo pueden perjudicarse si esto no se soluciona, entonces me preguntó qué

Al solicitar estos beneficios materiales para las clases bajas de la sociedad, estoy convencido de que ellos vendrán de hecho, aunque su llegada causará ciertos trastornos, y los planificadores deberán hacer todo el esfuerzo posible para minimizar estas "sacudidas". No hay escape ante cambios en el poder político y el orden social en el siglo veinte. Sin embargo, estoy preocupado por las conclusiones de Fromm y Maccoby sobre México, que ningún estudio serio de estas materias puede dejar de considerar:

El proceso de industrialización, la creciente alienación y deseos de comodidades,

y los nuevos valores de la sociedad industrial, influyen profundamente en la mentalidad del campesino a pesar del hecho que él apenas participa económicamente en la nueva estructura. Lo que encontramos en los pueblos es la victoriosa marcha del espíritu de la industrialización tecnológica que destroza los valores tradicionales y los reemplaza con nada... El campesino está en una desventaja doble: ha perdido su propia cultura y no obtiene las ventajas materiales de la población más afluyente de las ciudades... el sueña con la buena vida para sus hijos, pero sólo muy pocos de ellos podrán obtenerla.²³

RESUMEN

El autor analiza la problemática del desarrollo agrícola de América Latina en la mitad de la década del setenta. Destaca que en la actualidad los que escriben sobre materias de política latinoamericana en ciencias sociales parecen haber llegado a la conclusión de que el crecimiento económico no es suficiente para el desarrollo, ya que éste parece haber vuelto al rico aún más rico y ha hecho poco o nada para aquellos que el Banco Mundial ha lla-

mado su grupo meta para la década del setenta: "el 40 por ciento más pobre". Señala que los programas de asistencia, las políticas gubernamentales y las acciones de la comunidad financiera parecen haber reforzado este resultado.

Considera que quienes formulen las estrategias políticas en los países latinoamericanos en la última mitad de la actual década, debe-

problemas es capaz de resolver la comunidad internacional". Discurso ante la Conferencia Internacional de Desarrollo, octubre de 1973 en Vic Sutton⁹.

"El Dr. Boerma también cree que 'alimentar el mundo, es nuestro problema internacional N° 1'. Está presionando para que se establezca un banco mundial de alimentos, en el cual se hagan 'depósitos' en los buenos tiempos. Los alimentos podrían ser retirados por los países que lo necesitan. Hasta el momento los Estados Unidos han mostrado poco interés. Con un presupuesto federal estrecho, la administración tiene poco entusiasmo para comprar alimentos a precios altos a los agricultores americanos para distribuirlos a través de un banco mundial cuando el mismo alimento podría ser vendido."⁴²

"En la conferencia mundial de alimentación que se llevará a cabo en Roma el mes de noviembre de 1974, A. H. Boerma... pedirá al mundo que destine el 15 por ciento de su producción anual de granos a un banco global de alimentos".¹⁹

Según Róger Revelle, "Un banco mundial de alimentos debería tener una serie de componentes —reservas de trigo, otros cereales, soya y otras legumbres; reservas de fertilizantes para permitir que la producción de cultivos se ex-

panda rápidamente; reservas de tierras que puedan poner bajo el arado en temporadas de emergencias; un banco de información y tecnología que pueda usarse para aumentar los rendimientos de cultivos; y reservas de genes de cultivos para permitir que semillas de nuevas variedades se multipliquen rápidamente en el caso de que las variedades antiguas sean atacadas por plagas o enfermedades de plantas"³⁸.

Martin E. Abel comenta: "Algunos han sugerido una organización internacional con autoridad para determinar cuándo se reducirán las reservas de granos, cuándo se reforzarán, y en qué cantidades. Esto me parece una proposición que no dará resultado por la sencilla razón de que ningún país, principalmente productor o consumidor, estará dispuesto a renunciar a su soberanía sobre sus propios abastecimientos de alimentos a un cuerpo internacional... aquellos países que no hicieron esfuerzos para lograr políticas significativas de reservas de granos ya sea individualmente o en forma cooperativa con otros países, deberían recibir las prioridades más bajas en las solicitudes sobre las reservas de granos americanos. Y se debería poner en claro a tales países que cuando la situación alimenticia mundial esté extremadamente difícil, ellos no podrán tener acceso a los abastecimientos de granos de los Estados Unidos"¹.

rían estudiar la crisis de —igualdad-producción-energía-proteína— que actualmente enfrentan.

Señala que la reforma agraria y la prevención de la reconcentración de la propiedad pueden ir sin mayor elaboración hasta que otros sectores de la economía estén listos para emplear productivamente a la gente del campo. Añade que debe hacerse un esfuerzo especial para canalizar los fertilizantes y productos de petróleo hacia los sectores de reforma y agricultura en pequeña escala dedicados al cultivo y venta de granos alimenticios, sin descuidar el sector de exportación. Sugiere que se podría estimular los subsidios, sistemas mejorados de distribución e incluso sistemas de extensión en que los campesinos reciban capacitación para un mejor uso del crédito e insu-

mos. Señala que si esto no se hace, las consecuencias adversas de distribución serán mayores en el futuro. Añade que también debería reflexionarse en la posibilidad de convertir las grandes fincas ganaderas en sistemas de cultivos intensivos para la producción de “vegetales-proteínas” que estén dentro de la capacidad adquisitiva de los pobres.

Finalmente sugiere que los países latinoamericanos deberían apoyar planes que los hagan más autosuficientes en insumos agrícolas como en los fertilizantes y apoyar programas en los cuales las naciones más ricas compartan su desarrollo de una manera más frecuente, considerando el tremendo potencial que las mismas tienen para la producción de alimentos y su deseo de no ser excesivamente dependientes de los países industrializados.

SUMMARY

The author analyzes the problematic of agricultural development in Latin America in the mid seventies. He points out that those presently writing about Latin American policy matters in social sciences seem to have reached the conclusion that economic growth is not enough for development, since it seems to have turned the rich even richer and has done little or nothing for those the World Bank has called its target group for the decade of the seventies: “the lower 40 percent”. He points out that the assistance programs, the governmental policies and the actions of the financial community seem to have reinforced this result.

He considers that those who will formulate the political strategies in Latin American countries in the last half of the present decade, should study the crisis of equality-production-energy-protein which they presently face.

He points out that agrarian reform and the prevention of the reconcentration of ownership can go without greater elaboration until other sectors of the economy are ready to productively employ the people in the farms. He adds that a special effort should be made

to channel the fertilizers and petroleum products towards the reform and small scale agriculture sectors, dedicated to the raising and sale of feed grains, without disregarding the export sector. He suggests that subsidies could be stimulated, improved distribution systems and even extension systems in which the peasants receive training for a better use of credit and inputs. He points out that if this is not done, the adverse distribution consequences will be even greater in the future. He adds that we should also reflect on the possibility of turning large cattle raising farms into intensive farming systems for the production of “protein vegetables” that are within the purchasing power of the poor.

He finally suggests that Latin American countries should support plans that will make them more self-sufficient in agricultural inputs such as fertilizers, and support programs in which the richer nations share their development, in a more frequent manner, considering the tremendous potential that Latin American countries have for the production of food and their desire not to be excessively dependent on industrialized countries.

BIBLIOGRAFIA

1. ABEL, M. E. World Food Distribution policies. *Los Seminarios sobre Perspectivas Mundiales de Alimentación*, Nueva York, 1973, pp. 12-14.
2. ABELSON, P. H. Changes in Latin America. *Science* 176 (4039): 1077, 1972.
3. ADLEMAN, I. Strategies for equitable growth. *Challengue* 17(2):37. 1974.
4. ANCHOUIES BACK. *New York Times* Mar. 17, 1974.
5. ANDEAN CHEMICAL fertilizers. *Latin American Economic Report*. *Andean Times* 2(21):1. 1974.
6. AZIZ, S. The Chinese approach to rural development. *International Development Review* 15(4):2-7. 1973-74.
7. BARRACLOUGH, S. L. y DOMIKE, A. L. Agrarian Structure in seven Latin American Countries. *Land Economics* 42(4): 391-424. 1966.
8. BERG, A. Nutrition, development and population growth. *Population Bulletin* 29(1):13.
9. BOERMA, A. Adress to the International Development Conference October 1973, in Vic Sutton. *New Internationalist* N° 14:24. 1974.
10. BRAND, D. Battle for survival. *Wall Street Journal* 53(78). Feb. 7, 1973.
11. BROWN, L. R. The end of American Independence *Saturday Review/World*. Dic. 18, 1973, 16.
12. CLARK, R. J. Land reform and peasant market participation in the Northern Highlands of Bolivia. *Land Economics* 44(2):153-172. 1968.
13. ———— Estudio de tenencia y procedimiento de titulación en las áreas ganaderas del Oriente boliviano. *La Paz, Don Bosco*, 1972. pp. 21-23.
14. DALE JUNIOR, E. L. American grain crop: a life or death matter, *New York Times* May 19, 1974.
15. DILLIN, J. World food crisis, What U. S. can do? *The Christian Science Monitor* Jun. 17, 1974.
16. DOMINICAN PROGRAM of AID to rural poor. *Vision Letter* 24(10). May 16, 1974.
17. DORNER, P. Land reform and economic development. *Middiesex, England Penguin Book's*, 1972.
18. ———— comp. La reforma agraria en América Latina; problemas y casos concretos. Trad. del inglés por M. A. Sánchez. México D. F., Diana/Centro Regional de Ayuda Técnica. 1971, 340 p.
19. ELLIS, H.B. U.S. farmers reluctant but world pressures build *Christian Science Monitor* Jun. 5, 1974.
20. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. State of food and agriculture 1970. Rome, 1971. 274 p.
21. ————. Provisional indicative world plan for agricultural development. Rome, 1969. v.i, p. 49-50.
22. ————. Annual fertilizer review 1970. Rome, 1971. p. 38.
23. FROMM, E. y MACCOBY, M. Social character in a mexican village. Englewood Cliffs, S. S., Prentice-Hall, 1970, p. 32.
24. GAG GROWS between rich, poor. *Wisconsin State Yournal*. Jan. 1973.
25. HAJRA, S. y RAMAKRISHNAN, P. Trends in income distribution: a comparative study. New Delhi, Federation House, 1971. p. 20.
26. HATCH, J. The corn farmers of Motupe. Ph.D. Thesis Madison, Wisconsin University, 1974.
27. HARRE, E. A., LIVINGSTON, O. W. y SHIELDS, J. T. World Fertilizer market review and outlook. *National Fertilizer Development Center*. PA (QA) 6-69: 5. 1974.
28. JOY, L. Economic aspects of food and nutrition planning. *Institute of Development Studies Communication* 101. 1972. pp. 33-36.
29. KAMARCH, A. M. Climate and economic development. *Finance and development*. 10 (2):2-8. 1973.
30. MARTIN, E. G. Chile's reconstruction formula. *Wall Street Yournal* Jun, 3, 1974.
31. MEYER, G. Rising expenses, shortages hit farmers as they attempt to boost production. *Wall Street Journal* Mar. 11. 1974.
32. MEGGERS, B. J. et al., eds. Tropical forest ecosystems in Africa and South America: a comparative review. s.l., Smithsonian Institution, 1973.
33. MURPHY, F. X. Starving children and the Catholic Church, *New York Times* May 31, 1974.
34. PAYNE, P. R. The nutritive value of Asian dietaries in relation to the protein and energy needs of man. *Institute of Development Studies*. *Communication* 101. 1973. p. 28.
35. PIMENTEL, D. et al. Food production and the energy crisis. *Science* 182 (4111): 443-449. 1973.
36. PROGRESS IN CHINA. *Science* 184 (4137): 695-697. 1974.

37. QUIROS, R. Agricultural development and economic integration in Central America. Ph.D. Thesis. Madison, Wisconsin Univ., 1971. sin publicar.
38. REVELLE, R. Will there be enough? Science 184 (4142): 1. 1974.
39. REUTER. Latina American Study takes Grim view, of effect of world food shortages. Christian Science Monitor Jun. 11, 1974.
40. RICH, W. Population explosion: The role of development, communique, overseas development council. (16): 1972.
41. ROBINSON, J. The second crisis of economic theory. The American Economic Review 42(2): 7. 1972.
42. ROSENFELD, S. S. What happened to America the beneficent? Saturday Review/World Dic. 18, 1973: 19.
43. SANDERS, T. G. The northeast and Amazonian integration. American Universities Field Staff. Field Staff Reports 17(3). 1973.
44. SCHERTZ, L. P. The economics of protein strategies. War on Hunger 5(6): 12. 1971.
45. ————. World food prices and the poor. Foreign Affairs 52 (3): 513. 1974.
46. ————. Economics of protein improvement programs in the lower income countries. Washington, D. C. Foreign Economic Development Service, 1971. p. 20.
47. SHELTON, R. The geography of disgrace; a world survey of political prisoners. Saturday Review/World; Jun. 15, 1974: 16-17.
48. SILVA FILHO, J. M. da. Aspects of income concentration in Brazil s.l., Sussex University, 1973. p. 1.
49. SIMMONS, L. M. Fading of India's green revolution. The Washington Post May 5, 1974.
50. SINGER, H. W. The development outlook for poor countries: technology is the Key. Challenge 1973: 43.
51. SKOLODA, D. M. Hungry get hungrier as grain costs soar. Milwaukee Journal April 14, 1974.
52. SOLES, R. E. Rural land invasions in Colombia. Ph.D. Thesis. Madison, Wisconsin University, 1972. Sin publicar.
53. STAVENHAGEN, R. Social aspects of agrarian structure in Mexico. In 8p. Agrarian problems and peasant movements in Latin America. New York, Anchor Books, 1970. pp. 225-270.
54. STEIN, Z. y KASSAB, H. Mental retardation Ed. by J. Wortis. New York, Grunne & Stratton, 1970. p. 92.
55. STEIN, Z. et al. Nutrition and mental performance: prenatal exposure to the Dutch famine of 1944-45 seems not related to mental performance at age 19. Science 178: 708-713, 1972.
56. STEINHART, J. S. y STEINHART, C. E. Energy and use in the U.S. fod system. Science 184(4134). April 19, 1974.
57. SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA. El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década; bases propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 1973.
58. THE KIPLINGER. Agricultural letter 45 (3). 1974.
59. THE QUALITY of growth. Science 184 (4141): 1051. 1974.
60. THIESENHUSEN, W. C. Asuggested policy for industrial reinvigoration in Latina America. Journal of Latin American Studies 4 (4): 85-104. 1972.
61. ————. Green revolution in Latin America: income effects policy decisions. Monthly Labor Review, Mar. 1972: 20-27.
62. ————. What changing technology means for agrarian reform. Land Economics 50 (1): 35-50. 1974.
63. UNITED NATIONS. Incomes in post war Europe: a study of policies, growth and distribution. Ginebra, 1967.
64. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA. Income distribution in Latin America. Economic Bulletin for Latin America 12(2): 1968. p. 50.
65. ————. Income distribution in Latin America, New York, 1971.
66. ————. Economic survey of Latin America. New York, 1971, pp. 64-65.
67. ————. Income in post war Europe. A study of policies, growth and distribution, Ginebra, 1967.
68. U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. Statistical abstracts of the United States 1973. Washington D.C., 1974. p. 330.
69. U.S. ECONOMIC RESEARCH SERVICE. Indices of agricultural production for the Western Hemisphere excluding the United States and Canada, 1964 through 1973, Washington, D.C., 1974 s.p. (ERS. Foreign 264).
70. VOSS, R. The fertilliger situation: 1971. Successful farming Mar. 1974: 20-21.
71. ZEN VEGETARIAN diet may be dangerous. Capital Times Jun. 13, 1974.

Perspectivas de la reforma agraria y de las empresas comunitarias en 1974

En el año 1971 el Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO planteaba tajantemente: “son muchas las circunstancias que obligan a insistir sobre la urgencia de emprender o continuar implantando con celeridad, según sea el caso, la reforma agraria. Mientras las realizaciones que en este campo puedan señalarse para el decenio iniciado en 1960 parecen inferiores a las de los decenios que lo precedieron, el desarrollo del llamado ‘tercer mundo’ no alcanza las metas perseguidas y, por el contrario, la situación empeora en algunas regiones”⁶.

Para América Latina la situación descrita, se aplica a plenitud. Según lo hicieron notar los miembros del equipo de trabajo FAO/IICA que elaboraron el Estudio sobre Formas Asociativas de Producción en América Latina para la “Consulta de expertos sobre desarrollo en las estructuras agrarias en América Latina”^{***}, la situación latinoamericana, después de 13 años de aplicación más o menos profunda del proceso de reforma agraria, era cuantitativamente la misma que motivó la adopción de programas a principios de la década de los sesenta.

**“Las formas empresariales
de gestión campesina
pueden convertirse
en el germen
de fortalecimiento
y redefinición
de la reforma agraria
como un elemento
de cambio estructural”**

*Francisco Oliart **

*José Emilio G. Araujo ***

* Jefe, Gabinete del Director General, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA. San José, Costa Rica.

** Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA. San José, Costa Rica.

*** Reunión realizada en Villa Borsig, Berlín, Alemania, del 19 de noviembre al 1° de diciembre de 1973.

En todo caso, puede señalarse sin temor a generalizar que no obstante las acciones desarrolladas, priman en el continente situaciones de miseria extrema en el campo. "Existe una demanda poco vigorosa que crece lentamente debido a la asimétrica distribución de ingresos y de la riqueza y a la poca participación que tienen los diversos estratos sociales en la asignación de los frutos de su trabajo".

Esta situación se había confirmado antes por voceros oficiales de los gobiernos, que introducían además la temática de la participación. El consenso latinoamericano de Viña del Mar había establecido que: "el desarrollo económico . . . debe conducir a una efectiva transformación social cuyos objetivos básicos deben ser: mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población, particularmente en el medio rural, y hacer **participar** activamente a los menos favorecidos o marginados en el proceso de desarrollo económico y social y en el pleno disfrute de sus beneficios".*

Sin embargo, pasados diez años de la Carta de Punta del Este, ni el crecimiento económico había conducido en el continente a una efectiva transformación social, ni se habían producido mejoras sustanciales en las condiciones de vida, particularmente en el medio rural, ni había existido participación de los grupos menos favorecidos o marginados en el progreso económico social.

Se percibe, que tampoco las acciones de reforma agraria han influido de manera significativa en la producción y la productividad en lo relacionado al rubro de alimentos cuya demanda creciente al nivel mundial hace más expresa la escasez de los mismos.

Asimismo, no se han visto muestras efectivas de que la reforma agraria en América Latina haya contribuido a satisfacer las necesidades nacionales de generar capitales en el agro que financien el subsiguiente desarrollo industrial de los países. Finalmente, y salvo casos muy concretos no se conocen muestras evidentes de que la reforma agraria se haya constituido en el mecanismo adecuado para terminar con la marginación política y social de los campesinos.

Son varias las razones que pueden explicar los fenómenos anotados. El citado informe de la FAO sostiene que "la Alianza para el Progreso debió vigorizar, complementar y generalizar esa evolución pero, el gobierno de los Estados Unidos, las entidades internacionales llamadas a sostener la Alianza y varios de los gobiernos comprometidos en ésta no poseen un entendimiento claro de los procedimientos para adelantar la reforma y sus objetivos, ni concepciones definidas acerca de la necesidad de organizarlas en breve término" ⁶.

Se señala de otro lado, que el principal obstáculo para el éxito de la reforma agraria ha sido la carencia de una decisión política lo suficientemente enérgica como para llevarla a cabo considerándola sobre todo como un instrumento de modificación de la estructura social tradicional vigente. No existe, sin embargo, sobre este punto concordancia de opiniones. Mientras que para algunos la decisión política no se ha dado en función de un desconocimiento finalista de la reforma agraria, de buena fe; para otros, la falta de decisión política ahora detectada no es sino la pretensión del mantenimiento del status quo provocado por las mismas circunstancias generatrices de la Carta de Punta del Este y de los procesos de reforma agraria subsiguientes. No hay que olvidar a este respecto que, al tiempo de firmarse la Carta de Punta del Este y promoverse la promulgación de los cuerpos legales destinados a normar los procesos de reforma agraria, todo el continente se encontraba en su expresión formal representando posiciones liberales del más acendrado origen capitalista. No obstante la existencia en los países latinoamericanos, en el año 1961 y en el presente, de empresarios progresistas que pretenden modificaciones al sistema precapitalista, hay que recordar que existen fuerzas definitivamente regresivas que pretenden la estabilidad y permanencia de ese precapitalismo considerándolo como la piedra angular para el sostenimiento de sus privilegios y las desigualdades sociales en que aquellas se inspiran. Las reformas agrarias en América Latina hasta la aparición de la Ley de Reforma Agraria Chilena en 1967 y de la Ley de Reforma Agraria Peruana en 1969, han tenido un marcado ingrediente ideológico tendiente a revitalizar la propiedad privada por la vía de las adjudicaciones individuales de pequeñas parcelas; han tendido

* Consenso de la CECLA, Viña del Mar, Chile,

también a mantener la iniciativa privada en contraposición a la acción estatal; a defender el sistema de economía y mercado libres por oposición a la planificación económica y social centralizada y a hacer converger todos esos intereses en el mantenimiento y consolidación de lazos de vinculación económica con países desarrollados orientados tanto a mantener mercados para la exportación de materias primas, cuanto a mantener asimismo sistemas nacionales de gobierno que, solventando la fluida relación comercial antes referida, significasen también la conservación de la ley y el orden como elementos sustantivos e institucionales de la vida nacional.

Dentro de estas perspectivas, que se ha logrado romper sobre la base de un pertinaz endoctrinamiento promovido en principio por la cooperación técnica internacional y aceptado después por algunas posiciones nacionales emergidas al amparo de la novísima concepción del pluralismo ideológico, la reforma agraria ha logrado supervivir en sus características fundamentales a un estricto nivel teórico. Ese nivel teórico, sin embargo, permanece a un gran nivel de abstracción. No se vincula de inmediato con las realizaciones de las llamadas "Reformas Agrarias" que se llevan a cabo en el continente y tienen escasas expresiones de importancia cuantitativa y cualitativa. El presente trabajo no es lugar adecuado para agotar el tema. No obstante, debe señalarse que la poca profundidad de las acciones de reforma agraria, su escasa importancia cualitativa en términos de modificación de la estructura social, e inclusive la banalidad con que la información del tema ha sido tratada, se justifican ampliamente por la sensación de irrealidad que las acciones de reforma agraria han tenido, cuando se han concebido con la intención de sólo satisfacer aparentemente el "hambre de tierra de los campesinos".

Por la última razón indicada, es indispensable por lo tanto tomar posición respecto a las adjudicaciones comunitarias. Las formas empresariales de gestión campesina, a las que han dado lugar dichas adjudicaciones pueden convertirse sin lugar a dudas en el germen de refortalecimiento y redefinición de la reforma agraria como un elemento de cambio estructural. Por ello resulta sumamente importante el analizar los efectos y consecuencias de las

adjudicaciones comunitarias o colectivas; la ideología que va incitadas en ella; las pretensiones finalistas, por último, de los gobiernos que proceden a realizarlas.

En la presente circunstancia, el análisis se hace aún más importante. Se empieza a percibir en todo el mundo una preocupación cada vez mayor acerca de la necesidad de producir alimentos. El problema, conforme se plantea, conlleva características políticas. Por la preocupación que produce, y por los índices estadísticos que muestran con claridad la gravedad de la emergencia, se empiezan a accionar mecanismos sutiles de información en virtud de los cuales se pretende hacer saber que la urgencia que vive el mundo en cuanto a la producción de alimentos, hace inoportuna cualquier otra acción en el universo rural aun cuando ésta se refiera a la necesidad de buscar cambios estructurales.

Este cuadro tiene que preocupar a quienes de una u otra manera se ven involucrados con la reforma agraria. En él, aparece claro que una de las más importantes alternativas del futuro para mantener viva la llama de la reforma agraria, será la respuesta que den las empresas asociativas a la producción de alimentos.

Por todas las razones anotadas, el presente trabajo pretende sucesivamente primero historiar las llamadas Empresas Comunitarias en América Latina y analizar la participación que el IICA tuvo en dichos aportes y segundo analizar algunas experiencias concretas para después estatuir normativamente las medidas correctivas aplicables a cada situación analizada.

Para la ejecución del punto segundo del trabajo, se utilizan las conclusiones a las que arribaron los técnicos de FAO/IICA en la reunión de Consulta de Expertos sobre Desarrollo en las Estructuras Agrarias en América Latina³.

ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS COMUNITARIAS EN AMERICA LATINA

No obstante que la Ley de Reforma Agraria de Chile promulgada en el año 1967, preveía ya la adjudicación de tierras en forma colectiva, fue sólo a partir de 1969 que en otros países se adoptó oficialmente como estrategia

de reforma agraria el hacer adjudicaciones a empresas campesinas. Tuvieron singular importancia entonces la Ley de Reforma Agraria del Perú (junio de 1969), la decisión administrativa del INCORA en Colombia (octubre de 1969) y asimismo las decisiones administrativas de Panamá (enero-marzo de 1969), todas las cuales se orientaron a la adjudicación de la tierra en forma comunitaria.

No obstante que las formas de cooperación e integración de la producción agraria vienen de tiempos muy antiguos, incluso en el contexto antropológico cultural latinoamericano, la vinculación de la cooperación e integración de la producción agraria con la reforma agraria sólo se dio originalmente en los casos indicados.

El IICA no puede evidentemente frente a esos antecedentes reclamar para sí la absoluta y total responsabilidad por la adopción de ese sistema de adjudicación, pero es también innegable, que la gran cantidad de actividades de proyectos y programas que realiza referidas a la empresa comunitaria se vinculan directamente con su adopción por los países. En efecto no sólo ha existido un tratamiento teórico de este modelo de producción campesina por parte de expertos del IICA en diversas publicaciones y oportunidades, sino que los propios ejecutivos de reforma agraria han consolidado en sucesivas reuniones intergubernamentales realizadas en el continente los conceptos teóricos en los cuales se sustenta la filosofía de la adjudicación comunitaria. Por uno y otro conducto, se ha establecido así un sólido basamento teórico fundado en el cual, se han realizado muchas de las adjudicaciones comunitarias del continente. Conviene recordar algunos de estos fundamentos teóricos.

Planteamientos teóricos sobre Empresas Comunitarias

Un experto del IICA⁵ definió la empresa comunitaria como "una forma asociativa de producción en la cual los aportes de capital y trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas, las cuales son copropietarias de las utilidades de reserva y capitalización y asumen por igual responsabilidades de gestión, administración y trabajo".

La empresa comunitaria se orientó en principio hacia un nuevo tipo de organización en la que, la actividad empresarial se caracterizase por una forma de dinamización de la economía. Se indicó también entonces, que identificándose en el período del capitalismo concurrencial la actividad empresarial con la del dueño de la empresa, el hecho de unificar en una persona la triple condición de empresario, copropietario y trabajador, constituiría una forma masiva de democratización de la estructura económica del país a partir de la estructura económica a imperar en el agro.

Como parte fundamental de la estrategia orientada a conseguir la adopción del sistema comunitario de adjudicación de tierras, otro experto del IICA¹ señaló cuáles eran los factores más limitantes de la empresa familiar individual en el proceso de reforma agraria y, comparativamente cuáles las ventajas de la empresa comunitaria. En relación al primer punto tratado se indicó que en la empresa familiar individual:

1. Los gastos fijos son altos por causa de la reducida escala de la empresa familiar donde hay un uso deficiente de las inversiones productivas.
2. La posibilidad de cultivos en gran escala es limitada así como la adopción de nuevas tecnologías, no sólo porque la introducción de implementos tecnológicos es desfavorable a la relación costo por inversión con producto por rendimiento, sino también porque la acción de la asistencia técnica sólo puede llegar a bajos porcentajes de beneficiarios.
3. La especialización en el trabajo es limitada pues el propietario tiene que hacer todas las operaciones de la empresa. Por otra parte la mano de obra proporcionada por la familia puede ser insuficiente en las épocas de mayores labores agrícolas obligando al campesino a buscar trabajo asalariado adicional el que, faltando sería perjudicial a la productividad de la empresa.
4. Prorroga el individualismo y el aislamiento de los grupos familiares influyendo de esta manera en la ecología urbano-rural y aca-

reando dificultades en los beneficios de orden social referidos a la instalación de servicios.

5. La falta de comunicación y coordinación de las actividades de producción complementarias da por resultado una reducida información sobre el comportamiento de los mercados y, debido a la independencia de este tipo de organización se pueden llegar a crear crisis de super o subproducción de determinados productos.

La posibilidad de fraccionamiento de la propiedad entre los descendientes de una familia puede llegar a ser causa suficiente del minifundio siempre que la ley no tenga normas muy rígidas para impedirlo.

Se señaló asimismo como ventajas económicas de la empresa comunitaria las siguientes:

- a. Mayor eficiencia técnica en la unidad de producción, facilitando una mejor combinación de los factores.
- b. Costos fijos en promedio más bajos y en consecuencia lucros más altos y aquí hay posibilidad de aplicar plenamente economías de escala. Posibilidad asimismo de establecer una remuneración equitativa de los factores de producción eliminándose la plusvalía.
- c. Administración, considerada un componente del factor trabajo eliminándose la consiguiente competencia entre ambos.
- d. Las economías de escala pueden ser desarrolladas de inmediato mediante la orientación de la asistencia técnica y el crédito.
- e. La empresa favorece la comercialización organizada por la oferta concentrada a través de una demanda y centralizada.
- f. Se hace posible la línea de competencia por el acceso del campesino a un mercado de igualdad de condiciones contrarrestando de esta manera el acaparamiento del producto por parte de intermediarios en el proceso de comercialización.

- g. Los costos de la ejecución de reforma agraria en la dotación y en la consolidación son más bajos.
- h. El elemento eficiente en los recursos naturales que permite medidas de conservación y reclamación de los recursos.
- i. Facilita la organización agro-industrial por medio de la implantación del beneficio directo de los productos en instalaciones industriales junto a la propia exportación.

Dentro de la misma idea de preconización de la adjudicación comunitaria, se especuló sobre las ventajas no económicas de la empresa comunitaria en los procesos de reforma agraria. Se señaló entonces, que la empresa comunitaria o la adjudicación asociativa significaba desde el punto de vista político la posibilidad de acciones de reforma agraria masivas y rápidas en la implantación del proceso con lo cual se decía, disminuía la frustración y consiguiente exasperación de los beneficiarios potenciales. Se indicaba asimismo, que la empresa comunitaria permitiría la formación de un grupo humano instrumental o sea de un grupo humano capaz de definir situaciones problemáticas, analizar los problemas en sus causas profundas, decidir con autonomía la situación propia y buscar la transformación de esa decisión por la acción. Se suponía asimismo, que la aproximación mayor entre los que formularan los planes de desarrollo y los que los ejecutasen como programas de producción impediría el vacío existente generalmente entre ambas y, finalmente se señalaba que la empresa comunitaria favorecía la igualdad social eliminando distancias e individualismos y promovería la responsabilidad compartida, haciendo que el trabajo y el nivel decisorio quedasen como categorías indivisibles. Se afirmaba por último, que la empresa comunitaria posibilitaría el acceso a un régimen de participación a través de mecanismos referidos no sólo al proceso de toma de decisiones sino a la división del producto social. Asimismo, se pensó que la empresa comunitaria alentaría una mejor organización de la vida social, desarrollando la solidaridad y la ayuda mutua y promoviendo cambios en valores y creencias que hiciesen posibles modificaciones fundamentales en la estratificación social.

Marco Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina

Como consecuencia inmediata de esta promoción de la empresa comunitaria, no sólo apareció su adopción por algunos países sino que se produjeron declaraciones oficiales de los gobiernos del continente sobre el tema. Individual y colectivamente los gobiernos latinoamericanos hicieron durante la década de los sesenta diversos pronunciamientos sobre sus conceptos sobre reforma agraria. En la Undécima Conferencia Regional de la FAO, en Venezuela, y en la Sexta Reunión Internacional de Ministros de Agricultura celebrada en Perú, se aprobó un marco teórico para la Reforma Agraria en América Latina que había sido preparada con anterioridad por expertos del IICA y de la FAO en enero de 1970. Ese marco teórico reconoce que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones políticas y sociales. Se entendió asimismo que la reforma agraria como parte integrante de la estrategia del desarrollo surge como un proceso de reorientación de elementos básicos de la convivencia del campesino con otros sectores de la vida social. Se aclaró entonces que en ese contexto la tenencia de la tierra debe ser entendida como la institucionalización de las relaciones entre personas o grupos de personas en cuanto al uso de la tierra y de la distribución de los beneficios y ventajas. Se consideró que la reforma agraria no sólo no debe ser realizada aisladamente sino que debe ser acompañada de una serie de modificaciones de otros sectores de la estructura económica y social y especialmente de la transformación de la estructura del financiamiento, del suministro de tecnologías e insumos y de la transformación y comercialización de la producción agrícola. Se indicó que la reforma agraria como condicionante del desarrollo global debería tender mínimamente a los siguientes objetivos:

1. Organización empresarial de los nuevos titulares que los conduzcan a un incremento de la producción y a una mejor utilización de los recursos productivos.

2. Constitución de unidades de tenencia de formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnología conveniente, estimulen mayores inversiones y aumenten los niveles de los ingresos.
3. Adopción de medidas que conduzcan a asegurar una distribución más equitativa en el sector rural.
4. Organización de los campesinos que les permita participar en los procesos de toma de decisiones que el país afronte.
5. Adecuación de los nuevos sistemas de tenencia al contexto del sistema social en que van a operar las nuevas unidades.

Declaración Doctrinaria de las Empresas Comunitarias

Finalmente, en mayo de 1972 se produjo en Panamá la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria con el objetivo específico de analizar los problemas relacionados con la empresa comunitaria. Los Ejecutivos declararon que las formas comunitarias de autogestión campesina aseguraban y garantizaban la libertad y dignidad de los campesinos, su vinculación al proceso de toma de decisiones y el estímulo a la creación de una cultura nacional auténtica. Los Ejecutivos declararon entonces que, son notas características de la empresa comunitaria en América Latina las siguientes:

1. Estar formadas por campesinos, entendiéndose por tales a las personas de escasos recursos que derivan su subsistencia del sector rural por lo que, las empresas deben tener una connotación de clase que las diferencie de otros organismos de productividad agropecuaria de medianos o grandes recursos económicos.
2. El carácter de empresa estaría dado por una eficiente combinación de los factores productivos y una racional utilización de los recursos naturales con el propósito de producir rendimientos económicos. En esta actividad empresarial el aumento de capital constante no debe implicar eliminación de fuentes de trabajo sino capitaliza-

ción progresiva destinada a crear nuevas oportunidades de ocupación.

3. El carácter comunitario estaría basado en la propiedad o uso común del conjunto de elementos que integran la explotación en la redistribución de utilidades en función del trabajo aportado y en la capitalización social de parte de los excedentes económicos generados, no sólo para el beneficio directo de los trabajadores de la empresa sino para el desarrollo de todo el sector campesino.
4. Es también esencial que estas empresas permitan lograr la capacitación de todos sus integrantes sobre aspectos internos y externos de la explotación que contengan mecanismos eficientes para garantizar la participación efectiva de todos sus miembros en la planificación y gestión y que impidan toda forma de explotación de unos campesinos sobre otros.

AVANCES DE ESTE NUEVO MODELO DE PRODUCCION CAMPESINA

Con las pretensiones teóricas indicadas, y con la decisión política también ya especificada, fue posible empezar a verificar el funcionamiento de las adjudicaciones comunitarias. Para el año 1973 se habían podido reunir en algunos países de América del Sur, las siguientes cifras:

En el Perú de 139.101 familias beneficiarias de la reforma agraria sólo el 18 por ciento correspondía a adjudicaciones individuales, en tanto que el 82 por ciento restante correspondía a adjudicaciones asociativas distribuidas de la siguiente forma: Cooperativas, 65.139 familias; Comunidades, 18.444 familias; Sociedades agrícolas de interés social, 21.390 familias; Pre-Cooperativas, 8.186 familias.

En relación a la superficie adjudicada, las adjudicaciones individuales representan sólo el 9 por ciento de la superficie adjudicada. Según se explica por funcionarios de la Dirección General de Reforma Agraria del Perú, las adjudicaciones se hicieron básicamente para consolidar la aplicación del título XV a la ley anterior referida a la expropiación y a la adjudicación

de parcelas ocupadas por feudatarios. En la Reforma Agraria Chilena hasta el 1° de setiembre de 1971 se habían expropiado tierras para beneficiar a 26.811 familias las que sumadas a las expropiaciones llevadas a cabo desde esa fecha hasta el 31 de enero de 1972 hacían un total de 46.011 familias beneficiarias constituyendo 381 asentamientos y centros de reforma agraria.

En Venezuela el 53.5 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria están agrupados en alguna forma de producción de las tres organizaciones de producción campesina existentes en el país. Ahí mismo, para 1973 existían 184 empresas campesinas con 5.329 socios sobre una extensión de 80.000 hectáreas; 217 centros agrarios que agrupaban a 15.778 familias sobre una extensión de 231.271 hectáreas.

En Panamá el proceso de reforma agraria es relativamente nuevo. Data de 1963 fecha en que se expidió el Código Agrario pero su real vigencia aparece sólo a partir de 1969 con el Gobierno del General Torrijos. El problema agrario de Panamá no sólo radica en la concentración de la propiedad sino en la subutilización de las tierras y en la explotación precaria de las mismas. Según datos del censo de 1960, de 95.500 explotaciones censadas 59.000 carecían de título y de estas 29.096 eran explotadas en menos de 3 hectáreas. Por ello se indica que los beneficiarios de la Reforma Agraria en Panamá son los agricultores precaristas que requieren la titulación de sus tierras. Se supone que estos grupos en conjunto representan un promedio de 70.000 familias. En relación a la titulación de las tierras, hasta setiembre de 1971 se habían expendido 6.059 títulos sobre un total de 109.903 hectáreas, mientras que en relación al problema de los precaristas en tierras privadas se habían adquirido 135 fincas con un total de 225.110 hectáreas. Para 1972 se habían vinculado a los asentamientos campesinos a 466 familias distribuidas en 108 grupos comunitarios con un promedio de 43.2 familias por asentamiento. El ritmo de los asentamientos ha sido creciente desde 1969 pues su número aumentó en un 54 por ciento desde 1971.

En Colombia desde 1969 sólo se hicieron adjudicaciones comunitarias. Para 1972 las empresas comunitarias alcanzaban un número

de 503 sobre una superficie de 135.454.95 hectáreas, beneficiando así a 5.778 familias. Para 1971 las familias adjudicatarias de empresas comunitarias representan ya el 48.7 de las familias atendidas por los programas de dotación de tierras.

En el Ecuador, la reciente Ley de Reforma Agraria establece la obligatoriedad de las adjudicaciones colectivas y sólo excepcionalmente las individuales.

Siendo éste el panorama conceptual y técnico sobre empresas comunitarias en América Latina, los estudios de casos aportan una radiografía interna de cómo opera ese tipo de adjudicaciones.

Resultados de los estudios de casos y comentarios sobre los mismos

El excelente resumen preparado por expertos de la FAO y el IICA⁴ como contribución para la consulta de expertos en reforma agraria auspiciada por la FAO y la Fundación Alemana para los países en desarrollo, muestra con claridad algunas de las deficiencias observadas en los estudios de casos. A continuación se plantean algunas sugerencias para resolver los problemas encontrados, siguiendo el mismo ordenamiento utilizado en su señalamiento.

Relación de las Empresas Comunitarias con los organismos del Estado

El informe indica que no existe una acción eficaz de promoción, por parte del Estado, para la ejecución de las empresas comunitarias, por la enorme cuantía de las oscuridades conceptuales que existen sobre el tema entre los funcionarios encargados de esa labor. No existen asimismo, mecanismos suficientes y autónomos de promoción para la empresa comunitaria dentro de los mismos campesinos.

Las observaciones del grupo de expertos permiten formular dos afirmaciones:

1. Es indispensable realizar profundas acciones de motivación campesina. Sin lugar a dudas el aislamiento en el que vive el campesino, unido a la polarización de una sociedad biclasista, impide la existencia de

canales a través de los cuales pueda éste tomar conciencia de su realidad.

2. Es indispensable recordar que la percepción normal que de la reforma agraria tienen en los países, tanto los campesinos como los funcionarios, no cuestiona sustantivamente el aparato de dominación, sino que por el contrario, expresa la "marca de fábrica" del sistema en que campesinos y funcionarios del Estado están implicados. La reforma agraria, como creación propia de la Carta de Punta del Este, resulta en ese sentido insuficiente. Sus reales motivaciones teóricas no han aparecido jamás avaladas por los sistemas informativos nacionales, y han sufrido por lo tanto, el riesgo de toda manipulación quedando desprovistas, por exceso de uso, de sus verdaderas y profundas intenciones.

Por otro lado, la concepción de clase media, propia de las administraciones nacionales, implica una peyorativa concepción de la clase campesina que conlleva el estereotipo de la incultura y la incapacidad. Las acciones tendientes a solucionar este descubrimiento en consecuencia, tienen que estar referidas a un proceso de motivación que alcance también a los funcionarios públicos del sector agrario. Se sugieren por lo tanto, sistemas masivos de capacitación intrasectorial que permitan ubicar en su verdadera dimensión a la empresa comunitaria, como una forma de liberación nacional a la que se dote de sus auténticos objetivos.

Lo mismo puede aplicarse en relación a las características de paternalismo y verticalidad que el informe señala existen entre los funcionarios del continente. Ese paternalismo y esa verticalidad son, obviamente, resultados de la percolación de valores oligárquicos en las clases media que por el rol de intermediación oficiosa que éstas desempeñan en relación a las oligarquías, se expresan como propias, siendo así que pertenecen en esencia a una ideología de dominación. No es apreciable cuánto de una pretensión global de cambios puede alcanzarse si es que antes no se ha hecho con usuarios no acostumbrados a la relación propia del aparato del Estado, una larga y paciente labor de concientización. Tocante a la asistencia crediticia hay que reconocer, con el informe, que el solo acto de otorgar crédito

a una empresa no es garantía de éxito si no va acompañada de la asistencia técnica adecuada. Por ello, resultará indispensable la formulación de planes de inversión a largo plazo, la existencia de planes de explotación que concurren en la política empresarial y la provisión de medios que permitan una adecuada asistencia contable. El informe no menciona si la investigación físico-biológica que el Estado conduce u orienta, tiene alguna vinculación con el éxito de las empresas. En todo caso, es indispensable reclamar para la investigación, un rol importante en la satisfacción de las necesidades campesinas. Como el Director General del IICA lo ha dicho en repetidas oportunidades, la investigación tiene que reorientarse y salir de los moldes meramente académicos para ofrendarse en beneficio de su utilización por grupos campesinos. El informe tampoco menciona las relaciones de la educación a nivel medio y graduado con las empresas comunitarias. Evidentemente, se trata de un punto cuyas consecuencias sólo aparecen en el futuro, por lo que es explicable la omisión en el informe. Ello no obstante, ya existen en América Latina programas de singular importancia como los que desarrolla la Universidad Nacional de Costa Rica que proyecta orientar la formación de un profesional destinado a servir en el campo a la consolidación de la agricultura campesina empresarial. Esta parece ser en todo caso, la pista a seguirse para resolver el problema de valorización ideológica del funcionario antes tratado.

Aspectos Físicos

El informe ha señalado con claridad, que las empresas comunitarias tal y cual se establecen, no obedecen a un plan de reforma agraria que se ejecute por zonas dentro de una racionalidad geográfica y obedeciendo a planes regionales de desarrollo. Eso obedece al vicio contenido en casi todas las leyes de reforma agraria en virtud del cual las expropiaciones se hacen a instancias del campesino o peor aún porque existen ofertas de ventas de fundos determinados. Aparace entonces que las consecuencias derivadas del aislamiento de las empresas que el informe señala, se convierten en un paso forzado para provocar un reingreso a la teoría de la reforma agraria según la cual ésta es la dimensión rural de un

proceso de cambio global de la sociedad en la cual se inserta.

Al señalar el informe que como consecuencia del aislamiento de las empresas los servicios se localizan dentro de un ordenamiento del espacio territorial acorde con una estructura socio-económica distinta a la que se pretende llegar a través de las empresas comunitarias, se descubre también un medio a través del cual se puede señalar los defectos de la política de reforma agraria antes que los de las empresas en sí.

Se debe provocar pues una activa toma de conciencia por parte de los niveles de decisión para terminar con la reforma agraria fundo por fundo y sustituirla por la reforma agraria por zonas. El ordenamiento del espacio rural preexistente se modificará en la medida en que estas decisiones se adopten así. Si no ocurre continuará —según lo señala el informe— inexistiendo una política de agrupación de viviendas y establecimientos de centros poblados que contribuirán al desequilibrio ecológico urbano-rural que se expresa por los demás en función del modelo agrario exportador que implica la concentración de la propiedad y que grafica por consiguiente una serie de mecanismos de dominación referidos a la interrelación personal de los pobladores rurales.

Aspectos Socio-Económicos

El informe señala en primer término que el efecto de "participación" más importante detectado se refiere a las asambleas y otros mecanismos decisorios. Es decir, que la estructura de las decisiones no han cambiado en cuanto a la esencia misma de su naturaleza; que se ha producido un cambio en términos jurídico-representativos que no ha afectado los principios de conducción del aparato productivo referidos al contexto económico nacional. Hay que anotar sobre este punto que, la no modificación sustantiva de los criterios de conducción de la producción influyen negativamente en la empresa comunitaria considerada como solución al problema de la participación.

En efecto, mientras la combinación de los factores se realice en función de la ganancia esperada, los precios tienen un significado muy determinado: servir como instrumento para efectuar la maximización de las ganancias.

Como indica Hinckelammert,² maximizar las ganancias es a primera vista siempre minimizar los salarios, así como, a la inversa, maximizar los salarios es minimizar las ganancias.

Ahora bien, minimizar los salarios supone un poder de represión que apareja de inmediato la aparición de un segmento dominante.

Un grupo o una clase dominante es aquella que busca la maximización de las ganancias y que, por lo tanto defiende la estructura social global en la cual está inserta la maximización de las ganancias como principio de conducción del aparato productivo.

Sobre este punto, bien vale la pena preguntarse cuánto del trabajo de las empresas comunitarias, concebidas como instrumento de modificación estructural, se echa a perder si es que no se corrige sustantivamente el enfoque antes anotado. Hay que preguntarse si es suficiente reemplazar al antiguo propietario de la tierra que generaba su poder por el capital y su título de propiedad por un empresario comunitario que genera su poder a través de una asamblea de trabajadores. Si se acepta tal cosa, la transformación estructural que las empresas comunitarias producirían, aparece fundamentalmente en el plano de los valores y motivaciones.

La democratización del poder a través de la participación en decisiones es fuente de una mayor justicia social y repercute en una participación mayor en el producto y por lo tanto, en una mayor motivación del trabajador para dedicarse a la tarea del desarrollo del país. Eso aseguraría la posibilidad de efectuar este salto del desarrollo.

La estructura básica de la producción basada en la orientación hacia la mayor ganancia se presenta como un hecho natural y como la presencia de una racionalidad económica. El marco de la libertad del hombre se circunscribe por las alternativas de valores que caben dentro de este marco neutral de la racionalidad a secas. La participación en las decisiones aparece entonces como un nuevo valor. Pero el problema verdadero se presenta de una manera muy distinta. ¿Es posible una racionalidad económica y un equilibrio dentro del marco de una estructura de producción orientada por la ganancia? Lo que está en cuestión es precisamente este marco y no simplemente el contenido de valores con los cuales se le

llena. Se trata de investigar las contradicciones implícitas de las relaciones mercantiles de producción para demostrar que la propia racionalidad económica exige romper este marco de producción en función de otros criterios de conducción que den cabida a valores que no pueden entrar nunca en una estructura orientada por la ganancia, con o sin participación.

El informe contempla a continuación cómo las empresas comunitarias permiten el acceso a mejores niveles de vida a sus asociados y cómo asimismo, se permite el acceso a otros recursos e implementos de trabajo a los cuales, individualmente nunca hubieran llegado. Evidentemente esos son hechos que benefician a la empresa comunitaria como sistema. Pero vale la pena preguntarse si es que son suficientes y si, en última instancia justifican de por sí la empresa comunitaria y la adjudicación colectiva como política integral de desarrollo.

Aspectos Legales

El informe también señala la insuficiencia de los mecanismos legales que existen en la mayor parte de los países para garantizar el funcionamiento de las formas asociativas de producción. Señala con mucha intensidad, que el aparato jurídico que está respaldando la formulación y puesta en marcha de las empresas comunitarias lo hace no de una manera directa y clara sino utilizando acesorariamente otras normas pre-existentes relacionadas con cooperativas rurales, sociedades anónimas, civiles o comerciales y otro tipo de asociaciones en general. El problema reviste mayor gravedad de la que aparentemente podría atribuírsele porque dadas las características de las sociedades latinoamericanas, profundamente marcadas por el legalismo, las distintas metas de desarrollo tienen que legitimarse a través del aparato jurídico. La experiencia ha mostrado que los mejores planes y programas se han visto en gran medida frustrados por las dificultades que para su implementación encuentran dentro del marco jurídico tradicional. Si ciertos aspectos jurídicos en función de esos planes y programas son estudiados, analizados y tratados de tal forma que lejos de constituir un obstáculo, sean elementos coadyuvantes de las medidas de transformación social, esa frustración ante las metas que no se alcan-

zan puede verse disminuida. Del otro lado, si bien es cierto que en términos generales existe una conciencia ampliamente difundida acerca de la obsolencia del modelo legal agrario latinoamericano, también lo es y existe un uso creciente de la ley como medio de acción social organizada y dirigida a lograr el cambio social. Por una parte se percibe la falta de correspondencia entre el contenido y la aplicación del sistema legal y las necesidades sociales. Existe un antagonismo entre ley y realidad que tiene sus raíces en las propias circunstancias históricas de América Latina. Es el producto de una falta de enfrentamiento auténtico entre la realidad social y la timidez en el uso de las potencialidades de creación que se posee. Trátese de las empresas comunitarias se hace evidente lo último señalado. Que no se usan las potencialidades de creación que se posee, básicamente porque las implicaciones del modelo no llegan a proyectarse en última instancia a las formas de legitimación jurídica indispensable.

El informe indica con claridad, cómo la utilización de otros cuerpos legales destinados a normar diferentes tipos de asociaciones provocan dificultades en el manejo de las empresas campesinas y señalan explícitamente la necesidad de presionar en este campo.

CONCLUSIONES

1. No obstante la aparente incapacidad de la reforma agraria en el continente para resolver los problemas que la motivaron, no se puede en muchos casos culpar de esa incapacidad a la reforma agraria concebida como una política. Las fallas anotadas derivan básicamente de un vacío político para aplicar la legislación aprobada. Sin embargo de lo cual no sería exacto afirmar que ésta es suficiente para adelantar los procesos. Las fallas de la legislación en sí, también deben ser superadas. Finalmente la forma aislada en que la reforma agraria ha sido concebida respecto a los planes nacionales de desarrollo y, la escasez de fondos con que ha sido generalmente dotada pueden ser señaladas como las causas principales de su aparente fracaso.

2. Se debe anotar que el nivel de irrealidad y normatividad, con que se ha manejado el asunto han conducido a una saturación de los beneficiarios de la reforma agraria y de las propias agencias encargadas de aplicarla, lo cual, sumado a la frustración ahora empezando a aparecer permite que otras medidas puedan ser recomendadas como sucedáneos de la reforma agraria contándose incluso, entonces, con la aceptación de funcionarios y beneficiarios. Se debe iniciar por los organismos internacionales una campaña tendiente a mostrar que no es la reforma agraria la que ha fracasado sino, los medios mediante los cuales se ha pretendido aplicarla.
3. Se debe hacer especial hincapié en la explicación del aparente fracaso en función de las adjudicaciones individuales. Ellas no solo no responden a una verdadera política de cambio estructural sino que se constituyen en un elemento retardatario de la masividad de la reforma agraria, que promueve además el afincamiento del campesino aislado en condiciones de miseria y abandono; impide la racional utilización de los recursos naturales, atenta contra la producción y productividad de la tierra, mantiene una jerarquización falsa en el uso de los servicios del estado a favor de la llamada agricultura comercial, y potencia al infinito la marginalidad política del campesino al anclarlo dentro de un esquema de dominación-sumisión.
4. La tendencia actual de adjudicar la tierra en formas asociativas, es francamente saludable. Representa respecto del cuadro antes descrito, no solo a una toma de conciencia sobre la situación sino también una clara intención de modificarla. Por ello, todo intento de fortalecer las formas asociativas y de preconizar su constitución debe ser apoyado y especializarse por lo tanto, la cooperación técnica internacional en ese campo.
5. Los estudios de casos, han mostrado la verdadera dimensión en la cual deben concentrarse en el futuro los esfuerzos gubernamentales e internacionales. Al margen de un conjunto de proposiciones remediales ya formuladas con anterioridad por

la Consulta de Expertos sobre Desarrollo en las Estructuras Agrarias en América Latina, se hace indispensable enfatizar la necesidad de redefinir las formas asociativas de producción dentro del marco global de modificación de la estructura social, haciéndose énfasis en su significación como forma de democratización integral de la conducción del proceso productivo. De ahí que se haga indispensable ubicar la empresa comunitaria en su integración vertical con otras etapas del proceso productivo que configuren globalmente la esencia de verdaderos cambios económicos, políticos y sociales. Esta debería ser una prioridad para la cooperación técnica internacional.

6. Otro aspecto importante a señalarse es el referido a la organización campesina. Se debe tratar de un proceso integral tendiente a provocar primero, presiones de grupo que tiendan a obtener la reforma agraria; y segundo, se debe tratar de organizaciones que capaciten a los campesinos tecnológicamente y empresarialmente para el manejo de la producción y, finalmente debe provocarse una organización de tal

naturaleza que lleve a sus miembros a un comportamiento racional orientado al beneficio colectivo que racionalice la participación campesina en el consumo de bienes y servicios de manera que este sea reflejo de una sociedad igualitaria y no una pista de competencia de individualismo. Se debe buscar asimismo la participación campesina en el control de la producción, tanto desde el punto de vista de la producción en sí, cuanto de la distribución de la misma. La organización campesina debe también estar referida a la organicidad y racionalidad de la fuerza de trabajo, de manera que la utilización de ésta implique también un igualitarismo en su asignación, contrariando de los vicios derivados de una situación como la presente. Hay que insistir también en este caso que los cambios que se buscan deben estar orientados a una modificación de la conducción del proceso productivo que conlleva alteraciones sustantivas en el mismo y que generan por lo tanto valores, y no en la mera búsqueda romántica de estos últimos como si se pudiese con ellos modificar el cuadro en el que se sustentan.

RESUMEN

Los autores hacen un análisis del proceso de la Reforma Agraria y de las Empresas Comunitarias en América Latina en 1974. Basándose en diferentes estudios e investigaciones sobre la reforma agraria, destacan que pasados diez años de la Carta de Punta del Este, ni el crecimiento económico, ni la transformación social habían producido cambios sustanciales en la vida rural.

Señalan que las acciones de reforma agraria no han influido de manera significativa en la producción y la productividad, ni han contribuido a satisfacer las necesidades nacionales de generar capitales en el agro que financien el desarrollo industrial de los países y finalmente, salvo casos muy concretos, no se conocen muestras evidentes de que la reforma agraria hubiera constituido el mecanismo adecuado para terminar con la marginación política y social de los campesinos.

Consideran que varias son las razones que pueden explicar los fenómenos señalados y subrayan que la Alianza para el Progreso, las entidades llamadas a sostenerla y los propios gobiernos comprometidos en este proceso no han podido coordinar los procedimientos ni han definido concepciones claras para los objetivos de la reforma agraria.

Señalan que uno de los principales obstáculos para el éxito de este proceso ha sido la carencia de decisiones políticas enérgicas y capaces de modificar la estructura social tradicional vigente. Concluyen este análisis, destacando que la Reforma Agraria ha logrado supervivir en sus características fundamentales a un estricto nivel teórico y que la poca profundidad de las acciones se justifica por la sensación de irrealidad que han tenido cuando se ha concebido con la intención de solo satisfacer aparentemente el "hambre de tierra de los campesinos".

Al analizar las formas asociativas de producción campesina, puntualizan los diversos aspectos de las empresas comunitarias y la participación del IICA en este nuevo modelo de producción campesina. Señalan que no obstante que las formas de cooperación e integración de la producción agraria vienen de tiempos muy remotos, incluso en el contexto antropológico cultural latinoamericano, la vinculación de la cooperación e integración de la producción agraria con la reforma agraria solo se dio en procesos de algunos países latinoamericanos.

Destacan la participación del IICA en la concepción teórica de la empresa comunitaria a través de diversas publicaciones, cursos, seminarios y reuniones; analizan las conclusiones a las que arribaron los técnicos de la FAO/IICA en el estudio sobre la formas asociativas de producción en América Latina; la Declaración Doctrinaria de las Empresas Comunitarias aprobada por los propios ejecutivos de reforma agraria en una reunión interamericana, y las experiencias y logros de este nuevo modelo de producción campesina en algunos países latinoamericanos.

SUMMARY

The authors make an analysis of the Agrarian Reform process and of the Community Enterprises in Latin America in 1974. Based on different studies and research on agrarian reform, they point out that ten years after the Agreement of Punta del Este, neither economic growth nor social transformation had produced substantial changes in rural life.

They point out that the actions of agrarian reform have not influenced production and productivity in a significant manner nor have they contributed to satisfy the national needs to generate capital in the agricultural sector to finance the industrial development of the countries; and finally, with the exception of very concrete cases, no evident proofs are known that agrarian reform would have constituted the adequate mechanism to end up the political and social marginalization of the peasants.

They consider that several reasons could explain the phenomena pointed out and emphasize that neither the Alliance for Progress, the entities called on to support it nor the governments who are compromised in this process, have been able to coordinate the procedures nor have they defined clear conceptions for the objectives of agrarian reform.

They point out that one of the main obstacles to the success of this process has been the lack of strong political decisions capable of modifying the actual traditional social structure. They conclude this analysis emphasizing

that agrarian reform has been able to survive in its fundamental characteristics at a strictly theoretical level and that the lack of depth of its actions is justified by the sensation of irreality they have had when it has been solely conceived with the intention of apparently satisfying the "hunger of land of the peasants".

In analyzing the associative forms of peasant production, they point out the different aspects of the community enterprises and IICA's participation in this new model of peasant production. They point out that in spite of the fact that the forms of cooperation and integration of agricultural production come from remote times, even seen in the latinamerican cultural anthropological context, the relationship of cooperation and integration of agricultural production with agrarian reform only occurred in the processes of some Latin American countries.

They emphasize IICA's participation in the theoretic conception of the community enterprise through different publications, courses, seminars and meetings; they analyze the conclusions reached by the FAO/IICA technicians on the study of the associative forms of production in Latin America; the Doctrinary Declaration of Community Enterprises approved by the agrarian reform executives in an interamerican meeting, and the experiences and achievements of this new model of peasant production in some Latin American countries.

BIBLIOGRAFIA

1. ARAUJO, J. E. G. La reforma agraria y la empresa comunitaria. *Desarrollo Rural en las Américas (Colombia)* 2(3): 193-206. 1970.
2. HINCKELAMMERT, FRANZ Y VITICIA, HUGO. Autogestión y participación. *Mensaje (Chile)* vol. 20, junio, 1971.
3. CONSULTA DE EXPERTOS SOBRE DESARROLLO EN LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS EN AMERICA LATINA. Villa Borsig, Berlín-Tegel, nov.-dic., 1973. Informe. Roma, FAO, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. 1974.
4. LAS FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION EN AMERICA LATINA. Contribución para la consulta de expertos en reforma agraria en América Latina. Santiago, Chile, 1973.
5. OLIART, F. Empresa Comunitaria y reforma agraria. *Desarrollo Rural en las Américas*. 1(3): 209-218. 1969.
6. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria. Roma, FAO, 1971. 78 p. (C-71/22).

La empresa comunitaria y la participación campesina

Ante la aparición de corrientes de pensamiento favorables a la participación, y ante la diversidad de enfoques que se da al término en ausencia de una definición universalmente aceptada, nos planteamos el tema de la participación campesina con una intención exploratoria o preliminar. Trataremos, en este artículo, de buscar respuestas a preguntas tan elementales como para qué la participación, en qué consiste y cómo se logra.

Para ello nos basamos en los resultados de investigaciones hechas en diferentes países por técnicos del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, y de otros organismos nacionales e internacionales, especialmente el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, IICA-CIRA; sin embargo, este artículo no pretende ser un informe sintético de investigaciones sino más bien una interpretación selectiva de muchas de las conclusiones de esas investigaciones, con miras a elaborar un juego de hipótesis fundamentadas sobre la participación campesina y sobre la significación frente a ella de los nuevos modelos de empresas que han originado diversos procesos de reforma agraria en nuestro Continente.

**Las nuevas
formas asociativas
de producción
parecen ser
los canales
más indicados
para posibilitar
la participación
campesina**

*Luis Flores Quirós**

* Sociólogo Rural, Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, IICA-CIRA, Bogotá, Colombia.

LA PARTICIPACION COMO NECESIDAD SOCIAL

En los últimos años todos los proyectos sociales y plataformas políticas renovadoras incluyen la participación como un objetivo; sin embargo, en raras ocasiones se precisa qué se entiende por participación y con frecuencia, cuando esa explicación se produce, se puede advertir que el concepto de participación es usado con acepciones muy diversas y dentro de límites a veces demasiado estrechos. En algunos planteamientos se aprecia la intención de introducir diversas formas y niveles de participación en instituciones que han venido operando sin permitirla, como si la participación fuera una actividad más que se pudiera agregar a cualquier institución sea cual fuere su naturaleza y su forma de operar.

La marginación de algunos individuos (y en general, en América Latina, se trata de la mayor parte de los individuos) no es un fenómeno casual ni simple ni superficial, en la sociedad porque se produce sistemáticamente, se origina en diversas instituciones sociales (prácticamente en todas) su vigencia es regida por las normas sociales, especialmente las leyes, y sus raíces están en la noción que toda la sociedad tiene de las relaciones entre los individuos, es decir, en los fundamentos de las estructuras sociales.

La filosofía liberal, que inspiró las normas de funcionamiento de nuestras sociedades, imprimió en ellas un tipo de concepción de las relaciones económicas y sociales según el cual el acceso al consumo es definido como un resultado de la posición del individuo en la actividad productiva: al individuo a quien la sociedad reconoce un aporte importante lo recompensa con altos ingresos individuales y altas posibilidades de consumo para él y su familia; y a los demás individuos los recompensa proporcionalmente al valor atribuido a su aporte. En ese marco, el acceso al consumo es considerado como una responsabilidad de cada individuo.

Según la teoría liberal la importancia y la remuneración atribuidos a cada tipo de rol deberían ser fijados por acuerdos entre los individuos (a modo de contratos) según las condiciones de oferta y demanda de fuerza de trabajo y empleo; sin embargo, como veremos

en la primera parte de este artículo, existen mecanismos que ubican a determinados individuos por encima de esas condiciones y les dan posibilidad de influir sobre ellas y alterarlas. Establecidas estas diferencias, se producen distorsiones en las relaciones contractuales y el modelo liberal ya no lleva al tipo de relaciones equilibradas que debía generar según las teorías que lo fundamentaron.

El desequilibrio en las relaciones contractuales genera para algunos individuos la posibilidad de concentrar riqueza y hacerse, por eso mismo, más fuertes aún para condicionar los términos contractuales futuros a su favor, configurándose así una categoría social de privilegiados económicos. Para el resto de individuos, las condiciones contractuales desfavorables les ocasionan limitaciones de ingresos, imposibilidad de cubrir los gastos para consumo y desarrollo de sus potencialidades; todo lo cual, a su vez, limita sus posibilidades reales de aportar a la producción; y, por último, los hace acreedores a un tipo de sanción social pues se considera que su bajo nivel de vida es castigo adecuado a su bajo rendimiento.

En este complejo de criterios y mecanismos, quedó ausente el criterio de que la sociedad no soluciona su problema castigando con bajo consumo a quienes producen poco; porque si se acepta mantener el bajo rendimiento de la mayoría de los individuos, la sociedad entera queda condenada a la escasez. La producción de un individuo eficiente no se agota en que él obtenga ingresos: es fuente de abastecimiento de bienes o servicios para los demás.

El desarrollo de una sociedad implica que todos sus miembros cultiven y ejerzan al máximo su potencial de aporte productivo; para ello el cultivo de los recursos humanos y la adecuación de las organizaciones productivas para que propicien su óptimo empleo son condiciones necesarias. El consumo de los individuos no debería ser restringido en ningún caso a mínimos que disminuyan el desarrollo de sus potencialidades, independientemente de cualquier argumento ideológico, religioso o circunstancial.

Vista así, la participación de todos los individuos en el consumo aparece como una necesidad de la sociedad para su desarrollo y no sólo como una reivindicación de los desfavorecidos. Los casos excepcionales de ascensos

individuales en la escala de estratos aparecen como insuficientes frente a la necesidad social de lograr el máximo rendimiento de todos. La posibilidad de que el Estado subsidie el consumo de los desfavorecidos para propiciar su desarrollo se visualiza como insuficiente dada la dimensión del problema por ser mayoría los marginados.

En vez de tratar de mejorar a algunos individuos aislados o de subsidiar a los desfavorecidos, se trata de evitar que aparezcan. Para ello resulta indispensable corregir las normas que rigen el intercambio económico. Siendo la empresa productiva el organismo clave en la definición de las relaciones económicas, tendrá que introducirse modificaciones en ella para posibilitar la participación.

Estas modificaciones consistirían básicamente en la adopción de una nueva escala de valores en la toma de decisiones sobre inversión, producción, empleo, remuneración, comercialización, etc., al mismo tiempo que la creación de mecanismos que garanticen que estas decisiones se orientarán al desarrollo del conjunto de la sociedad y no al privilegio de determinados individuos.

Con esta intención han aparecido ya en América Latina algunos modelos nuevos de empresas que están en funcionamiento y cuyos resultados se van haciendo perceptibles. El presente artículo está orientado a descubrir su significación potencial en los procesos de cambio estructural.

Reconociendo que el concepto de participación todavía no tiene el mismo contenido para todos los lectores; en vez de circunscribirnos al empleo o a la elaboración de una definición vamos directamente a analizar la empresa en su funcionamiento para descubrir quiénes toman las decisiones y quiénes tienen acceso a los beneficios. Por este procedimiento, además, evitamos discutir a nivel teórico puntos que nos pondrían en el riesgo de desviar el análisis hacia el debate ideológico.

Esta aproximación directa al objeto de estudio no implica la eliminación del análisis de aspectos políticos ni la ausencia de una escala de valores; muy por el contrario, tratamos de estudiar la empresa como uno de los factores generadores de fuerza política y, al mismo tiempo, buscamos detectar en qué aspectos y por qué mecanismos la empresa, la economía y la política generan diferencias, privilegios y discriminaciones, teniendo como guía valora-

tiva para este enfoque el criterio humanista de que la vida en sociedad debe posibilitar y exigir a cada individuo que aporte a la satisfacción de todos, en condiciones de verdadera igualdad y guiados por criterios de solidaridad.

Al analizar las relaciones sociales en lo que son condicionadas por la operación de la empresa, los criterios mencionados nos llevan a encuadrar la empresa en una sociedad mayor, cuyos miembros son en potencia consumidores, trabajadores, proveedores de materias primas, insumos, capitales, servicios, etc. para la empresa y que de ningún modo se les puede considerar no vinculados a ella. Esto nos lleva a estudiar la participación a nivel de la sociedad y no sólo al interior de las empresas existentes y nos permite, a ese nivel, percibir lo que pueden significar para el proceso de cambio estructural las empresas comunitarias, y especialmente las nuevas formas multicommunales de propiedad que recientemente han aparecido.

La importancia de este último punto es lo que tratamos de destacar en el presente artículo; por ello no insistimos en los detalles de cómo se distribuyen las decisiones, las tareas y los beneficios al interior de las empresas comunitarias, fenómenos que aparecen analizados en los informes de varias investigaciones hechas en los últimos años; sino que centramos el interés en tratar de visualizar cómo una nueva concepción de la empresa agraria puede generar nuevos modelos de relaciones entre trabajadores agrarios y no agrarios por medio de formas colectivas de propiedad, de acumulación de excedentes y de decisión sobre inversiones y gastos en beneficio de comunidades enteras y no sólo de grupos limitados de trabajadores agrarios.

Si bien no aspiramos a formular una definición de participación campesina ni acentuamos el análisis de la presión campesina y sus canales o de las formas de representación campesina en los organismos estatales decisivos, en este artículo tratamos de resaltar una dimensión de la participación hasta ahora poco estudiada en nuestro medio, que ha aparecido como consecuencia de la constante reflexión de quienes dirigen las reformas agrarias en nuestros países y con el aporte de los propios campesinos con base a las experiencias ganadas en las empresas comunitarias: la participación conjunta de comunidades rurales en las empresas agrarias.

LA ESTRUCTURA AGRARIA SIN PARTICIPACION

Las Bases de la Estructura Agraria

Significación de los conceptos de empresa, propietario y trabajador

La agricultura nació como una actividad comunitaria y fue uno de los principales condicionantes que llevaron a los grupos humanos a hábitos sedentarios y a nuevas formas de organización social. Cuando parte de una comunidad se especializó en el trabajo de la tierra, otra parte se especializó en la protección de los cultivos y algunos individuos fueron seleccionados para controlar que el aporte de cada individuo fuera coherente con el de los demás y que el consumo se organizara de manera que satisficiera a todos; es decir, la agricultura contribuyó a definir la distribución de tareas en la comunidad y a la especificación de actividades de defensa y de gobierno.

La aparición de nuevos medios para producir fue, a su vez, condicionando variaciones sucesivas en la organización social y política y contribuyendo a establecer roles cada vez más especializados al interior de las comunidades. El crecimiento demográfico y la integración de diferentes grupos, por su parte, también requirió reajustes organizacionales hasta alcanzar los niveles de complejidad actuales. En estos procesos de reajuste, la agricultura fue perdiendo su carácter comunitario y, especialmente, se fue haciendo menos visible el criterio de que su fin es abastecer de productos a toda la comunidad.

Al aparecer la racionalidad feudal, el propietario de la tierra vio en ella una fuente de prestigio y de poder sobre quienes la trabajaban sin poseerla; estas ventajas estaban garantizadas para el propietario aún si el rendimiento de la tierra era bajo y si no se generaba un excedente de productos para abastecer a quienes se dedicaban a otras actividades en la sociedad. Lo importante para él era concentrar la propiedad de la tierra con el fin de ejercer control sobre grupos más importantes de población que le pagaran tributos y, especialmente, que le ofrecieran servicios personales, incluso en su propia fuerza armada.

La racionalidad actual considera importante extraer de la tierra el mayor rendimiento posible; sin embargo, esto no equivale a que la tierra abastecerá a la sociedad con la mayor cantidad posible de productos. La importancia de la agricultura sigue siendo la misma que en su origen: sin ella la población carecería de alimentos y la industria carecería de materia prima; pero las normas de distribución de los productos agrícolas a través del sistema de mercados han creado una imagen particular de la organización de la producción agraria y de la distribución de los productos, que permiten subestimar las funciones básicas de la actividad agraria y la someten a intereses particulares, a veces contrarios a su función social.

La apropiación privada de la tierra, si bien en teoría podría no ser considerada necesariamente contradictoria con el interés social, en la práctica fue configurado en América Latina, por la coincidencia de actitud de los propietarios, tipos de empresas en las cuales, salvo excepciones, o bien la tierra era un bien de renta y prestigio sin exigir explotación racional o bien daba origen a empresas dinámicas destinadas a generar grandes utilidades al propietario descuidando las necesidades reales de la nación.

El trabajador agrario, que en su origen fue el individuo especializado más apreciado dentro de la comunidad y a cuya protección se dedicaba la mayor atención de los individuos armados, fue perdiendo ese rol. Al autonomizarse la unidad de producción agraria frente a la comunidad y definirse un propietario de la tierra, fue éste quien adquirió ante la sociedad el prestigio de productor agrario pasando el trabajador a un rol dependiente y considerado secundario.

Se produjo una particular delimitación de conceptos según la cual se identifica producción agraria con propietario de la tierra quedando el trabajador fuera de esta identificación.

Producida esta reubicación conceptual, la empresa entra en relación contractual con los elementos considerados externos: los abastecedores de insumos, materias primas y crédito, los abastecedores de fuerza de trabajo y los compradores de productos. Esta relación contractual se establece sólo cuando la empresa, es decir el propietario de la tierra, considera

que le es conveniente. En esas condiciones se está sometiendo toda la actividad empresarial agraria a lo que el propietario considera que le conviene a él, y la empresa agraria prácticamente define como su objetivo principal garantizar la satisfacción de los intereses del propietario.

El trabajador agrario, cuando no es propietario de la tierra, queda totalmente al margen de la toma de las decisiones concernientes a la explotación de la tierra pero sometido a ellas.

Mecanismos de toma de decisiones en las empresas agrarias

Como el poder de decisión sobre una empresa agraria es uno de los más importantes factores condicionantes de las relaciones sociales y de las posibilidades de participación, haremos un rápido examen de lo que comprende este poder.

La primera decisión en una empresa agraria es su propia existencia: el propietario decide si explota sus tierras o las deja ociosas o las entrega para que otros las exploten en arrendamiento o en cualquier forma indirecta de tenencia. Al decidir eso, está decidiendo consecuentemente cuántos empleos va a generar y quiénes van a ser los responsables de la producción de sus tierras.

Decide también qué producirá, en qué oportunidad y en qué volúmenes; con lo cual decide también cuál será el aporte que sus tierras den para la satisfacción de las necesidades nacionales de productos agrícolas para consumo, para industria y para exportación. A la vez está decidiendo a qué sector de la población nacional abastecerá con sus productos y lo que esto significa en cuanto a contribución al logro de las metas de los planes nacionales de producción y sus consecuencias políticas.

Para la producción decide a qué nivel de tecnología trabajará la empresa, con lo cual decide el nivel de productividad de sus tierras y el nivel de calificación de los trabajadores; y consecuentemente el grado de capacitación que requerirá de los trabajadores y los topes de salarios. Al hacerlo, también está decidiendo los tipos y volúmenes de insumos que requerirá y los tipos de abastecedores para quienes

generará una demanda (desde pequeños agricultores vecinos hasta grandes industrias urbanas extranacionales).

Sobre estas bases y dentro de los marcos de la legislación y las condiciones de la oferta de mano de obra, selecciona trabajadores y distribuye entre ellos las tareas. Con ello está decidiendo a quienes proporciona empleo, qué nivel de calificación estimula o desestimula y dónde se sitúa la vivienda de cada trabajador según su tarea; es decir, a qué distancia de los medios de comunicación y de los servicios de salud, educación, abastecimiento, etc., y en posibilidad de contacto con determinados trabajadores de la empresa o de los vecinos y no con otros. Todo esto repercute en las relaciones de solidaridad entre trabajadores así como en las posibilidades de consumo y nivel de vida de ellos y de sus familiares.

Obtenido el producto decide la proporción que pone en venta, selecciona el mercado y, teniendo como información las condiciones de la demanda, decide cuándo vende y a qué precio. Para algunos productos y en algunos momentos y lugares existen precios fijados por el Estado; pero como la información es conocida antes de decidir qué se produce, el propietario puede evadirlas cambiando de producto, de oportunidad o de lugar de venta. Con ello decide al alcance de qué sector de la población va a poner su producción o si, como sucede con frecuencia, sus tierras van a producir sólo para satisfacer necesidades extranacionales a cambio de que el propietario adquiera divisas mediante la exportación.

Recibidos los ingresos por venta de productos y cubiertos los costos de producción, el propietario decide qué porcentaje destina a reinversión o inversión de la empresa en otros rubros; qué porcentaje destina a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y las condiciones de pago a los abastecedores de insumos; qué porcentaje reserva para dar créditos o servir de intermediario para abastecimiento o comercialización de otras empresas; qué porcentaje dedica a cubrir como gastos de la empresa, medidas que sólo benefician a él y qué porcentaje retiene para sí en calidad de utilidades.

De sus utilidades decide qué porcentaje invertirá en forma completamente independiente de la empresa, dentro o fuera del sector agrario o del país, estimulando aquel rubro de

la economía que considere conveniente; también decide qué porcentaje destina a su propio consumo, incrementando la demanda de los productos que desee (incluso de bienes y servicios superfluos o suntuarios) y, por último, qué porcentaje hace permanecer inactivo. De todo esto dependerá, a la vez, su decisión de solicitar créditos para la operación siguiente y la selección de fuentes y condiciones según la oferta de capitales estatales y privados en el país y fuera de él.

Consecuencias de las normas de operación de la empresa sobre los trabajadores y sobre la sociedad

El grado de autonomía del propietario para tomar las decisiones enumeradas depende en parte de la legislación del país en el que actúa (que no es necesariamente su país natal ni del que es ciudadano) y está enmarcado por las condiciones de oferta y demanda de créditos, de materias primas, de insumos, de mano de obra y de productos.

El trabajador agrario prácticamente no tiene ningún poder de decisión ya que todas corresponden legalmente al propietario y hasta su propia posibilidad de ingresar a una empresa está delimitada por las condiciones del mercado de trabajo, sobre las cuales el trabajador potencial no tiene ningún poder de control ni decisión.

La despersonalización que se produce al ubicar al trabajador como una simple fuerza de trabajo puesta a la venta en un mercado, se refleja en la operación de la empresa, dentro de la cual él sigue siendo una fuerza de trabajo que es ubicada, por decisión ajena, en imposibilidad de decidir sus relaciones con los demás trabajadores, ni la significación de su aporte productivo en cuanto a las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad, al logro de las metas de producción del país, a la riqueza nacional y a la estabilidad política; así como al nivel de salud, educación, comunicación y desarrollo en general de sus propios hijos.

El modelo de empresa que la Filosofía Liberal creó no coincide con lo descrito, porque supuso que siendo ilimitadas la oferta y la demanda, propietarios, trabajadores y consumidores llegarían a ponerse de acuerdo sobre

condiciones satisfactorias para todos. La variación se produjo sistemáticamente por la identificación entre empresa y propietario de la tierra, especialmente en lo que se refiere a identificación entre propietario de la empresa y propiedad de los excedentes económicos generados en ella.

Inversionistas, trabajadores y consumidores aportan a la empresa algo (capital, fuerza de trabajo y dinero por precios, respectivamente) y reciben de ella algo (intereses, remuneración y productos, respectivamente) pero el propietario, además, guarda para sí un excedente en calidad de utilidades y ésto le permite autonomizarse frente a las condiciones que traten de imponerle los trabajadores, los consumidores o los abastecedores de capital o insumos. La autonomización se produce porque el propietario puede hacer variar las condiciones de operación de la empresa con el fin de obtener más ventajas de las condiciones de los mercados de trabajo, de productos y de capitales ya que es el único con poder legal para decidir cómo opera la empresa.

Basta con que el propietario decida vender sus productos en un mercado diferente para que se alteren las condiciones de satisfacción de la demanda y se originen malestares sociales y conflictos políticos, especialmente cuando se producen desplazamientos entre el mercado interno y la exportación. Esto origina, a su vez, un poder político para el propietario frente al gobierno y los grupos políticos interesados en la paz social.

En casos extremos, una vez acumulado un capital significativo, el propietario puede llegar a paralizar su empresa con el fin de alterar las condiciones de la oferta de mano de obra, de insumos y de capitales y las condiciones de la demanda de productos, cuando esta medida le puede generar ventajas futuras.

En síntesis, el poder de decisión sobre la empresa permite al propietario condicionar el rendimiento de las tierras, el nivel de vida de los trabajadores, las posibilidades futuras de ellos y de sus hijos, las relaciones de solidaridad entre ellos, varias de las condiciones de venta para los empresarios vecinos, la satisfacción selectiva de algunas demandas de algunos sectores de la población, la insatisfacción de determinados sectores sociales, la aparición de conflictos sociales y la estabilidad política del país.

Teóricamente es innegable la posibilidad de que los propietarios usen su poder de decisión para hacer rendir al máximo las tierras, elevar el nivel de vida de sus trabajadores, capacitarlos y educarlos progresivamente a ellos y sus hijos, propiciar la solidaridad entre todos ellos, facilitar sin encarecer las actividades de las empresas agrarias más pequeñas, satisfacer las necesidades de las mayorías nacionales mediante el incremento de los productos básicos, especialmente alimenticios y el abaratamiento de sus precios mediante la reducción de costos por adelanto tecnológico.

Tampoco se puede negar la posibilidad de que destinen sus utilidades a la dinamización de la economía nacional invirtiendo en la generación de nuevas empresas productivas en los renglones prioritarios para el desarrollo, generando nuevos empleos y estimulando, mediante sus propios gastos en consumo, el resto de la producción nacional; y que, por todos estos medios, contribuyan al desarrollo económico, a la paz social y a la estabilidad política. En estas posibilidades teóricas se fundamentó el régimen de propiedad agraria anterior a las reformas agrarias.

Al comprobar que, en los hechos, no fueron esas las funciones cumplidas por las empresas agrarias, se iniciaron en América Latina los procesos de reforma agraria con una intención correctiva sobre el tipo de decisiones tomadas por los propietarios de la tierra; consecuentemente, su intención tenía que ser la de limitar el poder de decisión de los propietarios anteriores mediante el otorgamiento de poder a otros sectores sociales.

Antes de pasar a otro punto, conviene hacer la salvedad de que los mecanismos señalados se ponen de manifiesto con múltiples variantes en cada empresa concreta; ello lleva a que se establezca entre las empresas tipos de relaciones que a su vez vuelven a condicionar la participación del campesino.

Las empresas pequeñas, por carecer de posibilidad de acumular excedentes y constituir capitales para autofinanciar su operación y su mejoramiento, quedan sujetas a otros agentes sociales que les provean de capital, de insumos o de servicios para operar, tanto en la producción como en la comercialización. Con frecuencia la acción de apoyo en este sentido realizada por el Estado resulta insuficiente y la

mayor proporción de las pequeñas empresas se ven forzadas a solicitar apoyo de las empresas agrarias capitalizadas o de otras empresas. Estando así condicionada la demanda de apoyo, quienes son oferentes resultan en condiciones ventajosas para la relación contractual y en general imponen a las pequeñas precios muy altos por los servicios que les prestan, o precios muy bajos cuando les compran los productos.

Los minifundios constituyen un caso extremo de esta situación pues al no ofrecer suficiente garantía de pago resultan privados de la posibilidad de recibir apoyo privado y, cuando los servicios del Estado no les llegan, quedan reducidos a operar en las condiciones más inconvenientes. Si excepcionalmente logran algún acceso al crédito y a los servicios de comercialización privados, para ello deben sujetarse a normas de producción que le son impuestas y a ceder una parte (en general la mayor) de sus excedentes. En otras palabras, los pequeños propietarios no llegan a tener autonomía empresarial ni a constituir excedentes económicos suficientes como para que adquieran un poder real de decisión.

Son los propietarios de las grandes empresas agrarias los que concentran con exclusividad el poder de decisión en el campo. Además, una de las repercusiones políticas de su poder económico es su capacidad para condicionar a su favor los comportamientos de las autoridades civiles, administrativas y políticas, quienes, para evitar alteraciones en el abastecimiento, se ven obligados a someter sus decisiones a los intereses de los grandes propietarios agrarios. En este sistema de fuerzas políticas, el trabajador agrario no figura en tanto que productor puesto que ese rol es atribuido al propietario con exclusividad legalizada.

Condicionantes del Poder de Decisión de los Propietarios y su Relación con la Participación Campesina

La modernización de los otros sectores de la economía

La aparición de industrias y el crecimiento de los servicios han condicionado notablemente

las decisiones de los propietarios agrarios. El primer condicionamiento se produce por la ampliación del mercado de capitales y la aparición de posibilidades de inversión no agraria con utilidades mayores y menos riesgos. El gran propietario agrario se encontró así ante la alternativa de convertir sus tierras en capital invertible en otros sectores.

Si bien esta situación no limita el poder de decisión del propietario agrario, sí lo condiciona a que su decisión se oriente hacia el desplazamiento de sus inversiones del agro a la ciudad. Parte importante de los excedentes económicos originados en el agro son, entonces, invertidos en actividades urbanas, algunas de las cuales constituyen distorsiones en cuanto al desarrollo nacional.

Simultáneamente aparecen exigencias nuevas de productividad a la agricultura: la demanda de materias primas agrarias para la industria es más exigente en cuanto a calidad y uniformidad del producto y estabilidad y oportunidad del abastecimiento. También por esto, sin limitar el poder de decisión del propietario agrario, se le motivó para que modernice la explotación agraria.

Esta situación altera las relaciones de competencia entre los propietarios agrarios al configurar diferentes condiciones en los mercados de productos agrícolas y de capitales: los empresarios agrarios modernos encontraron apoyo financiero, mercado seguro y precios altos a su disposición, mientras los latifundistas tradicionales permanecían estancados. La posibilidad de asociación con empresarios urbanos incrementó el poder de los grandes empresarios agrarios modernos, convirtiéndolos en grupo diferente de los propietarios agrarios tradicionales.

Conviene destacar que si bien la modernización de los otros sectores condiciona las decisiones de los propietarios agrarios, este tipo de condicionamiento no lleva a ninguna modificación de las relaciones entre él y los trabajadores agrarios, en el sentido de auspiciar su participación; y más bien, pone de manifiesto un aspecto más de su subordinación pues, sin decirlo, al cambiar la dinámica de la empresa agraria, se encuentran enfrentados a exigencias nuevas de productividad.

Las acciones directas del Estado

Antes de las reformas agrarias los gobiernos han realizado algunas acciones tendientes a limitar el poder de los propietarios agrarios, especialmente al fijar salarios mínimos para los trabajadores, precios tope para algunos productos, obligación de poner en actividad por lo menos determinados porcentajes de la propiedad agraria u obligación de dedicar un porcentaje dado de tierra a la producción de alimentos, a la vez que estímulos y desestímulos para acercarlos a las metas de los planes agrarios.

Por otra parte han establecido normas tendientes a la redistribución de los ingresos mediante tributación diferenciada y por último han oficializado la organización sindical de los trabajadores y, en algunos casos han promovido y apoyado reclamos de grupos campesinos estables u ocasionales.

Parte de estas acciones podrían ser interpretadas como favorables a la participación campesina ya que, con relativa frecuencia les dan acceso a ingresos relativamente mayores o a utilidades y en algunos casos se les permite opinar mediante sus organizaciones; sin embargo, por los términos en que son planteadas las negociaciones, siempre se mantiene la idea de que es el propietario quien decide en la empresa y la intervención campesina se reduce a tratar de influir desde fuera en esas decisiones.

Las acciones de los trabajadores agrarios

Por su parte, los campesinos han empleado diversos canales y diversas modalidades de acción tendientes a evitar que las decisiones de los propietarios los desfavorezcan o a lograr participación en las decisiones.

Una de las modalidades ha sido constituir grupos que presenten **reclamaciones o solicitudes ante las autoridades** y las tramiten por las vías administrativas o jurídicas preestablecidas. Muchos de estos grupos tuvieron origen en programas de desarrollo comunal y afines, y fueron delimitados con criterio territorial más que laboral.

Otros canales han sido **los sindicatos, federaciones, ligas de trabajadores y afines**. Pro-

movidos por líderes laborales urbanos y delimitados en primer grado por cada empresa, los organismos de lucha sindical se han hecho más visibles en las empresas agrarias modernas, en las cuales han presionado por mejores condiciones de trabajo y elevación de remuneraciones y niveles de vida. Algunas de estas organizaciones, federadas a nivel nacional, han sido reconocidas por los gobiernos como representativas del campesinado y sus dirigentes, en algunos casos, han sido incorporados en organismos decisorios del sector agrario, fenómeno al cual se ha denominado oficialmente participación campesina.

También han creado canales extralegales, empleando la fuerza física y las armas en acciones de **invasión y guerrillas**. En algunos casos, con la intención manifiesta de recuperar tierras que les habían sido usurpadas mediante procesos jurídicos o administrativos dolosamente conducidos por las autoridades; en otros casos con la intención de ocupar tierras baldías o mal trabajadas, frecuentemente aduciendo el no cumplimiento de las disposiciones referentes a esos tipos de predios por parte de las autoridades. En otras cosas, especialmente en las guerrillas, con la intención de contribuir a un cambio de las estructuras económico-sociales del país.

En varios casos, las primeras decisiones de hacer reforma agraria en los países han sido tomadas por las autoridades en momentos en que estos tipos de acciones campesinas se manifestaban con fuerza y con tendencias a alcanzar nivel nacional, lo cual ha sido considerado como triunfo de los campesinos e interpretado como una forma de participar, mediante la presión, en la toma de decisiones nacionales.

Reacciones de los Propietarios frente a las Condicionantes

Ante el proceso de modernización

La influencia de los sectores secundario y terciario, con diferencias de un país a otro, ha repercutido notablemente en el comportamiento de los propietarios agrarios.

Los propietarios que decidieron modernizar su explotación introdujeron tecnología

y mecanización, cambiaron de cultivos o de variedades y se adaptaron a las nuevas demandas nacionales y extranacionales. Para ello tuvieron que hacer inversiones, capacitar parte de su personal, disminuir en proporción notable la cantidad de trabajadores, suprimir las formas indirectas de explotación de sus tierras y elevar los niveles de rendimiento e ingresos de los trabajadores que conservaron. Simultáneamente absorbieron la propiedad o el control indirecto de muchas propiedades vecinas (desde minifundios hasta comunidades campesinas y predios medianos) y establecieron sociedad con otros grandes propietarios para originar grandes unidades de operación, o crearon federaciones que les presten servicios eficientes mediante la utilización en común de parte de las utilidades de cada uno.

Para estas decisiones, la opinión de los **campesinos** no fue considerada. Además el proceso desplazó gran cantidad de mano de obra y quitó el poder a muchos pequeños propietarios que se vieron obligados a vender su fuerza de trabajo en el campo o a sumarse a los migrantes.

Los propietarios agrarios tradicionales, si bien trataron de ignorar el proceso en curso, se han visto afectados por el aumento del promedio de remuneraciones agrarias y por los movimientos migratorios de la mano de obra; sin embargo su poder político preexistente les permitió conservar mercados tradicionales y altos niveles de ingreso, sin invertir; a la vez que conservar su exclusividad en el poder de decisión sobre la empresa.

Ante las acciones del Estado

Ante las acciones del Estado, **los propietarios modernizantes** encontraron una cierta coincidencia, especialmente en cuanto al mejoramiento de condiciones de trabajo y remuneración y a la puesta en producción de las tierras (contando con que los gobiernos fijan mínimos que lo son en realidad y prácticamente no llegan a afectar el nivel de utilidades del propietario). En cuanto a la obligación de someterse a los planes de producción, han usado su poder para que los estímulos del Estado en realidad los beneficien e incrementen sus utilidades al producir lo que los planes

proponen, así como para que las sanciones por no cumplimiento sean tan leves que, aún pagando multas, el propietario logre notables utilidades produciendo lo que mejor le parezca. Un ejemplo grave en este sentido es el no acatamiento del porcentaje de tierras que deberían destinar a la producción de alimentos.

Los propietarios tradicionales, que sí serían afectados por las medidas modernizantes de los gobiernos, han empleado su poder político pre-existente para evadir su cumplimiento. En algunos casos la evasión se realiza a nivel individual, por ejemplo en las declaraciones del valor o la rentabilidad potencial del predio para fines de pago de impuestos; pero en otros casos la evasión se hace colectivamente mediante peticiones oficiales de las organizaciones de propietarios ante el gobierno para que no aplique las leyes u otras disposiciones por circunstancias que no siempre son comprobablemente justificatorias, como variaciones climáticas, variaciones de las condiciones de la demanda, encarecimiento de insumos, etc.

Un argumento aducido por los propietarios en general es que si no se dispone lo que ellos piden, la producción agraria se contraerá, la tierra no será explotada por falta de inversión, los trabajadores quedarán sin empleo y el país deberá enfrentar malestares sociales y políticos por el desabastecimiento y la desocupación.

Merece análisis el hecho de que, cuando los propietarios deciden por su cuenta paralizar la producción y dejar desempleados a los trabajadores, imputan al Estado una culpabilidad por estas decisiones y se autoubican como desfavorecidos. No se puede pasar por alto el destacar que estos argumentos tienen fuerza propia ya que los propietarios tienen poder legal para decidir qué producen y cuánto y qué comercializan, cuánto, cuándo y dónde; por ello, las decisiones que tomen en ese sentido siempre serán legales, sean cuales fueren las circunstancias o las razones que los llevaron a tomarlas. La amenaza pueden usarla para exigir cualquier modificación o no modificación de cualquier disposición gubernamental sobre cualquier asunto agrario o no agrario, lo cual pone de manifiesto el mecanismo originante de su poder político y, a la vez, uno de los mecanismos claves de la carencia de poder político de los trabajadores.

Ante las acciones de los trabajadores agrarios

Ante las acciones de los trabajadores agrarios, los propietarios han empleado mecanismos protectivos adecuados a cada circunstancia:

1. Frente a los grupos que reclaman por las vías ordinarias administrativas o jurídicas, ante problemas importantes, se establece un sistema de fuerzas que presiona sobre las autoridades competentes. La resultante se orienta en sentido cercano al de la fuerza política mayor, es decir, los propietarios. Para la solución de reclamos menores, es muy conocido en América Latina el establecimiento sistemático de procedimientos ilícitos para lograr, mediante pago, la arbitrariedad de autoridades menores a favor del propietario.

En contados casos, con fines más allá del problema, los propietarios acceden "generosamente" a las peticiones y ofrecen o dan incluso más de lo que se pide de ellos. En general nunca estas reclamaciones por trámite ordinario llegan a afectar los intereses ni a condicionar las decisiones básicas de los propietarios y su relación con los trabajadores; es decir, constituyen formas de participación campesina superficial o indirecta.

2. Frente a la presión organizada, el comportamiento de los propietarios se hace parcialmente diferenciado según el tipo de empresa:

En las empresas modernas la organización sindical puede llegar a constituir un canal de diálogo entre la empresa (el propietario) y los trabajadores. A propuesta del propietario o a iniciativa propia muchos sindicatos contribuyen a la generalización de nociones de racionalidad y organización en los trabajadores, lo cual es favorable a su rendimiento en una empresa racional y organizada. Con miras a mejorar la situación del trabajador, el sindicato propicia su educación y capacitación progresiva, lo cual también es favorable a su rendimiento en empresas dinámicas cuyas utilidades

mejoran con la progresiva tecnificación. El sindicato pide mejores condiciones de trabajo y remuneración para sus miembros (ignorando el resto de la población rural) lo cual coincide con la lógica de la empresa moderna que, gracias a la alta productividad sí puede financiar remuneraciones altas a un grupo limitado de trabajadores y que tiene interés en el cultivo de ellos como recurso humano para que, a medida que acumulen experiencia, aumenten sus rendimientos, y los de la empresa; a la vez que, al saberse más capacitados y mejor remunerados que el resto del campesinado, consideren que sus intereses son diferentes de los de fuera de la empresa, propiciando una solidaridad limitada al grupo cerrado y facilitando formas de autoidentificación con "su" empresa.

Cuando las demandas del sindicato exceden a lo que el propietario considera soportable por la empresa (es decir, cuando atentarían contra las utilidades) la situación se manifiesta conflictiva. Se entabla negociaciones, en determinados casos con mediación del Estado, en las cuales se compulsa los intereses de "la empresa" y los del sindicato.

Si los trabajadores paralizan la producción o la disminuyen, o si inutilizan máquinas o instalaciones o exterminan ganado, eso es considerado delito contra la propiedad privada y atentado contra la satisfacción de las necesidades nacionales de productos; argumentados estos que tienden a desprestigiar el movimiento sindical y restarle apoyo de los otros sectores sociales, influyendo también sobre la posición del Estado como mediador.

En estos casos, el conflicto cambia de nivel y pasa a ser tema de debate social. Frecuentemente se generan procesos artificiales de desabastecimiento por acaparamiento del producto que generan las empresas en conflicto, propiciando alzas futuras de precios; el malestar repercute sobre los sectores consumidores de la población, en muchos casos generando reacciones contra la acción sindical. Mientras dura el conflicto los trabajadores no perciben ingresos mientras el propietario se mantiene con los

excedentes acumulados y los ingresos de sus otras actividades económicas, tipificándose así condiciones desiguales en la pugna, en desfavor de los trabajadores.

En algunos casos estas circunstancias determinan la baja de las aspiraciones de los trabajadores; en otros, los trabajadores son expulsados de la empresa por mecanismos directos o indirectos; en otros se resuelve a favor de los trabajadores. En ningún caso se podría considerar estos mecanismos como canales deseables de participación pues su naturaleza es conflictiva y no participativa: el propietario conserva la exclusividad del poder de decisión y los trabajadores son puestos en la alternativa de someterse o rebelarse frente a sus decisiones, lo cual no equivale a participar.

La presión, la negociación y la lucha no llegan a formar parte de la institución empresa, la cual permanece definida como una entidad sin participación y en riesgo constante de conflictos que alteren su rendimiento productivo.

Las empresas agrarias tradicionales, en su propia lógica de operación son prácticamente incompatibles con sindicatos eficientes. Muchos propietarios recurren a mecanismos ilegales para impedir la formación de sindicatos o desviarlos de sus fines. Cuando existen y operan se producen conflictos manifiestos difícilmente superables.

En algunos casos los propietarios emplean medios ilícitos para que la intervención del Estado, incluso armada, corte las manifestaciones del conflicto sin solucionarlo. Pero como eso no siempre es posible, se produce un desinterés de los propietarios por las tierras cuyos trabajadores se sindicalizan. Una consecuencia de ello es el fenómeno observado en América Latina de no inversión, venta de tierras en conflicto y aceptación de procesos de reforma agraria.

3. Frente a las acciones violentas de los campesinos, los propietarios son, en general inermes. Sus argumentos son suficientes

dentro de marcos legales que los favorecen; pero fuera de ellos, cuando se aduce argumentos de justicia social y de igualdad de derechos y se propende a ello mediante la fuerza física, no tienen cómo vencer ni podrían atender las demandas sin perder sus privilegios. Su única salida es lograr que el Estado restablezca el imperio de las leyes para que las autoridades restituyan a los propietarios lo que la Ley les confiere.

En algunos países se ha podido percibir con nitidez que ante la generalización progresiva de movimientos campesinos violentos, han sido los propietarios quienes han propuesto reformas agrarias; especialmente los más modernizantes tratan de disolver la presión de los campesinos entregándoles las tierras del otro sector de propietarios agrarios; y estos últimos, en riesgo de perder todo, aceptan dejar de ser terratenientes para redefinirse como inversionistas. Analizando las leyes de reforma agraria, se percibe una tendencia a expropiar mediante pago las tierras incultas y los latifundios tradicionales y al mismo tiempo, no tocar las empresas modernizadas.

Los minifundistas y los propietarios de pequeños predios explotados por ellos mismos, están fuera de estos conflictos o se definen más bien como no propietario en los casos en que actúan al mismo tiempo como trabajadores en tierras ajenas.

Los propietarios medianos se ven enfrentados a las variaciones de las condiciones del mercado de mano de obra así como a las nuevas exigencias del mercado moderno de productos agrícolas. Para modernizarse tienen que recurrir al apoyo de los grandes empresarios y pasar a depender de ellos. Se presentan con frecuencia casos en que abandonan la empresa e incorporan, por venta o arrendamiento, sus tierras a las grandes empresas modernas y emigran o cambian de actividad económica. Sus trabajadores se encuentran, en esos casos, enfrentados a condiciones laborales notablemente diferentes; consecuentemente, una parte se suma a los emigrantes del campo.

LA PARTICIPACION DENTRO DEL MARCO DE LA REFORMA AGRARIA

Ubicación de la Participación Campesina en los Objetivos de la Reforma Agraria

La Reforma Agraria aparece como un proceso destinado a lograr la solución de una situación conflictiva. Para ello, sus medidas tendrán que orientarse hacia la supresión de las causas de los conflictos a fin de evitar su reaparición futura:

1. Se requiere lograr un rendimiento óptimo de las tierras y una relación conveniente entre la oferta de productos agrícolas y las demandas provenientes de la industria, el consumo nacional y la exportación; esto implica un alto nivel de **racionalidad** en la planificación de la producción con miras a lograr altos rendimientos y altas remuneraciones a los factores y supone que quienes decidan, cuenten con suficiente información al respecto y una formación personal que les posibilite afrontar el crecimiento de los requerimientos que les presenta la nación. Para que lo mencionado sea viable, se requiere que quienes tomen las decisiones estén apoyados por una adecuada **disponibilidad de capitales**.
2. Se requiere que los trabajadores encuentren en la empresa una ocasión de **ocupar su fuerza de trabajo** en forma digna, es decir, **sin la inseguridad** de la inestabilidad de empleo, las condiciones peligrosas o dañinas de trabajo o la incapacidad de atender las necesidades de alimentación, salud, vivienda, educación, recreación, etc. de ellos y de sus familias. También que cuenten con **posibilidades garantizadas de mejoramiento progresivo** tanto en su capacidad personal de ofrecer aporte productivo, como en su posibilidad de consumir.

Para que esto sea viable, se requiere que para la toma de decisiones existan **mecanismos que garanticen efectivamente la atención de los intereses de los trabajadores** y la aceptación de su carácter de seres humanos con capacidad personal de tomar decisiones y no solamente fuerza de trabajo manejable según voluntad ajena.

3. También se requiere que los excedentes económicos generados en la empresa sean empleados en la **creación y mejoramiento de otras actividades** productivas o servicios que requiera el país, generando al interior de la empresa o fuera de ella, nuevos empleos y fuentes de riqueza nacional, evitando su paralización o su desperdicio en actividades de producción o consumo superfluo o suntuario que no contribuyan al desarrollo nacional. Ello implica una **actitud solidaria** de quienes tomen las decisiones de la empresa con el resto de trabajadores actuales y potenciales del país y a la vez, un conjunto de **normas** que con carácter imperativo los obliguen a actuar en este sentido.

En otras palabras, se requiere que las decisiones sobre el destino de los excedentes dejen de ser tomadas en el sentido que lo venían siendo. Como los propietarios anteriores, pudiendo haber orientado sus decisiones en el sentido conveniente, las orientaron sólo a su favor, la reforma agraria presupone reconocerlas como inadecuadas para desempeñar ese rol social y se orienta a privarlos de ese poder por mal uso.

4. Como ese poder estuvo basado en todo el conjunto de leyes y reglamentos vigentes y en una manera de concebir la propiedad agraria, se requiere modificar todas esas bases. Esto implica crear una **nueva concepción de empresa agraria y reajustar leyes, reglamentos y mecanismos de su aplicación**, cuyas características garanticen que las decisiones en las nuevas empresas serán tomadas de acuerdo con los principios que orientan a la reforma agraria.

Revisión de Algunas Estrategias de Expropiación y Adjudicación en Relación con la Participación Campesina

Las reformas agrarias parciales

La estrategia de expropiar solamente las tierras marginales o inexploradas manteniendo las empresas más modernizadas en poder de sus propietarios, si bien ha sido considerada como reforma agraria en muchos países, en realidad, por parcial, no alcanza a serlo porque

no garantiza a nivel nacional el logro de los objetivos principales. Para cambiar el sentido del ejercicio del poder de decisión empresarial agrario se requiere incluir a todo el sector en el proceso. Sea cual fuere la forma de adjudicación, si la reforma agraria se ejecuta sólo en una parte del agro, sus resultados no alcanzan a solucionar las causas principales de los conflictos.

Las adjudicaciones individuales o familiares

La estrategia de adjudicar la tierra en pequeñas parcelas familiares también resulta insuficiente, especialmente para el logro del primer objetivo señalado. Además, con esta estrategia, el proceso de adjudicación se hace lento y costoso por la complejidad de su planeamiento que requiere mediciones minuciosas de las tierras, cálculos de rentabilidad de millones de pequeñas unidades de producción, calificación de millones de pequeños adjudicatarios, gastos en capacitación y asistencia a millones de pequeñas unidades independientes de operación, etc., lo cual termina por sobrecargar a los organismos del sector agrario e impedirles que atiendan más que a un porcentaje mínimo del campesinado nacional.

La cooperativización

Una medida relativamente correctiva a la estrategia anterior consiste en agrupar a los beneficiarios en organismos de tipo cooperativo, con miras a consolidar excedentes y alcanzar ciertos niveles de acumulación de capital. Cuando ésto se hace, se supera la incompatibilidad que habíamos señalado con el primer objetivo. Sin embargo no se supera la complejidad y dificultad del proceso de adjudicación y, en consecuencia, se tiende a configurar un estrato favorecido de campesinos frente a quienes no alcanzaron a ser beneficiados por la adjudicación.

La adjudicación a empresas asociativas campesinas

La estrategia de adjudicar colectivamente a asociaciones de campesinos, bajo diversas denominaciones (empresas comunitarias, cooperativas de producción, asentamientos, cen-

tros agrarios y otros), constituye una modalidad creada con base en las experiencias, especialmente a los fracasos, en reforma agraria en América Latina.

La planeación de la adjudicación para ellas se hace menos difícil y lenta porque se organiza menor cantidad de unidades de operación nuevas y, en muchos casos, se mantiene simplemente los límites anteriores de las empresas agrarias. A la vez, la calificación de los adjudicatarios resulta más simple porque ya no se requiere prever la relación entre las necesidades de cada familia, su fuerza de trabajo potencial y los requerimientos de mano de obra y el rendimiento posible de una parcela pequeña para ella sola, sino que el estudio se hace por grupos de familias.

Las posibilidades de racionalización de la explotación para obtener altos rendimientos concordantes con las necesidades nacionales, así como la disponibilidad de capitales (mediante acumulación de excedentes) para ello, dependen del volumen de operación de la empresa y, en última instancia, de su tamaño; las empresas asociativas muy pequeñas prácticamente no alcanzan a superar las limitaciones de las unidades familiares, salvo que se asocien. Las medianas existentes, según se ha comprobado en diversas investigaciones, están adquiriendo una dinámica coincidente con lo señalado al revisar los objetivos de la reforma agraria, especialmente aquellas que están constituyendo organismos pluriempresariales. En las grandes empresas, con excepción del problema que se origina por la presencia de trabajadores no propietarios, se aprecia claramente que su operación coincide con los objetivos de la reforma agraria.

Una característica que adquiere la generalidad de las empresas de este tipo, y que merece atención especial, es su marcado interés por el cultivo de sus recursos humanos: la capacitación y la educación en general son motivo de atención preferente y objeto de gasto permanente; la distribución de tareas se hace generalmente con criterio de propiciar el aprendizaje de todos; los ascensos jerárquicos se producen por mecanismos democráticos y reconociendo las habilidades de cada uno para estimularlas; la empresa financia nuevas actividades económicamente productivas para sus miembros propiciándoles nuevos aprendizajes y fuentes de ingresos, etc.

En cuanto al consumo se aprecia en ellas la aparición de servicios colectivos al interior de la empresa tendientes a garantizar un mínimo de consumo igualitario por encima de las diferencias individuales de rendimiento; especialmente en lo que se refiere a educación, vivienda, abastecimiento de productos alimenticios, etc., lo cual coincide con su orientación solidaria y complementa su apoyo al desarrollo de sus recursos humanos. A la vez, el consumo en forma colectiva evita la salida de parte de los excedentes de la empresa en forma de consumo individual fuera de ella y favorece la capitalización colectiva.

En cuanto a las relaciones con el resto de la comunidad (los no propietarios de la empresa) las manifestaciones de solidaridad son, en general, diferentes. Son excepción las empresas asociativas campesinas que hacen gastos significativos en obras que no las beneficien directamente y, además, con significativa frecuencia, los adjudicatarios iniciales se niegan a que nuevos miembros sean incorporados a la empresa, al mismo tiempo que mantienen trabajadores prácticamente permanentes en condiciones de asalariados.

Ante las organizaciones campesinas representativas o de lucha se aprecia con frecuencia un desligamiento de los beneficiarios en empresas asociativas. Se aduce para justificar esta actitud que estos tipos de organizaciones no son aptas para prestarles los servicios que requerirían para su desarrollo empresarial y se evade el compromiso de apoyarlas con miras a que el resto del campesinado sea beneficiado por el proceso de reforma agraria.

En síntesis este tipo de empresa garantiza la participación de sus miembros en las decisiones, en el aporte y en los beneficios de la empresa. Por ser de propiedad de los trabajadores, su existencia configura un nuevo modelo de empresa que garantiza al trabajador estabilidad económica y posibilidades de progreso así como un trato humano dentro de ella en el sentido de reconocerle derechos en igualdad con los demás, especialmente en la toma de decisiones.

Enfocadas como estrategia de reforma agraria, su validez sería completa si se incorporara todo el campesinado de un país en este tipo de empresas (con lo cual desaparecería la posibilidad de que utilicen trabajadores asa-

lariados no propietarios). Lamentablemente todavía ningún país ha llegado a este grado de ejecución de la reforma agraria con esta estrategia y, por ello, mientras permanezca esa situación, los beneficiarios en empresas asociativas aparecen como privilegiados ante los campesinos aún no beneficiarios.

Las Grandes Empresas Agrarias Multicomunales

Características generales

Una estrategia de reciente aparición en América Latina se tipifica por la constitución de grandes empresas mediante la adjudicación de las tierras que antes formaban parte de una o más empresas agrarias a conjuntos de comunidades rurales. En esta estrategia se convierten en beneficiarios colectivos todos los miembros de las comunidades adjudicatarias, sea cual fuere su ocupación o su situación anterior en cuanto a propiedad y tenencia de tierras.

Esta forma de adjudicación libera al proceso de la complejidad de la selección de beneficiarios y, especialmente, enfrenta el problema de la población rural marginada sin limitarse a los trabajadores directos de la tierra, evitando discriminaciones, privilegios y nuevas marginaciones.

Para garantizar el uso racional del recurso humano en la unidad productiva, trabajan en la parte adjudicada solamente una cantidad indicada por razones técnicas y seleccionada por las comunidades copropietarias. Generalmente son seleccionados quienes venían trabajando como asalariados en las empresas anteriores, más algunos otros campesinos calificados para ello. Por el trabajo aportado reciben remuneración individual.

Los demás miembros de las comunidades copropietario mantienen su ocupación anterior y no reciben ingresos individuales de la parte adjudicada; pero cada comunidad adquiere el derecho a percibir una parte de los excedentes generados en la parte adjudicada con el fin de gastarlos en obras de desarrollo, especialmente orientadas a la generación de nuevas fuentes de empleo productivo para sus miembros y al financiamiento de obras para

el mejoramiento del nivel de vida del conjunto.

Donde existían comunidades organizadas la adjudicación ha sido a ellas. Donde existían conjuntos de individuos (los minifundistas, los antiguos asalariados) no organizados han sido orientados para que constituyan entes colectivos (por ejemplo cooperativas) como condición para incorporarse a la empresa. Los representantes de estas organizaciones constituyen una asamblea general a la que se reconoce como organismo máximo decisorio de la empresa.

Las principales decisiones sobre operación de la empresa y sobre destino de los excedentes son tomadas por la asamblea mencionada, es decir, con participación de representantes de todos los sectores de copropietarios. Para las decisiones complementarias derivadas y para la operación de la empresa se constituyen organismos ejecutivos y de vigilancia con denominaciones análogas a las de las cooperativas.

Características particulares y consecuencias sociales de la participación

Si bien los mecanismos de participación de los individuos en las decisiones de estas empresas son complejos e indirectos, por la orientación que se puede apreciar en las decisiones que van tomando ya es perceptible la atención que se da a los intereses de todos los sectores de propietarios. Especialmente la participación de personas que no gozan de seguridad de ingresos individuales (los que no trabajan en la parte adjudicada) está llevando a que los excedentes de la empresa sean verdaderamente invertidos preferentemente en la formación de nuevas unidades de producción y nuevos empleos, en el mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización de las otras actividades económicas de las comunidades y en el financiamiento de servicios colectivos para el mejoramiento del nivel de vida.

La participación de toda la comunidad en las decisiones sobre el destino de los excedentes está originando así una dinámica de inversión racional de capitales para el desarrollo rural y eliminando gastos superfluos o consumo ostentatorio; a la vez que propiciando

la aparición de nuevas y diversificadas actividades productivas en áreas rurales. Por primera vez se aprecia que grandes empresas agrarias financian la constitución y el desarrollo de colonizaciones, de empresas artesanales, de plantas de procesamiento y beneficio de productos para uso de ellas y de las pequeñas empresas de los otros miembros de las comunidades, así como de sistemas de comercialización al servicio de todos los productores del área geográfica de influencia de la empresa.

Todas estas inversiones, a su vez, generan nuevos excedentes que vuelven a ser de propiedad colectiva de las comunidades enteras, configurando procesos de capitalización multicomunal y permitiéndoles el acceso a créditos en montos significativos e incluso de origen extranacional.

Por otra parte, la presencia de una gran unidad de operación altamente tecnificada al lado de las pequeñas actividades productivas de los miembros de las comunidades ha constituido un estímulo, a la vez que un apoyo real, para la introducción masiva de tecnología en la actividad campesina. Desaparecida la extracción sistemática de excedentes que realizaban los antiguos grandes propietarios vecinos y abierto el acceso a crédito y apoyo técnico por parte de la unidad adjudicada, los pequeños productores agrarios, miembros de la empresa, se ven estimulados a mejorar sus condiciones de operación, aumentando su rendimiento y aprovechando mejor la productividad de la tierra.

El contenido de este concepto de propiedad resulta así esencialmente distinto al concepto de propiedad agraria que discutimos al comienzo. El desplazamiento del poder de decisión de manos de un privilegiado anterior a manos del conjunto de la población de un área determinada, está dando como resultado que la tierra deja de ser un medio de obtener privilegios para un individuo o un grupo y se convierte en un bien al servicio de la sociedad. La participación comunal en la propiedad y, consecuentemente, en el poder de decisión sobre la empresa, adquiere así la función de garantizar que la empresa agraria se constituya en factor real para el desarrollo rural y nacional.

En esta situación ya no aparece el factor principal de conflicto que era la contraposi-

ción de los intereses del propietario (obtener para sí la mayor cantidad posible de utilidades) con los intereses de los trabajadores y del resto de la comunidad; ya que, desaparecido el concepto limitante de propiedad individual o grupal, las decisiones de la empresa son tomadas en función de los intereses de todos sus propietarios, que son, a la vez, todo el conjunto social de un área geográfica.

El mecanismo de participación en las decisiones de la empresa está llevando, por su propia naturaleza, a abrir las demás posibilidades de participación a la población rural. El mejoramiento masivo ya es perceptible en las regiones donde se ha establecido este tipo de empresas: los planes de vialidad, la construcción de instalaciones para producción y consumo, los planes de vivienda, la creación de servicios educacionales y médicos, etc., son perceptibles a primera vista. Simultáneamente los procesos de educación masiva y la multiplicación de becas de estudio, así como la democratización de los procesos de ascenso en la jerarquía laboral al interior de la empresa y sus filiales van definiendo posibilidades nuevas de mejoramiento progresivo a los diversos individuos constituyentes de las comunidades rurales beneficiarias.

Una de las repercusiones sociales que conviene destacar de este proceso es la relativa variación en la delimitación del rol del Estado que comienza a configurarse: las grandes empresas tienen capacidad de financiar el bienestar de sus trabajadores y, ante ello, se hace innecesario el rol subsidiador que venía ejerciendo el Estado para el consumo de los campesinos, especialmente en servicios. En la situación anterior, el propietario no gastaba lo suficiente en escuelas, servicios médicos, vivienda, etc., y el Estado asumía como responsabilidad suya el cubrir las deficiencias. En general tampoco el Estado alcanzaba a cubrir las suficientemente y el campesino permanecía con necesidades básicas no satisfechas. Pero esta situación de escasez era artificialmente generada por la manera antisocial de orientar el uso de los excedentes.

Al cambiar de manos la toma de decisiones, aparece que las empresas sí tienen posibilidad de atender las necesidades de sus trabajadores y lo hacen. Frente a este fenómeno, el Estado queda relativamente liberado de cubrir gastos de consumo para la población campe-

sina, a la vez que pierde relativamente el control de las decisiones sobre oportunidad y ubicación de los servicios. En términos de participación, este fenómeno origina una cierta autonomización del campesinado frente a la Administración Pública cuyo apoyo ya no requiere solicitar; fenómeno que, a su vez, repercutirá necesariamente sobre la forma en que se establecía anteriormente las relaciones entre los dirigentes políticos (especialmente los candidatos a cargos por elección) y la "clientela" política que constituían los campesinos.

Repercusiones en el proceso de cambio estructural

Es de suponer que esta nueva concepción de la propiedad agraria puede generar conflictos con los otros sectores de la economía nacional que no hayan sido sometidos a un proceso similar de cambio estructural. De hecho, las actividades no agrarias creadas y financiadas por estas grandes empresas comunales, quedan bajo la legislación de la industria o el comercio; es decir, sus trabajadores no son copropietarios. De no modificarse esta situación, los nuevos propietarios agrarios quedarían como privilegiados frente a "sus" trabajadores urbanos.

Además, la existencia de empresas diferentes en los otros sectores mantiene las condiciones competitivas de operación, condiciones en las cuales los propietarios de empresas no reformadas disponen de mayor capacidad de maniobra por su exclusividad en el poder de decisión y la preceptación de sus trabajadores de que el propietario no gaste en beneficiarlos.

Es necesario tener presente que la aparición de este modelo de empresa comunal no es simplemente una transferencia de un propietario a otro sino una modificación profunda de los conceptos de propiedad y de empresa. La tierra vuelve a adquirir para la comunidad la significación que tenía cuando la agricultura era una actividad comunitaria antes de la disgregación que produjo la apropiación privada. Al volver a ser comunal la propiedad agraria, se restablecen los objetivos de servicio

a la comunidad en la agricultura y desaparece el principal factor originante de conflictos: la existencia de un individuo, el propietario agrario, con derechos privilegiados sobre la tierra.

Por otra parte, las propias características que adquiere un proceso de reforma agraria cuando adopta la formación de este tipo de empresas como estrategia, le posibilitan extender sus acciones a nivel nacional, puesto que, eliminadas las dificultades de selección de beneficiarios y de cálculos de productividad detallados previos a la adjudicación, ésta puede hacerse rápidamente.

Un tipo así de adjudicación requiere expropiaciones oportunas, para las cuales, por razones prácticas, se tendrá que proceder con criterios nuevos. Será necesario expropiar todas las tierras que sean requeridas para la constitución de las empresas, sean cuales fueren las condiciones de explotación en que las tengan sus propietarios anteriores; así como fijar las oportunidades de expropiación según el ritmo previsto de formación de nuevas empresas, adecuando para ello los procedimientos de expropiación. Esto sólo será posible allí donde la decisión política de hacer reforma agraria esté basada en un poder real mayor que el poder de cada uno de los propietarios agrarios por afectar, mayor que el poder de los propietarios agrarios en conjunto y mayor que la suma de éstos más las demás fuerzas políticas nacionales que se oponen a la transformación de la estructura agraria y el cambio estructural en general.

La experiencia de siglos de sometimiento a modelos individualistas de explotación de la tierra a que han sido sometidos los campesinos de nuestros países hace difícil esperar que sean ellos la fuerza motriz para la implantación de estos modelos de empresa comunal; sin embargo es de recalcar la respuesta que están dando los beneficiarios de estos tipos de empresa allí donde existen: a pesar de la complejidad del modelo de empresa y de las dificultades para su puesta en operación, la participación campesina en las decisiones está ya produciendo resultados favorables a la producción y al desarrollo social, poniendo así de manifiesto la existencia de un profundo sentido de solidaridad en ellos.

CONCLUSIONES:

1. Los ensayos de dar representación a los campesinos "en los órganos directivos del sector agrario", sin transformar los modelos empresariales, han producido resultados no significativos frente al problema de la marginación rural.
2. Los intentos de beneficiar a los campesinos mediante fórmulas parciales o indirectas de participación sin suprimir los derechos privilegiados del propietario anterior y su poder exclusivo de decisión en la empresa no han sido suficientes para superar la situación de marginación del campesinado.
3. La participación en los beneficios de una empresa está ineludiblemente ligada a la participación en la toma de decisiones en ella.
4. La participación campesina en la toma de decisiones de las empresas agrarias implica una transformación profunda en las normas de funcionamiento de la empresa y en los conceptos de propiedad, de trabajo y de empresa.
5. La participación en las decisiones sobre el destino de los excedentes generados en las empresas agrarias es el nivel más importante de la participación ya que de ello depende el rol que asuman las empresas frente a su propio crecimiento, al bienestar de sus trabajadores, al desarrollo de otras actividades económicas en el agro y al desarrollo nacional.
6. La adjudicación a comunidades rurales completas (y no solamente a quienes trabajaban antes las tierras adjudicadas) al permitir la participación de trabajadores no directamente agrarios en las decisiones, influye para que los excedentes de la empresa sean empleados en acciones de beneficio para la población rural en su conjunto, evitando que se privilegie a determinados grupos y tendiendo así a la supresión real de la marginación rural.
7. Los beneficios que obtienen de las empresas comunales quienes no trabajan directamente la tierra, constituyen, al mismo tiempo, un beneficio para la nación entera pues se les puede definir como aporte al desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos del país, a la vez que dinamización de otras actividades económicas.

En síntesis, revisando las diversas experiencias en reforma agraria en América Latina, las empresas comunales parecen ser el canal más indicado para posibilitar la participación campesina y para que ésta actúe como un factor orientador de las acciones de las empresas en favor del desarrollo nacional.

RESUMEN

El autor analiza la participación campesina dentro de la empresa comunitaria, tratando, al mismo tiempo de interpretar la significación de esta participación en el funcionamiento de la empresa y en su aporte al desarrollo rural. Destaca que la participación campesina es condicionante del desarrollo y el aprovechamiento de los recursos humanos rurales, independiente de cualquier posición ideológica.

Al revisar las normas de funcionamiento de las empresas agrarias anteriores a las reformas agrarias, señala los mecanismos que impedían la participación campesina, otorgan-

do al propietario la exclusividad en la toma de las decisiones de la empresa. La vigencia de esta concepción de la propiedad, empresa y trabajador, mantiene la marginación campesina a pesar de la influencia de las acciones del Estado y de los propios campesinos. De este análisis concluye que la no participación en las decisiones de la empresa es el principal factor que impide a los campesinos y a la sociedad entera a participar en los beneficios generados por la empresa.

Basándose en estos antecedentes revisa los objetivos de las reformas agrarias y encuentra que la participación campesina forma parte de

ellos. Luego, al revisar las estrategias adoptadas por las reformas agrarias demuestra que algunas de ellas no garantizan el logro de los objetivos de la participación campesina en una dimensión significativa, especialmente porque sus procedimientos de expropiación y adjudicación, por ser lentos y complejos, se hacen difíciles, descartando así la posibilidad de atender a una proporción significativa del campesinado y creando nuevas formas de marginación campesina y nuevos grupos relativamente privilegiados.

Concluye destacando las nuevas estrate-

gias de adjudicación que han aparecido en América Latina y que consisten en dar la propiedad de grandes unidades de producción a conjuntos de comunidades rurales, con el fin de que los excedentes de la parte adjudicada sean de propiedad colectiva de quienes trabajan la tierra y del resto de la población del área geográfica comprendida por la empresa. Esta estrategia de adjudicación posibilita una dinámica de participación campesina que no genera nuevas marginaciones ni privilegios y restituye a la actividad agraria sus objetivos de servicio para la satisfacción de las necesidades sociales.

SUMMARY

The author analyzes peasant participation within the communitary enterprise, trying at the same time, to interpret the significance of this participation in the operation of the enterprise and its contribution to rural development. He points out that peasant participation is a conditioning factor to development and to the good use of human rural resources, independent of any ideological position.

In revising the norms of operation of agricultural enterprises before agrarian reforms, it points out the mechanisms that prevented the peasant's participation, giving the owner full power in the decision making process of the enterprise. Maintaining this conception of property, enterprise and worker, also maintains peasant margination, in spite of the influence of actions taken by the State and the peasants themselves. From this analysis he concludes that the lack of participation in the decisions of the enterprise is the main factor which keeps the peasants and society as a whole from participating from the benefits generated by the enterprise.

Based on this background, he reviews the objectives of agrarian reforms and finds that

peasant participation forms part of them. Then, in revising the strategies adopted by agrarian reforms, proves that some of them do not guarantee the achievement of the objectives of peasant participation in a significant dimension, specially because its expropriation and allocation proceedings, long and complex, become difficult, thus leaving aside the possibility of attending to a significant proportion of the peasantry and creating new forms of peasant margination and new relatively privileged groups.

He concludes putting emphasis on the new allocation strategies that have appeared in Latin America which consist in turning in the ownership of large production units to sets of rural communities, with the purpose that the excess of the part allotted be of collective property of those working the land and of the rest of the population of the geographical area comprehended by the enterprise. This strategy of allocation allows a dynamic of peasant participation that does not generate new marginations nor privileges and restores to agrarian activities its objectives of service for the satisfaction of social needs.

NOTAS Y COMENTARIOS

En esta sección se publican notas sobre las acciones que en el campo del desarrollo rural se realizan en América Latina y el Caribe. Las colaboraciones pueden remitirse al Editor de la Revista. Apartado 74, Turrialba, Costa Rica.

“LA REFORMA AGRARIA NO SE ACABA EN LA RELACION HOMBRE-TIERRA”

Destacó el doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA, en la inauguración de la V Reunión Interamericana de Reforma Agraria, realizada en Asunción, Paraguay, del 30 de setiembre al 5 de octubre. Por los aspectos relevantes que señala nos permitimos transcribir su discurso:

“Con gran complacencia participo a nombre del IICA en la inauguración de esta reunión. Es la Quinta de esta serie desde que en 1965 planteamos por primera vez su realización. Proyectadas en el tiempo las reuniones de Ejecutivos de Reforma Agraria han sido el testigo excepcional de los esfuerzos y luchas que se han librado en el Continente por conseguir esta última. Han seguido con excepcional vitalidad las alteraciones y evoluciones que el proceso ha experimentado y constituirán por ello un elemento indispensable en el juzgamiento proyectivo de la historia de la reforma agraria en el continente. En mérito de esas razones, el IICA ha procurado siempre llevar el más fiel registro de lo acontecido en estas reuniones, pues sus resultados no sólo reflejan una comunidad circunstancial de intereses profesionales y el resultado de un intercambio de experiencias, sino que también constituye un cuerpo teórico normativo que ha servido para instrumentar no sólo un conjunto doctrinario de acciones de cooperación técnica internacional, sino que, también, se ha reflejado en la praxis y en el mejoramiento de otros procesos de reforma agraria.

El resultado obtenido en las reuniones de Ejecutivos de Reforma Agraria ha contribuido también al esclarecimiento esencial de la naturaleza del proceso de la reforma misma. En tal sentido las deliberaciones de la IV Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria celebrada en Panamá, han constituido por ejemplo un ingrediente más en la depuración de los términos contenidos en el Marco

Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina que por propuesta de la FAO y el IICA los Gobiernos habían aprobado ya antes en Caracas y en Lima. Compitió a los Ejecutivos de Reforma Agraria recordar que la reforma agraria como parte integrante del concepto y de la estrategia del desarrollo, surge como un proceso de reorientación de elementos básicos del cambio con los otros sectores de la vida social. Se aceptó por lo tanto que la reforma agraria no se acaba en la relación hombre-tierra sino que abarca también como elemento esencial, la institucionalización de las relaciones entre personas o grupos de personas especialmente en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de sus beneficios y ventajas.

Con todo ese contenido, la reforma agraria y los procesos de colonización han podido ser objetivamente juzgados, no sólo desde el punto de vista de la eliminación de una estructura defectuosa de la tenencia y la propiedad, sino también han podido expresar los elementos referidos a la construcción de una nueva forma de expresión rural de la sociedad.

En ese contexto hemos planteado la empresa comunitaria que no sólo se ha definido como una organización para el uso de los recursos, sino como una estructura capaz de integrarse a un proceso global de cambios; de canalizar y administrar recursos asistenciales del Estado; de contribuir al financiamiento público y de responder adecuadamente a las exigencias y presiones del desarrollo nacional. De ahí que en mérito a esas contribuciones de los Ejecutivos de Reforma Agraria se haya podido decantar una noción estructural del sistema de esa empresa derivada de la reforma agraria, que implica la integración progresiva de tres grandes líneas operacionales:

1° *La relacionada con la gestión económica, la participación campesina, la naturaleza de las relaciones sociales, los modelos de tecnología*

y de uso de los recursos físicos, humanos, culturales y de aborro disponibles dentro de los marcos de cada estructura nacional;

- 2º La que articula las agencias y servicios estatales de planificación, de regulación, de asignación de recursos, de distribución y redistribución de la propiedad y de los ingresos y de transferencia de recursos tecnológicos y financieros originados en la sociedad nacional o del sistema de relaciones internacionales de intercambio; y
- 3º La relacionada con la compleja estructura de industrialización y comercialización, correspondiente a los sistemas nacional o internacional.

Se persigue ahora sensibilizar los procesos de colonización con esa noción de empresa.

Pretendemos que a la finalización de esta reunión puedan extraerse de ella conclusiones muy específicas sobre el tema, que permitan en un futuro cercano no sólo la adopción de la empresa comunitaria en los procesos de colonización sino su generalización como elemento sustantivo de coordinación y ensamble de toda la estructura agraria.

En el IICA consideramos que la empresa comunitaria responde integralmente a las necesidades generales de nuestros países. No sólo desde el punto de vista de la modificación de la estructura económica, sino desde la opción humanista que representa: alejada como está y equidistante de la fría individualidad que asfixia al hombre en los países de economía de mercado y del totalitarismo estatizante, la empresa asociativa y comunitaria se perfila incluso en las proyecciones internacionales como la herramienta más adecuada para caracterizar propiamente la economía del tercer mundo.

La comunidad de producción compuesta exclusivamente por campesinos, dueños de su propio capital, administradores de la empresa y beneficiarios de sus rendimientos es, cualquiera sea su ubicación, un mecanismo de liberación. Porque valoriza al hombre en su dimensión temporal más importante que es la del trabajo solidario. Porque lo ubica dentro de un grupo cercano formado por otros hombres de carne y hueso que juntan su sudor, que comparten sus inquietudes y cuyos problemas son comunes. Porque genera el tipo de trabajo que mata el egoísmo y estimula la fraternidad real: la que se vive hombro a hombro en la lucha diaria con seres concretos. No la que se declama vagamente entre desconocidos que viven en comunidades generales a las que se siente como lejanas y abstractas. Porque funda la propiedad de la empresa en el

título mejor que puede justificarlo, que es el trabajo.

La empresa comunitaria, además, configura una de las más claras formas de la nueva propiedad social. Que siendo nueva en los aspectos referidos a su estatuto teórico es tan antigua como la historia misma del continente. Que lo digan si no, en este hermoso país, la esforzada minga que se remonta a sus propios orígenes y el dulce y poético guaraní que le sirve de expresión.

Es evidente que la teoría subyacente respecto a la propiedad social no está aún suficientemente depurada en el contexto del pensamiento latinoamericano pero, tenemos fundadas esperanzas de que de esta reunión puedan surgir algunos aportes específicos al tema.

No debo extenderme más en este acto inaugural. Al organizar la reunión con el auspicio del Instituto de Bienestar Rural del Paraguay hemos pretendido que en ella se escuche un conjunto global de planteamientos sobre la situación actual de la reforma agraria y sobre el papel complementario de la colonización respecto a ella. Por eso sólo he querido plantear algunas consideraciones sobre la empresa comunitaria, presentándola como una solución latinoamericanista al complejo mundo de las relaciones internacionales. Siempre hemos dicho en el IICA que a los Organismos Internacionales les compete una función innovadora. Estaríamos altamente satisfechos del resultado de esta reunión si es que en ella se depurase la idea de la empresa comunitaria o asociativa en procesos de colonización con las características que me he permitido señalar.

No puedo dejar de mencionar con especial complacencia, cuán grato le es al IICA auspiciar esta reunión en la República del Paraguay, en primer lugar la realización de esta actividad importa el reconocimiento expreso a las fecundas y prolíferas acciones de asentamiento campesino y de reordenamiento de la propiedad rural que en este país se vienen efectuando dentro de la concepción del bienestar rural que engloba la reforma agraria como acción instrumental y el mejoramiento del hombre que la inspira. En segundo lugar le permite al IICA contradecir una teoría que por reiterada se venía convirtiendo en mito: Aquella según la cual en los países del Cono Sur no es necesaria una acción orientada al ordenamiento de la estructura de tenencia y al asentamiento campesino con criterio social en empresas comunitarias y asociativas.

La realización de esta actividad precisamente en el corazón de nuestra zona sur nos permite acariciar la idea de poder pronto intensificar nuestras acciones de promoción de empresas asociativas,

contando con el apoyo y la solicitud de los propios países miembros.

Finalmente, no puedo dejar de expresar mi gratitud al gobierno de la República del Paraguay que por intermedio del Instituto de Bienestar Rural, ha posibilitado la realización de la Reunión. El dinamismo y esfuerzo que su Presidente Juan Manuel Frutos viene desempeñando en la conducción del proceso constituye de por sí un punto de atención y de elogio. No puedo dejar de recordar en la persona del Dr. Frutos a quien en Colombia, en la Primera Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria, patrocinó la resolución que permitió después institucionalizarla.

La presencia de los Ejecutivos de Reforma Agraria del Continente y de los Observadores y Asesores de Organismos Internacionales deben considerarse a la vez como un homenaje a ese esfuerzo y como una salutación orientada a la realización del ideal común. Esa salutación se proyecta con caracteres impresionantes por la presencia en este acto inaugural del Excelentísimo Señor Presidente de la República, General de Ejército Don Alfredo Stroessner que expresa de esa manera su beneplácito y sus auspicios a la realización del mismo. Esa presencia se inspira en su tradicional preocupación por la gente del campo, que se tradujo indeleblemente en la Constitución del país, a cuyo texto actual llevó el problema de la reforma agraria y el reordenamiento rural. Me cabe solamente solicitar a la Divina Providencia que permita que la Reunión llegue a resultados positivos en beneficio del campesino latinoamericano. Que no constituya un hito más en la retórica del cambio social, sino que, emerjan de ella posiciones claras de inmediata operabilidad que se traduzcan en beneficios concretos para los campesinos y para las naciones. Que, en fin, otorguen a los países y a los gobernantes un instrumento eficaz no sólo para la lucha contra el fantasma del hambre sino para la implantación de la justicia y la paz. Que vuestros esfuerzos señores se conviertan en el curso de la presente semana en un crisol donde se fraguen alboradas de justicia y mejoramiento económico y social de los campesinos de América'.

“V REUNION DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA SE REALIZO EN EL PARAGUAY”

Para evaluar el proceso de la reforma agraria en el continente; analizar la naturaleza de los proyectos de colonización en relación con la reforma agraria y el establecimiento de criterios sobre la adjudicación comunitaria de la tierra en proyectos

de colonización, se reunieron en Asunción, Paraguay, los Ejecutivos de Organismos de Reforma Agraria de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Este importante evento se realizó del 30 de setiembre al 5 de octubre de 1974 y contó con los auspicios del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, y el Instituto de Bienestar Rural del Paraguay.

El temario de la reunión fue el siguiente:

- La Colonización como complemento de la Reforma Agraria, José Emilio G. Araujo, Director General del IICA.
- Humanismo y Colonización, Joao Bosco Pinto, Especialista en Reforma Agraria, Zona Andina, IICA, Perú.
- Empresa Asociativa y Colonización, Jaime Ortiz, Microeconomista del IICA-CIRA, Colombia y Arnaldo Veras, Economista Agrícola, Zona Sur, IICA, Uruguay.
- Empresa Asociativa y Colonización, Luis Flores, Sociólogo del IICA-CIRA, Colombia.
- Empresa Asociativa y Colonización, Ignacio Ansoarena, Extensionista Agrícola, IICA, Argentina.
- Reordenamiento Agrario en el Trópico Húmedo del Perú, Benjamín Samanez, Director General de Reforma Agraria, Perú.
- Una Propuesta de Organización Económica y Social para el Estrato de Población más Relegado de la Provincia del Chaco, Julio Gil de Muro y Néstor A. Fuentes, Instituto de Colonización de la Provincia del Chaco, Argentina.
- La Cooperativa de “Trabajadores Unidos Limitada” de Campo Herrera-Tucumán, Miguel Saraceno y Hugo West, Cooperativa de Trabajadores Unidos de Campo Herrera, Argentina.
- De la Reforma Agraria al Bienestar Rural, Juan Manuel Frutos, Presidente del Instituto de Bienestar Rural del Paraguay.

Los ejecutivos de Chile, Paraguay y Venezuela presentaron informes del proceso de la reforma agraria en sus países. Otros documentos fueron presentados por expertos del Departamento de Desarrollo Social e Institucional de la Secretaría General de la OEA.

DECLARACION DE LA REUNION

Los participantes de la V Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria al término de sus deliberaciones aprobaron la siguiente declaración:

"El examen somero de la situación actual de los procesos de Reforma Agraria en el continente muestra que siguen siendo válidas las postulaciones que motivaron la adopción de procesos de Reforma Agraria. En consecuencia es necesario continuar con la celeridad del caso, el cambio en la estructura de la tenencia de la tierra para incrementar el ingreso de los campesinos y optimizar la combinación de los factores de la producción en el agro. Se reconoce la función social de la tierra, la necesidad indispensable de modernizar la vida rural y mejorar la estructura del poder mediante una real participación del campesinado en las decisiones y en las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales.

Algunas experiencias muestran un avance sustantivo en la eliminación de la anacrónica estructura de la tenencia de la tierra y un encaramiento decisivo de los problemas derivados de la existencia del latifundio y el minifundio. Asimismo, se señala marcados avances en el fortalecimiento de programas de promoción agropecuaria de crédito agrícola y de asistencia técnica.

Es igualmente significativo señalar que allí donde la relación hombre-tierra es deficiente se han iniciado procesos de expansión de la frontera agrícola y de incremento de la producción y productividad.

No obstante el reconocimiento expreso de que las diversas realidades nacionales dan origen a situaciones y soluciones particulares, se reconoce que es indispensable que el ordenamiento agrario en las áreas de expansión de la frontera agrícola debe estar sujeto a ciertas normas de carácter general, algunas de las cuales se indican a continuación:

a) El Estado debe asumir la responsabilidad de determinar la capacidad de uso de la tierra, limitando, estrictamente de acuerdo a tal capacidad el establecimiento de explotaciones agropecuarias.

b) La ampliación de la frontera agrícola debe tomarse como complemento de la Reforma Agraria y en ningún caso como un sustituto de ésta.

c) El Dimensionamiento de las unidades individuales debe ser compatible con el establecimiento de explotaciones familiares económicamente rentables e impedir que en las tierras adjudicadas se produzcan cesiones de las mismas bajo formas de arrendamientos, aparcería y otras así como al empleo permanente de asalariados que dada la limitada capacidad de la empresa deriven en una especie de subproletariado.

d) En todos los casos en que existan poblaciones nativas en las zonas de colonización, deberán

adoptarse las medidas necesarias para garantizar su derecho a la propiedad y uso de la tierra así como a conservar sus propios valores socioculturales.

e) La ocupación de las tierras deberá realizarse dentro de proyectos de asentamiento rural que considere el aprovechamiento integral de los recursos naturales renovables, la determinación de la reserva necesaria para su conservación, la creación de centros poblados, y el establecimiento de obras y servicios indispensables, así como la prestación de asistencia técnica y crediticia hasta que los campesinos lleguen a desenvolverse por sus propios medios.

f) Reconociendo que las formas asociativas de producción constituyen en varios países del continente el elemento central de la nueva estructura agraria, se recomienda analizar cuidadosamente la posibilidad de su aplicación en zonas de colonización y particularmente en el trópico húmedo donde es indispensable mantener los ecosistemas.

Por lo expuesto,

SE RECOMIENDA:

Al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas que continúe sus actividades de investigación y capacitación sobre las distintas formas empresariales de producción e intensifique las actividades sobre investigación en el uso, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que actualmente realiza en cooperación con los países miembros".

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones aprobadas por la reunión fueron las siguientes:

1. Expresan su reconocimiento al Gobierno del Paraguay, en la persona del Excelentísimo Sr. Presidente de la República, General de Ejército Alfredo Stroessner, quien realizó con su presencia el acto inaugural; al Sr. Ministro de Agricultura y Ganadería, Ing. Hernando Bertoni, y al Presidente del Instituto de Bienestar Rural, Dr. Juan Manuel Frutos.
2. Expresan al Gobierno y pueblo de Honduras su más hondo pesar por la catástrofe que los aflige y hace votos porque con el apoyo solidario de todos los pueblos del mundo, Honduras logre lo más pronto posible su plena recuperación. Expresan asimismo su convicción

respecto de que la transformación agraria puesta en marcha por el Gobierno hondureño continuará contribuyendo a lograr el desarrollo de ese país hermano.

3. Recomiendan a los organismos de reforma agraria del continente, a través de los mecanismos que consideren más adecuados, mantengan una estrecha y permanente comunicación, información e intercambio de ideas, conocimientos y experiencias que tiendan a lograr más rápidamente los objetivos comunes de la reforma agraria, para conseguir el desarrollo socio-económico y político de los pueblos latinoamericanos.

Solicitan al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas toda su colaboración para que estudie y coordine todos los esfuerzos de los países interesados, para conseguir este objetivo.

4. Recomiendan a aquellos países en que aún no existe la jurisdicción agraria que contemple en el más corto plazo la creación del fuero agrario con todos los mecanismos que agilicen el proceso de reforma agraria y en consecuencia la justicia para los campesinos.
5. Expresan su reconocimiento al IICA por la labor cumplida, especialmente en la persona de su Director General Dr. José Emilio G. Araujo, y de los expertos que hicieron los estudios y presentaciones correspondientes respecto al tema central de la reunión.
6. Que el IICA continúe, amplíe y profundice por acuerdos cooperativos con los organismos nacionales de reforma agraria la investigación, sobre formas asociativas aplicadas a programas de colonización en el trópico americano.
7. Congratulan al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y al Gobierno del Paraguay, por la magnífica selección del secretariado que puso a disposición de la reunión.

Agradecen a todos y cada uno de los funcionarios de dicho secretariado por su valioso aporte a la reunión.

8. Expresan al Instituto de Bienestar Rural y por su intermedio al Gobierno del Paraguay su felicitación por el trabajo realizado hasta el presente y exhortarlos a que continúen con el mismo ímpetu en la realización de la reforma agraria para beneficio de los campesinos paraguayos y del desarrollo del país.

9. Expresan su satisfacción por el cambio sustancial en la política crediticia del Banco Mundial y solicitan a sus autoridades, que instrumenten todas las medidas necesarias para que esa política de financiamiento anunciada llegue verdaderamente a los campesinos latinoamericanos beneficiarios de la reforma agraria.
10. Recomiendan a los países latinoamericanos la unificación de políticas en un solo organismo que sea el representativo del proceso nacional de reforma agraria y de los intereses de los campesinos.

DIRECTIVA

La directiva de la reunión estuvo integrada por Juan Manuel Frutos, Presidente del Instituto de Bienestar Rural del Paraguay, *Presidente*; Lorenzo José Tavares Vieira da Silva, Presidente del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, INCRA, del Brasil, *Primer Vicepresidente*; Armando Sandoval Alarcón, Presidente del Instituto Nacional de Transformación Agraria de Guatemala, *Segundo Vicepresidente*; Benjamín Samanez Concha, Director General de Reforma Agraria del Perú, *Tercer Vicepresidente*; Alberto Herrera, Director del Instituto Agrario Nacional de Venezuela, *Relator*; Raúl Bittel, Administrador General del Instituto de Colonización de la Provincia del Chaco, Argentina, *Secretario*; y el doctor Francisco Oliart, IICA-Dirección General, *Secretaría Técnica*.

LA MEDALLA AGRICOLA INTERAMERICANA 1974 AL Dr. OSCAR BRAUER HERRERA, DE MEXICO

"La Medalla Agrícola Interamericana", la más alta distinción que se otorga en América en el campo de la agricultura y del desarrollo rural, le ha sido otorgada este año al doctor Oscar Brauer Herrera, de México, por el Consejo Técnico Consultivo del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Este Consejo se reunió del 15 al 16 de mayo en la ciudad de Caracas, Venezuela, con participación de representantes de alto nivel de los ministerios, departamentos y secretarías de agricultura y ganadería de los países americanos, y entre los asuntos de mayor importancia comprendidos en la agenda correspondiente, conoció de las candidaturas presentadas por los mismos gobiernos al otorgamiento de la distinción mencionada.

Una comisión especial de la cual formaron parte los representantes de los Estados Unidos de América, Jamaica, República Dominicana y Uruguay, examinó los antecedentes de los candidatos postulados y presentó un informe. En éste, recomendó que la Medalla Agrícola Interamericana 1974 le fuese otorgada al doctor Oscar Brauer Herrera, presentado por el Gobierno de México, en mérito de sus valiosos y numerosos trabajos científicos y de sus relevantes condiciones de hombre de ciencia dedicado a la investigación, a la docencia y al desarrollo agrícola.

El doctor Brauer Herrera es Ingeniero Agrónomo especializado en Fitotecnia; egresado de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, México; Maestro en Ciencias de la Universidad de Davis, California, Estados Unidos de América y Doctor en Ciencias Agrícolas de la Universidad de Georgia e Augustae, de Göttingen, Alemania. Es autor y coautor de más de 40 obras técnicas, entre las cuales ocupan lugar sobresaliente sus libros "Diagnóstico de las Ciencias Agrícolas en México" y "Fitogenética Aplicada-Los Conocimientos de la Herencia Vegetal al Servicio de la Humanidad". En 1969 le fue otorgado el Premio Nacional de Ciencias. En el campo profesional ha desempeñado y continúa desempeñando importantes actividades técnicas al servicio del desarrollo agrícola.

CAPACITACION E INVESTIGACION DEL CENCIRA EN 1974

El Plan de Actividades de Capacitación y de Investigación de CENCIRA para 1974 considera la realización de doce sub-programas de capacitación y tres estudios de investigación.

En cuanto a capacitación, el Plan de Actividades constituye el primer intento de consolidación de todas las acciones que en el ámbito de capacitación de funcionarios y campesinos llevan adelante los Organos Técnico-normativos y Ejecutivos del Ministerio de Agricultura y Organismos Públicos Descentralizados del Sector Agrario.

El programa de capacitación será conducido por CENCIRA como organismo rector y con la participación de los mencionados organismos.

Las Direcciones Zonales como Organos Ejecutivos realizarán las acciones de capacitación a través de los Comités Zonales de Capacitación, conformados por representantes del Ministerio de Agricultura, SINAMOS y CENCIRA, de conformidad a lo dispuesto en las Directivas N° 1 y 4 de acción conjunta en el ámbito rural.

El Programa de Capacitación comprende los siguientes sub-programas:

SUB-PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA Y ASENTAMIENTO RURAL:

Comprende los cursos y eventos relacionados con la doctrina y fundamentos ideopolíticos de la reforma agraria peruana, así como el proporcionar capacitación para el cumplimiento de actividades específicas referentes a la adquisición y adjudicación de tierras y otros bienes agrarios, el levantamiento y uso del catastro, la valorización en los procedimientos de afectación para fines de adjudicación y la elaboración de Proyectos Integrales de Asentamiento Rural.

Este sub-programa comprende cursos de Derecho Agrario y Práctica Forense destinados a abogados del Ministerio de Agricultura y del Fuero Agrario. También considera el Curso Informativo sobre la Realidad Agropecuaria del país para los alumnos del segundo año de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION PARA LA ORGANIZACION Y CONSTITUCION DE EMPRESAS CAMPESINAS:

Tiene como objetivo buscar que la participación campesina sea mayoritaria, tratando de que, en el menor plazo, las empresas asociativas asuman el control real de los medios de producción. Asimismo que el campesinado asuma la responsabilidad de conducir directamente las empresas asociativas en lo económico, político y cultural, estableciendo para tal fin sus propias formas de capacitación y administración necesarias.

En estos eventos de capacitación participarán campesinos posibles beneficiarios, campesinos calificados beneficiarios y funcionarios responsables directos de las acciones de capacitación. Estas acciones se cumplirán en las Zonas Agrarias, a través de los Comités Zonales de Capacitación.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS CAMPESINAS:

Comprende cursos y seminarios referidos a la implementación técnico-organizativa y la formación ideopolítica de los administradores de las empresas campesinas creadas por el proceso de Reforma Agraria.

Este programa cuenta con el apoyo financiero del Consejo del Fondo en Fideicomiso y la colaboración técnica de la Dirección General de Producción Agraria y las Direcciones Zonales.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN CREDITO AGROPECUARIO:

Teniendo en cuenta la experiencia recogida en los cursos de Crédito Agrícola Supervisado y Extensión Rural realizados entre 1971 y 1973, así como las conclusiones y recomendaciones de los seminarios realizados, para 1974 se ha programado la realización de eventos de capacitación para los funcionarios y técnicos encargados del otorgamiento del crédito, para los usuarios de este servicio y para los Administradores de Empresas Campesinas.

El sub-programa de Crédito Agropecuario es financiado por el Consejo del Fondo en Fideicomiso y ha sido coordinado con la Dirección General de Producción Agraria.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION PUBLICA Y SECRETARIADO:

Está orientado en las áreas de secretariado y administración; y teniendo en cuenta los requerimientos de capacitación del personal administrativo del Ministerio de Agricultura y del Sector Agrario, los cursos programados para 1974 han sido agrupados en tres niveles:

Básico, en el que se desarrollarán los temas en forma general; intermedio en el que los cursos serán desarrollados con una mayor profundidad en el análisis de los temas y finalmente, para el personal de nivel directivo.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN COMERCIALIZACION AGRARIA:

Su orientación es evidentemente práctica y está relacionada con los diferentes aspectos de la comercialización, tanto a nivel de funcionarios encargados de dar asistencia técnica a las empresas como de campesinos y administradores de las mismas.

La coordinación de este sub-programa está a cargo de CENCIRA y en su ejecución participan la Dirección General de Producción Agraria, la Dirección General de Comercio Interno del Ministerio de Comercio, el IICA y funcionarios del Convenio FAO-PER/71/544 y Zonas Agrarias.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN COMUNICACIONES:

Incluye cursos, seminarios, conversatorios, etc., que conllevan a la comprensión efectiva de la función que cumple la comunicación, los ámbitos que abarca y las modalidades en que se desarrolla. Este sub-programa funcionará como línea de capacitación permanente durante 1974.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN APROVECHAMIENTO Y ADMINISTRACION DE RECURSOS FORESTALES Y FAUNA SILVESTRE:

Contempla cursos y eventos dirigidos a los técnicos encargados de hacer cumplir las normas concernientes a la conservación y utilización racional de los recursos forestales, a los encargados de ejecutar proyectos específicos, así como a los usuarios de estos recursos.

La elaboración de este sub-programa estuvo a cargo de la Dirección General de Forestal y Caza, en coordinación con CENCIRA. La Universidad Nacional Agraria, a través del Programa Académico de Ciencias Forestales, brindará su colaboración para la realización de algunos eventos.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN PLANIFICACION Y PROGRAMACION

Dirigida a los responsables de estas áreas, lo que redundará en un apoyo más eficiente a la formulación del Plan Nacional del Sector y al cumplimiento de las metas.

SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION EN APROVECHAMIENTO Y ADMINISTRACION DE AGUAS DE REGADIO:

Para el presente año se considera la realización de cursillos de capacitación en las Zonas Agrarias y dos cursos de alcance nacional y latinoamericano en la sede central. Estos eventos son realizados por la Dirección General de Aguas en coordinación con CENCIRA, teniendo como objetivos garantizar a través de la capacitación, la correcta aplicación de la Ley General de Aguas por parte del personal técnico profesional, de mando medio y usuarios, en los Distritos de Riego del país.

Asimismo, proporcionar información sobre las instrucciones, normas, procedimientos y otros dispositivos relacionados con la preservación, conservación y uso de los recursos agua, suelo y foresta.

SUB-PROGRAMA DE TECNOLOGIA AGRICOLA Y PECUARIA:

Considera la realización de actividades de capacitación tendientes a orientar la participación consciente de campesinos y funcionarios hacia la obtención de un incremento de la producción y de la productividad agropecuaria, que concurren al mayor bienestar del sector rural y de la sociedad peruana en general.

Este programa ha sido elaborado de acuerdo al diagnóstico realizado a través de la Dirección General de Producción Agraria, de Investigación Agraria-CRIA I, Zonas Agrarias y la Universidad Nacional Agraria La Molina y las observaciones de los profesores residentes de CENCIRA sobre necesidades de capacitación en esta área.

SUB-PROGRAMA DE EDUCACION EN ALIMENTACION PARA AREAS RURALES:

Elaborado por la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario, por intermedio de la Dirección de Promoción y Educación Nutricional teniendo como objetivos formar y capacitar personal especializado para llevar a cabo programas de investigación, educación y difusión en el campo de la alimentación y nutrición, como lo señala el Plan Agrario a corto plazo 1973-74 en el rubro de los lineamientos de política.

Este programa comprende la calificación de técnicos, promotores sociales y representantes de población campesina, así como la formación de auxiliares rurales en nutrición y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Apoyo Alimentario.

Para 1974, la Dirección de Investigaciones de CENCIRA tiene programado realizar los siguientes estudios:

PROYECTO DE INVESTIGACION SOBRE COMITES DE EDUCACION DE EMPRESAS CAMPESINAS:

Con el fin de estudiar mediante la organización o reorganización de dos o más Comités de Educación a nivel de empresa o de Central en uno o más valles de la costa, el papel que deben cumplir estos Comités como órganos de consolidación y difusión de las acciones de capacitación y de integración de los socios en la marcha eficiente de las empresas.

ESTUDIO SOCIO-ECONOMICO DE JAEN-SAN IGNACIO:

Para cuya realización CENCIRA y la Zona Agraria II-Lambayeque han suscrito un Convenio. El estudio tiene por objeto evaluar los recursos humanos agropecuarios, técnicos y crediticios con que cuenta la zona, lo cual permitirá sugerir algunas líneas de acción a tomarse para el desarrollo integral del área.

ESTUDIO SOBRE LA COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS A NIVEL DE CENTRALES COOPERATIVAS:

Que tiene como objetivo analizar la modalidad actual del sistema de comercialización a partir de empresas integrantes de Centrales de Cooperativas y plantear alternativas de solución a los inconvenientes que se presentan en el proceso de comercialización.

UNIVERSITARIOS DE COSTA RICA EN SEMINARIO SOBRE REFORMA AGRARIA

Las relaciones existentes entre estructura social, subdesarrollo y dependencia; los avances en la doctrina y la práctica de la reforma agraria de América Latina; la realidad agraria de Costa Rica y participación que tiene la reforma agraria en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, fueron analizados en el Seminario Nacional de Reforma Agraria para universitarios, realizado en la Universidad de Costa Rica del 16 al 21 de setiembre de 1974.

Este importante evento fue organizado por el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, PRACA, el Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, el Instituto de Tierras y Colonización ITCO, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA y la Federación de Estudiantes Universitarios de Costa Rica, FEUCR.

MESA REDONDA SOBRE EL AGRINTER EN COSTA RICA

Del 18 de octubre al 1º de noviembre se realizó en el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola, IICA-CIDIA, Turrialba, Costa Rica, la VI Mesa Redonda del Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas, AGRINTER.

El propósito de esta Mesa Redonda fue analizar el desarrollo del Sistema a nivel nacional y regional, coordinar aspectos técnicos y programar las acciones necesarias para la implementación de las operaciones.

Participaron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela. Su organización estuvo a cargo del IICA-CIDIA, en su calidad de Centro Coordinador del AGRINTER.

IMPORTANTE REUNION SOBRE MERCADERO AGROPECUARIO EN COSTA RICA

Con la participación del señor Presidente de la República, Lic. Daniel Oduber; del Director General del IICA, doctor José Emilio G. Araujo; del Ministro de Agricultura y Ganadería, señor Hernán Garrón; del Secretario Ejecutivo del CAN, señor Rogelio Coto, y de otras altas autoridades de organismos costarricenses, se inauguró el 15 de octubre la "Reunión Técnica Nacional de Mercado Agropecuario: Sus Problemas y Políticas". A este evento, que se desarrolló del 16 al 19 de octubre, asistieron alrededor de 70 funcionarios de organismos públicos costarricenses, representantes del sector privado, de asociaciones de productores, consumidores y organismos internacionales.

Durante la reunión se analizaron los lineamientos y definiciones para una política nacional de mercaderío y se conocieron las actividades y programas que llevan a cabo distintos organismos en este campo. El debate y las comisiones de trabajo permitieron determinar los elementos básicos de índole técnica para la formulación de un plan nacional de mercaderío y de los mecanismos para su ejecución.

EL ITCO DE COSTA RICA ENTREGA TITULOS DE TIERRAS

El Presidente de la República, Lic. Daniel Oduber Quirós, entregó títulos de propiedad a pequeños agricultores de Pérez Zeledón y Buenos Aires de Puntarenas, que por diferentes razones no han podido inscribir sus tierras. Los agricultores beneficiados con el programa de titulación del Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, podrán operar con créditos bancarios y desarrollar con plenas garantías sus actividades agropecuarias.

Este proyecto de titulación de tierras en reservas del Estado es una de las acciones que el ITCO se ha propuesto intensificar en la presente gestión.

EL ITCO EN COSTA RICA AYUDA A CAMPEVINOS HONDUREÑOS

La Junta Directiva del Instituto de Tierras y Colonización de Costa Rica, acordó la donación de 50 mil colones en alimentos para cooperar a los asentamientos campesinos del complejo "Las Huanchías" de Honduras que han tenido que afrontar grandes pérdidas humanas y económicas con motivo de los desastres ocasionados por el huracán Fifi.

Los Directivos del ITCO designaron una comisión especial para viajar a Honduras y hacer entrega de esta cooperación y expresar los sentimientos de condolencia de la institución a los campesinos de Huanchías, Honduras.

PARTICIPACION CAMPESINA EN EL PROCESO AGRARIO DE BOLIVIA

El proceso agrario de Bolivia ha recibido firme y decidido impulso del Presidente de Bolivia, General Hugo Banzer Suárez, a través de una serie de acciones tendientes a buscar el desarrollo integral en la vida rural. Precisamente, atendiendo a una recomendación expresa del Presidente Banzer, el Consejo Nacional de Reforma Agraria aprobó una Resolución Consejal que reconoce el deber que tienen los dirigentes de las organizaciones campesinas para alcanzar su plena participación en el proceso agrario boliviano.

La Resolución Consejal N° 2-74, dice:

"El Consejo Nacional de Reforma Agraria, reunido en Sala Plena, teniendo en cuenta el deber de dar una efectiva participación a las organizaciones sindicales campesinas en el proceso de ejecución de la Reforma Agraria, de acuerdo a lo preceptuado por el Art. 132 del D. L. 03464, lo que implica un principio de garantía para la correcta tramitación de los expedientes agrarios,

RESUELVE:

1°—En todo proceso agrario deberá notificarse, necesariamente, al Dirigente Sindical Campesino de la respectiva zona o fundo, a objeto de que con-

curra a la audiencia de comprobación —o en su caso de conciliación—, debiendo el dirigente suscribir la respectiva acta. En casos de impedimento para concurrir al indicado acto, el dirigente deberá ulteriormente ser notificado con la sentencia. planos, informe y acta de audiencia.

2º—A los fines señalados en el artículo anterior, los sindicatos agrarios, Centrales, Sub-Centrales y Federaciones campesinas harán conocer a los Juzgados Agrarios, Jefaturas Departamentales y Consejo Nacional de Reforma Agraria, los nombres y domicilios de los dirigentes que deberán ser notificados en los correspondientes trámites.

3º—En los procesos a cargo de las Brigadas Móviles, sin perjuicio de las citaciones por edicto, la notificación a los dirigentes sindicales se entenderá con los promotores a designarse de oficio, siempre que en la respectiva zona no hayan dirigentes constituidos.

4º—Se previene a todos los Jueces Agrarios sujetar sus actos al control y supervigilancia establecidos por el título "4" del Manual de Procedimientos para Brigadas Agrarias Móviles.

Regístrese, comuníquese y archívese".

LA REFORMA AGRARIA: UNA DE LAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO DOMINICANO

El Presidente de la República Dominicana, doctor Joaquín Balaguer, entregó a 543 parceleros bonificaciones por la suma de US\$ 714.819, en actos realizados en La Vega, en Mao y en Cotui, durante el mes de noviembre. Asimismo entregó 9.552 tareas a familias de agricultores asentados dentro de la reforma agraria en Angelina, Cotui y Pedro Coto, en San Juan de la Maguana.

Las adjudicaciones de tierras se han hecho con la apertura de caminos de acceso, obras de riego, drenaje y conservación de suelos, asistencia técnica y crediticia a los adjudicatarios, a fin de facilitar a los nuevos propietarios el goce efectivo de la tierra.

Una de las acciones de la política agraria del gobierno es la decisión de adquirir para el Estado dominicano, declarando de utilidad pública e interés social, miles de tareas de tierras en diversas zonas del país, para ser transferidas al Instituto Agrario Dominicano para sus programas de asentamientos campesinos.

SEMINARIO INTERNACIONAL DE COOPERACION, EXTENSION Y DESARROLLO SE REALIZO EN LA REPUBLICA DOMINICANA

En Santo Domingo, República Dominicana, del 6 al 12 de octubre de 1974, se realizó el Seminario de Cooperación, Extensión y Desarrollo para directivos y técnicos de los organismos e instituciones que trabajan en el desarrollo rural de la República Dominicana. Participaron en calidad de expositores invitados los más destacados especialistas en materia de desarrollo rural de América Latina.

Los trabajos presentados y discutidos en el Seminario se centraron en los siguientes temas: Crédito Rural, Asistencia Técnica, Educación y Capacitación Rural, Promoción Social y Organización Campesina, Investigación Aplicada, Recursos Tierra e Insumo y Comercialización.

Los participantes consideraron conveniente incluir una síntesis de las deliberaciones de los grupos de trabajo, las mismas que presentan una serie de recomendaciones muy positivas para el desarrollo rural y porque podrían servir como marco de referencia en la esquematización de un mecanismo de coordinación e integración de los servicios de apoyo al desarrollo. Por la importancia de las mismas destacamos las siguientes:

—El Seminario ha considerado que la reforma agraria integral (entendiéndose por reforma agraria integral no sólo el cambio de la tenencia de la tierra, sino también cambios en los servicios de apoyo —económico y social— al campesino) es la base fundamental del desarrollo rural. Por esta razón se han analizado en torno a la misma los demás servicios que le sirven de apoyo.

—Los sistemas predominantes de tenencia de la tierra caracterizados por la existencia de latifundio y minifundio, expresan una situación de injusticia que frenan el desarrollo rural, en los aspectos social, político y económico.

— La organización campesina es la base de un ceso de reforma agraria, puesto que las reivindicaciones del sector mayoritario en nuestros campos, encuentran en ella, un instrumento liberador.

—La educación y capacitación tanto para los técnicos como para los campesinos, no se ajusta a la realidad, debido a que los sistemas y métodos utilizados hasta el presente no han llenado las necesidades requeridas para el desarrollo rural.

—En general, América Latina ha dependido de una tecnología importada. La experiencia ha demostrado que esta no se ajusta a la realidad de la región, lo que obliga a realizar esfuerzos para la búsqueda y creación de una tecnología propia, que se ajusta a las características y peculiaridades del medio.

—Existen limitaciones en cuanto a la investigación sobre los aspectos técnicos, sociales económicos e institucionales del desarrollo rural de América Latina.

—La efectividad de la asistencia técnica exige que se tenga como base un sistema de investigación fundamentado en la realidad nacional.

—El crédito rural debe servir, al igual que los demás servicios, de apoyo al desarrollo rural y fundamentalmente a la reforma agraria integral como proceso base de dicho desarrollo.

—Los insumos y la comercialización son factores indispensables en el desarrollo agropecuario. En cuanto a los insumos tecnológicos las experiencias en América Latina muestran que estos no llegan a los campesinos y cuando llegan es a destiempo, caros y de mala calidad.

—Los sistemas de comercialización de los productos agropecuarios adolecen de múltiples defectos, impidiendo que los campesinos disfruten a plenitud de los beneficios de la reforma agraria, debido a la presencia de intermediarios y a la falta de una adecuada organización para el mercadeo de éstos.

El Seminario fue organizado por la Secretaría de Agricultura, el Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo con la cooperación del IICA, la FAO y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.

LA SECRETARIA DE AGRICULTURA DE LA REPUBLICA DOMINICANA TRIBUTÓ HOMENAJE DE RECONOCIMIENTO AL DIRECTOR DEL IICA

La Secretaría de Agricultura de la República Dominicana tributó homenaje de reconocimiento al doctor José Emilio G. Araujo, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

El reconocimiento fue expresado en un pergamino que le fue entregado por el Secretario de Agricultura doctor Carlos E. Aquino González, en acto especial celebrado en su despacho y en oportunidad de la realización del Seminario Internacional de Cooperación, Extensión y Desarrollo, en Santo Domingo, del 6 al 12 de octubre de 1974. Al hacer la entrega del pergamino el titular de agricultura reconoció la cooperación que el Director General del IICA ha prestado al país. Destacó que gracias a ese concurso se han reforzado notablemente todos los programas agrícolas, especialmente el servicio de extensión agropecuaria.

REPUBLICA DOMINICANA: PARCELEROS RECIBEN BENEFICIO DE SUS PROYECTOS COLECTIVOS

El Instituto Agrario Dominicano, IAD, hizo entrega de 1 millón 300 mil pesos a grupos de parceleros que trabajaron en proyectos colectivos de arroz, formados al amparo de las leyes 290 y 391.

Un total de 735 parceleros asentados por el Instituto Agrario en 21 proyectos colectivos recibieron los beneficios obtenidos como producto de la venta de sus cosechas de arroz. La entrega de estos beneficios estuvo a cargo del Presidente de la República, Doctor Joaquín Balaguer, en acto especial realizado en las mismas explotaciones colectivas.

La organización colectiva de los proyectos arroceros del Instituto Agrario Dominicano ha hecho factible la incorporación de importantes núcleos campesinos al proceso de desarrollo socioeconómico de la República Dominicana.

JUICIOS DE LA PRENSA INTERAMERICANA SOBRE EL LIBRO DEL DOCTOR JOSE EMILIO G. ARAUJO:

“Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de América”

El doctor José Emilio G. Araujo, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, es el autor de este interesante libro que presenta la doctrina humanista del IICA como inspiración y como meta del desarrollo rural de América. Transcribimos un comentario de “LA PRENSA LIBRE” de San José, Costa Rica, publicado en fecha 29 de agosto de 1974.

Está empezando a circular un nuevo libro que tiene un sugestivo título. “Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de América”. Es un libro sobre el cual vale la pena llamar la atención no sólo de los expertos y estudiosos de las ciencias agrícolas, sino también de los de las ciencias sociales; y en general, de quienes se preocupan y ocupan de los problemas tan vitalmente nuestros de la tierra, de la producción y de la distribución de la riqueza. Su autor: el Dr. José Emilio G. Araujo, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

La lectura de este libro nos ha impresionado vivamente. Y la razón de ello es que no se trata solamente de la difusión de la actividad técnica que está desempeñando el organismo del cual es conductor el señor Araujo.

Es axiomático que ante la amenaza actual de visibles características catastróficas de la escasez de alimentos en el mundo, el crecimiento desorbitado

de población y de los convulsos desequilibrios del comercio entre las naciones, debe pensarse en aumentar la producción y la productividad agrícola e industrial, así como impulsar políticas vigorosas de explotación racional de los recursos naturales. Pero aun cuando esto parezca paradójico y en cierta medida lo es, con mayor producción, aun con mejores precios para los productos, no podrá haber bienestar social, si al mismo tiempo no se evoluciona hacia nuevos conceptos acerca del hombre y del grupo humano, de tal modo que cobre vivencia total la idea de la dignidad de la persona humana, tan pregonada por los regímenes de estructura democrática, pero aún lejana en la vigencia de éstos.

Es precisamente aquí, en la forma o en las formas en que estos elementos de lo económico, de lo social y de lo vivencialmente humano se pueden asociar, donde reside la cuestión que nos ha parecido medular del libro del Dr. Araujo. He aquí también por qué el líder de un organismo creado para fomentar la producción agrícola y contribuir al desarrollo económico, no puede admitir que estos factores constituyan las metas únicas que hayan de perseguirse.

Para nosotros —dice el Dr. Araujo—, desarrollo no quiere decir solamente crecimiento con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de la producción. Desarrollo en su acepción racional y equitativa significa necesariamente una distribución cada vez más justa de los ingresos, así como también una participación más vasta de todos los sectores de la población en el destino de las instituciones sociales y políticas de las naciones.

He aquí también que el Dr. Araujo afirma —y esto es naturalmente de una lógica incontrovertible— que la misma modernización tecnológica, por la cual tanto se aboga hoy día, si no está asociada a una transformación social que se sienta y se vea, puede convertirse más bien en un factor negativo del mismo desarrollo, al no ser considerado éste como un proceso de promoción humana.

Cabe recordar a este propósito, que el Dr. Araujo es el autor de la doctrina institucional que se conoce actualmente con el nombre de una "Proyección hemisférica y humanista del IICA", en la cual se conjugan los hechos de orden técnico con los de naturaleza ontológica, a través de un organismo que está ejerciendo funciones de desarrollo, incluso en un ámbito de contexto cultural.

Aparte de su orientación desde el punto de vista técnico y administrativo en relación con un organismo como el IICA, el libro del Dr. Araujo es por ello fundamentalmente educativo. Mas no en cuanto a lo que puede entenderse por educación referida al progreso de la agricultura solamente.

Trata ciertamente del problema agrícola en su acepción técnica, como trata asimismo de la investigación de la extensión agrícola, de la asesoría a los programas de desarrollo rural, de la reforma agraria y de muchos otros aspectos sustantivos de la crisis de subestimación en que vive la agricultura aun en los países cuya economía radica en ella.

Trata por otra parte de la cooperación técnica, eliminando adrede (también vale la pena subrayarlo) el concepto tradicional de "asistencia técnica" que suele recordar todavía un poco la ayuda de los poderosos para los menesterosos en este contrapeso moderno de los países desarrollados y de los países subdesarrollados. Lo elimina y en su lugar, habla de "cooperación técnica" que suena a cosa más noble y más significativa en el juego de las relaciones humanas y de las aspiraciones de la mutua ayuda.

Su libro es educativo, podría decirse además, en un sentido filosófico y doctrinario. Véamos por ejemplo, entre otros aspectos, cuál es su concepción a este propósito de lo que debe ser el quehacer educativo en nuestros pueblos (se refiere a todos los de América Latina y el Caribe).

La educación actual —dice— debe ser modificada esencialmente, tanto en lo que respecta al fondo como a la forma de ella, para que sea precisamente humana.

Leyendo estos conceptos del Doctor Araujo, nos viene al recuerdo el pensamiento de su compatriota Paulo Freire (el Dr. Araujo es brasileño) cuando habla en "Educación como práctica de la libertad" de la educación "bancaria". El Dr. Araujo habla también de este tipo de educación y dice de ella: "Tenemos que recordar que la concepción bancaria de la educación, es decir, aquella de acuerdo con la cual se depositan conocimientos en la mente del educando cual si se tratara de una cuenta corriente, olvidando que la mente humana es un laboratorio de creación, es la que ha conducido a la llamada pedagogía de la dominación", fenómeno éste que sufren tantos conglomerados sociales en nuestra América.

El libro es verdaderamente rico en ideas. Recoge una vasta experiencia personal en el campo del desarrollo rural y también la del equipo científico de sus colaboradores en el IICA. No vamos a entrar, sin embargo, en la mención total de su fecundo contenido. Y no lo hacemos, porque, como lo expresamos al principio, no es otro por ahora nuestro interés que el de llamar la atención sobre su aparición; sobre la presencia de un nuevo libro diferente en su género que hace pensar y que quisiéramos que lo leyesen, por ejemplo, quienes actualmente hablan y escriben sobre educación, sobre planificación, cambio social, transformación estructural, clases marginadas y toda esa proliferación terminológica que tanto se emplea hoy día en nuestra sociedad de consumo".

U.T. 9

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Extensión y transferencia

Humanismo y colonización

✓ *El problema educativo en la
empresa asociativa*

*Los sistemas de producción y la
planificación de la investigación agrícola*

*Génesis y trasmisión de la
información científica*

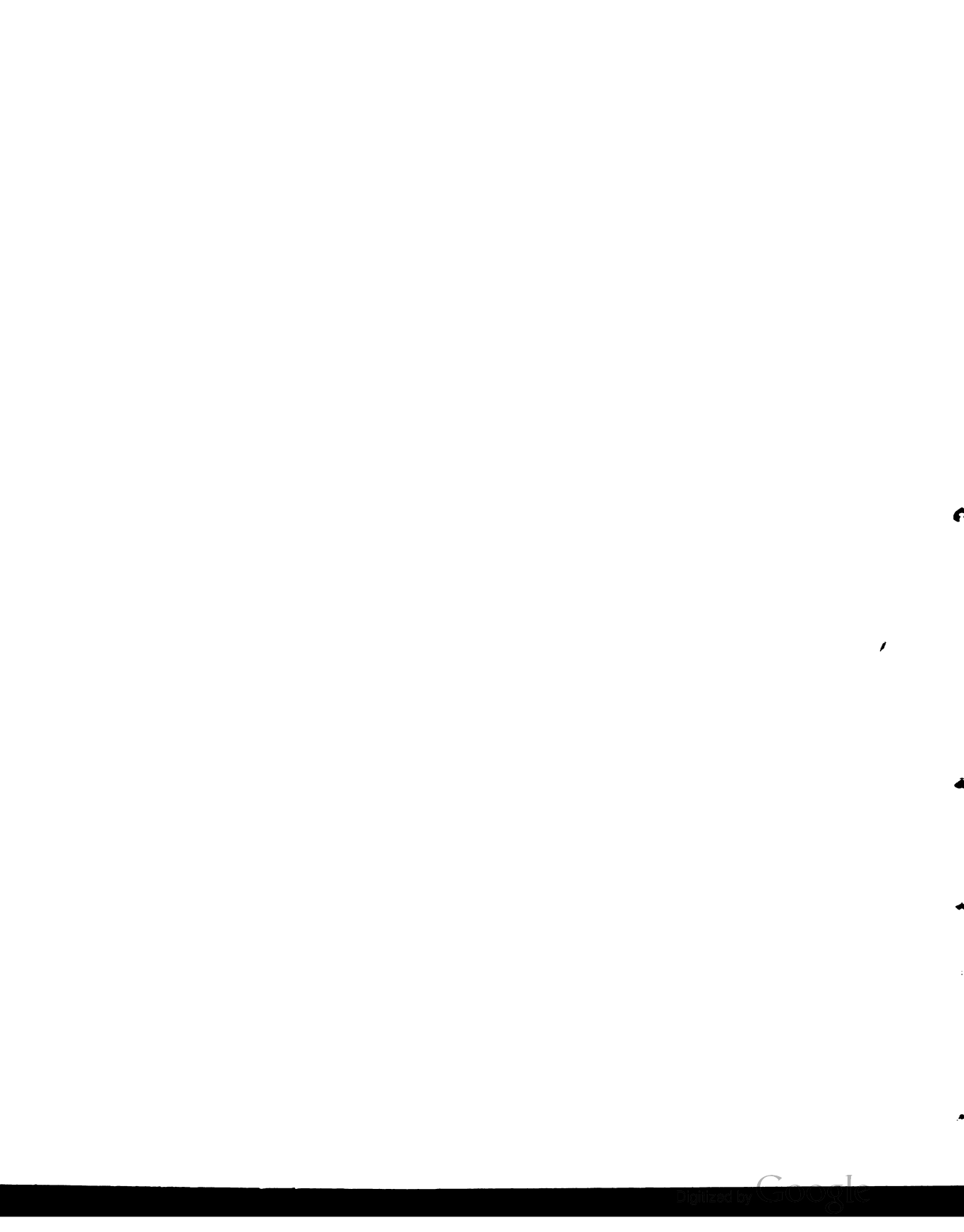
Notas y comentarios

Vol. VII - No. 1 - Enero-Abril, 1975

IICA



Digitized by Google



1944
1945

ESCRIBEN EN ESTE NUMERO:

JOAO BOSCO PINTO

De nacionalidad brasileña; Licenciado en Filosofía en la Universidad Católica de Montreal, Canadá, 1958. M.S. en Sociología Rural en la Universidad de Wisconsin, 1965; Ph.D. en Sociología en la Universidad de Wisconsin, Madison, EE.UU. 1967.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Reforma Agraria, IICA, Zona Andina, Lima, Perú.

IGNACIO ANSORENA

De nacionalidad uruguaya; graduado en la Facultad de Agronomía de la Universidad del Uruguay en 1954.

M.S. en Extensión Rural en la Universidad de Cornell en 1956; Ph.D. en Extensión Rural en la Universidad de Cornell, EE.UU. 1970.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Extensión Agrícola de la Representación del IICA en Argentina.

EDMUNDO GASTAL

De nacionalidad brasileña; graduado en la Facultad de Agronomía "Eliseu Maciel" Pelotas, Río Grande do Sul, Brasil, 1957.

M.S. en la Universidad Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil, 1967.

Economista Agrícola, IICA, Zona Sur. Actualmente ejerciendo el cargo de Director Ejecutivo de EMBRAPA, Brasilia, Brasil.

ADALBERTO GORBITZ

Ingeniero Agrónomo peruano.

Es Editor de la Revista Interamericana de Ciencias Agrícolas "TURRIALBA" y Jefe de la Unidad de Edición Técnica del IICA-CIDIA. Turrialba, Costa Rica.



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Vol. VII - No. 1 - Enero - Abril, 1975

CONTENIDO

Páginas

Extensión y transferencia de tecnología	5
Humanismo y colonización <i>Joao Bosco Pinto</i>	21
El problema educativo en la empresa asociativa <i>Ignacio Ansorena</i>	32
Los sistemas de producción y la planificación de la investigación agrícola <i>Edmundo Gastal</i>	57
Génesis y trasmisión de la información científica <i>Adalberto Gorbitz</i>	66
Notas y comentarios	75

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una revista especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, publicada por la División de Información Pública de la Dirección General, Apartado Postal No. 10281, San José, Costa Rica.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo. Se aceptan artículos originales en español, portugués e inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$ 5.00; Dos años US\$ 8.00. Incluido el importe por correo aéreo.

Microfilmes o reproducciones xerox, solicítense a University Microfilmes, 300 N. Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan, 48106, EE.UU.

Director General del IICA:
JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Comité Editorial:
MALCOLM H. MACDONALD (Ph.D.)
Presidente
ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)
ALBERTO FRANCO (M. S.)
HUGO FERNANDEZ (M. A.)

Editor:
JAIME CUSICANQUI VELASCO

EXTENSION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA *

El Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, doctor José Emilio G. Araujo, en cumplimiento de la resolución IICA/JD-715-15, presentó a la Junta Directiva en su Décima Reunión Anual, un informe sobre los sistemas de extensión o transferencia de conocimientos tecnológicos agropecuarios a los productores rurales de los países de América Latina y el Caribe, con el propósito de fundamentar nuevos sistemas ajustados a la realidad cultural, educacional, económica y social de cada país. Este informe, preparado por un Grupo de Trabajo, integrado por expertos del IICA, analizó los estudios y evaluaciones de los Servicios de Extensión en países del continente, así como la experiencia del IICA en este campo durante las dos últimas décadas.

Considerando la importancia de los aspectos analizados en el informe, publicamos el texto del mismo:

El problema

Con base en sus estudios, entrevistas y discusiones, el Grupo de Trabajo consideró que los aspectos principales que frenan el buen funcionamiento de los sistemas de extensión o transferencia de conocimientos tecnológicos agropecuarios a los productores rurales, son los siguientes:

1. *Falta de un reconocimiento claro de que la función de extensión o transferencia de conocimientos es un componente integral del conjunto de funciones que debería cumplir el sistema institucional agropecuario del país, tanto a nivel nacional como regional y local; que, por lo tanto, su eficacia depende en mayor grado del estado y operacionalización de las demás funciones*

* Informe del Director General a la Junta Directiva del IICA, en su Décima Reunión Anual, Mayo 1971.

... para evaluar nuevos sistemas
ajustados a la realidad cultural,
educacional, económica y social
de cada país".

- (tales como crédito, mercadeo, etc.) y su articulación adecuada con los organismos responsables de ellas.
2. Falta de organismos y mecanismos que se responsabilicen del funcionamiento articulado del sistema institucional agropecuario a nivel tanto nacional como regional y local, que tengan suficiente jerarquía, capacidad y autoridad para lograrlo.
 3. Falta de paquetes tecnológicos de alta rentabilidad para la transferencia o extensión de conocimientos, dentro de la realidad cultural, educativa, económica y social de América Latina.
 4. Falta de un reconocimiento adecuado de la estrecha relación entre la extensión de conocimientos y la incorporación del hombre rural a la sociedad, economía y política —su concientización— como condición necesaria y previa a la aceptación de información sobre técnicas mejoradas.
 5. Falta de énfasis y trabajo con y a través de grupos organizados de productores rurales, para lograr una participación mayor de los mismos en la planificación y ejecución de los esfuerzos de extensión y así alcanzar mayor impacto con los limitados recursos disponibles.
 6. Falta de preparación adecuada del personal de extensión, especialmente en cuanto a su comprensión del proceso global y humanista del desarrollo rural, de la importancia de la concientización y de la transferencia de conocimientos como componentes integrales e inseparables de este proceso.
2. Que en la Línea de Acción VII —Administración de la Política Agrícola, sus programas, proyectos y actividades— se destaque la importancia y se promueva el fortalecimiento de los organismos y mecanismos para la articulación del sistema institucional a nivel nacional, regional y local, con énfasis en la transferencia de la tecnología y la concientización. Que en la política y planificación agropecuarias se ponga empeño en alcanzar a un mayor número de productores rurales que reciben servicios de extensión, crédito y mercadeo, con énfasis humanista en los grupos menos atendidos en el pasado.
 3. Que en la Línea de Acción III —Investigación Agrícola, sus programas, proyectos y actividades— se promueva como prioritario el desarrollo de paquetes tecnológicos y sistemas de producción que tengan alta rentabilidad dentro de la realidad cultural, educativa, económica y social de América Latina.
 4. Que en los Programas de Extensión (Línea de Acción II) se ponga mayor énfasis tanto en mejorar la transferencia de tecnología, como en una estrecha relación con las labores prioritarias de concientización. Que se promueva la creación o el mejoramiento de sistemas adecuados de adiestramiento en los Servicios de Extensión.
 5. Que en los Programas de Organización Campesina (Línea de Acción V) se promueva el reconocimiento de su importancia para los fines de extensión y demás funciones del desarrollo rural y la adopción de medidas para asegurar una relación estrecha, en todos los niveles, entre la extensión y las organizaciones campesinas.
 6. Que en los Programas de Educación Formal, a nivel universitario y de posgrado, se dé prioridad a la preparación de futuros extensionistas, poniendo el debido énfasis en el conocimiento del proceso global y humanista del desarrollo rural, en la transferencia de tecnología y en la concientización.

Recomendaciones sugeridas

Con base en este análisis, se debiera recomendar que el IICA tome las siguientes medidas, informando periódicamente a la Junta Directiva sobre los resultados obtenidos:

1. Que en la Línea de Acción I —Análisis e Información del Desarrollo Rural, se dé una alta prioridad a la función de extensión o transferencia de conocimientos, dentro de los estudios del sector agropecuario y del sistema institucional a nivel de país.

EXTENSION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

Al examinar el cúmulo de estudios, informes y evaluaciones de los Servicios de Extensión Agrícola hechos, tanto por otros organismos como por el IICA mismo*, y tomando en cuenta el grado de interés y preocupación demostrado por la Junta Directiva, el Grupo de Trabajo acordó que lo más indicado era analizar la experiencia y las evaluaciones hechas hasta la fecha y proponer un programa para el IICA que consistiría no tanto en más estudios de tipo "controlado" o de "laboratorio", sino más bien en estudiar sobre la marcha, el impacto y eficacia de los esfuerzos del IICA dirigidos a mejorar los Servicios de Extensión de los países miembros.

Por lo tanto, este informe destaca los siguientes puntos:

1. Servicios de Extensión Agrícola dentro del Sistema Institucional.
2. Factores Externos que limitan la Eficacia de la Extensión Agrícola.
3. Factores Internos que limitan la Eficacia de la Extensión Agrícola.
4. Estrategia General para un Programa del IICA en Extensión Agrícola.
5. Implementación del Programa del IICA en Extensión Agrícola.

SERVICIOS DE EXTENSION AGRICOLA DENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

Los esfuerzos del IICA para ayudar a los países miembros en acelerar su desarrollo rural están dirigidos, dentro de su Plan General de la Proyección Humanista, hacia el mejoramiento del sistema institucional del sector agrícola. Se entiende que dicho sistema consta de un conjunto de instituciones necesarias para cumplir, en forma coordinada y articulada, las funciones requeridas para el desarrollo rural.

Las expresiones más tangibles del sistema institucional y sus instituciones componentes son los organismos, especialmente los gubernamentales, creados para promover, cumplir o supervisar estas funciones. En la práctica no hay una relación única y uniforme entre institución (función) y organismos. A menudo a los organismos se les están asignando responsabilidades relacionadas con dos o más funciones. Por ejemplo, el INTA de Argentina cumple las funciones de investigación agrícola, extensión, y asistencia técnica; el ABCAR de Brasil las de asistencia técnica, extensión y crédito agrícola; el ICA de Colombia las de educación (graduada), asistencia técnica, extensión y fomento agrícola; y el DESARRURAL de Honduras, las de extensión, asistencia técnica y fomento agrícola. (Véase el Cuadro No. 1).

Es dudoso que exista una organización o distribución perfecta e ideal de funciones entre organismos; un "modelo" que sea lo mejor para todos los países y en todas las etapas de su desarrollo. Lo importante en un sistema institucional es que:

CUADRO No. 1.

RELACIONES DIFERENTES ENTRE INSTITUCIONES (FUNCIONES) Y ORGANISMOS NACIONALES

Instituciones (Funciones)	INTA (Argentina)	ABCAR (Brasil)	ICA (Colombia)	DESARRURAL (Honduras)
Investigación	X		X	
Educación			X	
Extensión	X	X	X	X
Asistencia Técnica	X	X	X	X
Fomento			X	X
Crédito		X		

* El IICA realizó un estudio de los Servicios de Extensión de América Central, y colaboró con la FAO en estudios similares en Argentina, Brasil y Paraguay.

1. *Funcionen organismos capaces, responsables para cada una de las funciones necesarias para el desarrollo rural.*
2. *El conjunto de organismos actuen como componentes articulados de un solo sistema institucional que tenga objetivos bien definidos de desarrollo rural.*

Aún reconociendo plenamente que varios de los organismos nacionales responsables para la institución o función y extensión agrícola también tienen responsabilidades para una variedad de otras funciones, este documento se limitará a considerar la actuación de los servicios de extensión con relación a sólo tres funciones; y a tratar a los demás como "externos" al servicio de extensión, dentro del sistema institucional.

Esas tres funciones son extensión agrícola, asistencia técnica y organización campesina. Esencialmente, la función de Extensión Agrícola debe ser la promoción integral del hombre a través de la educación extra-escolar de la población rural, de su tecnificación y de su organización, con una finalidad de acción colectiva conducente al cambio social.

Entiéndase por promoción integral del hombre, desarrollar en cada persona la capacidad de:*

- a. *Definir situaciones como problemas** y no como hechos consumados.*
- b. *Analizar las causas, incluyendo las estructurales, de dichos problemas.*
- c. *Tomar posición frente a ellos y decidir autónoma y responsablemente.*
- d. *Realizar la acción resultante de la decisión, hasta la solución del problema.*

La función de Asistencia Técnica debe ser la transferencia a los productores rurales de los conocimientos tecnológicos agropecuarios, que facilitarán

* El concepto de "persona" aquí utilizado, no se refiere al individuo aislado sino que comprende las relaciones del hombre con otros hombres, en situación de grupo y de comunidad.

** "Problema m. (gr. problema). Cuestión que se trata de resolver por medio de procedimientos científicos: . . . Proposición dirigida a averiguar el modo de obtener un resultado, conociendo ciertos datos".

aumentos sucesivos en producción, eficiencia e ingresos de las familias rurales. La tecnología se concibe como medio y no como fin.

Los incrementos en la producción agropecuaria son un componente esencial del desarrollo general; para alimentar mejor a la población, para abastecer de materia prima a la industria y a la exportación. En la búsqueda de aumentos en la producción es necesario dar énfasis a mejoras en la cantidad de producción por hectárea, por hombre y por unidad de insumo (costo). El criterio para medir estos distintos aspectos de eficiencia debe aplicarse no sólo al nivel de unidad operativa (finca) sino también al nivel de región y de país. Los aumentos en los ingresos de las familias rurales, especialmente las que actualmente padecen de niveles extremadamente bajos, son indispensables para un verdadero proceso de desarrollo rural.

La función de Organización Campesina es a la vez medio y fin. Dada la escasez de recursos presupuestales y de personal del sector agropecuario en comparación con las necesidades para el desarrollo rural, es esencial que los organismos del sector evolucionen y utilicen mecanismos y métodos de trabajo lo más eficaces posibles. En la medida en que se pueda trabajar con y a través de grupos rurales organizados, en vez de hacerlo individualmente con cada productor y familia, se aumentará enormemente la eficiencia de varios organismos; los de extensión, asistencia técnica, crédito, comercialización, etc.—en fin, del sistema institucional en conjunto. La organización de los campesinos, el grupo rural más numeroso y al cual los organismos del sector actualmente alcanzan con un bajo grado de impacto, es el medio estratégico más importante durante la década de los setenta.

Dentro de la conceptualización humanista del desarrollo rural, la organización de los campesinos para que vaya aumentando la participación de ellos en la vida económica, política y social, es un fin en sí mismo. La vida del hombre, de la familia desarrollada, no es una isla, sino que debe tener un componente importante de interrelaciones con sus conciudadanos en acciones económicas, sociales, cívicas, y otras.

Las relaciones estrechas entre estas tres funciones —extensión agrícola, asistencia técnica y organización campesina— son evidentes.

En su resolución para formar este Grupo de Trabajo, la Junta Directiva del IICA específicamente citó extensión y transferencia de tecnología, y en casi

todos los países miembros, estas funciones son la responsabilidad de un solo organismo. La esencia de la organización campesina es la educación informal para una mayor participación en los procesos del desarrollo. Ella es una necesidad prioritaria para mejorar el impacto de la extensión. La asistencia técnica y los requisitos para el personal que trabaje en promoverla, son en muchos aspectos similares a los de la extensión y la asistencia técnica.

FACTORES EXTERNOS QUE LIMITAN LA EFICACIA DE LA EXTENSION AGRICOLA

La sociedad latinoamericana está atravesando por un proceso de rápidos cambios que exigen la reevaluación y la adaptación constante de sus instituciones.

La Extensión Agrícola, particularmente, no escapa a la necesidad de este replanteamiento, debido a que la experiencia de más de 20 años y a la filosofía de trabajo han revelado que los esquemas actuales no responden satisfactoriamente a los objetivos del desarrollo.

Al promover la formación o fortalecimiento de los Servicios de Extensión de América Latina en el pasado, se generalizó la idea, o se supuso, de que un buen Servicio de Extensión por sí sólo era capaz de acelerar el proceso de desarrollo rural, sin considerar su interdependencia con el crédito, la comercialización, los insumos, los precios, el transporte, etc. La experiencia ha demostrado que esta visión simplificada del proceso del desarrollo rural era equivocada y que muchas de las críticas a los Servicios de Extensión se deben a debilidades del sistema institucional en que los mismos actúan.

En efecto, dicha experiencia, al analizar sus éxitos y sus fracasos, ha revelado que sólo cuando existen ciertas condiciones externas a la Extensión, es cuando ésta puede desenvolver su acción con eficacia. Ahora bien, en la mayoría de los países latinoamericanos, dichas condiciones o no existen, o están en una etapa de desarrollo incipiente.

La realidad de América Latina, por un lado, y la experiencia mencionada por otro, parecen indicar que no sería suficiente una simple reorganización de la Extensión Agrícola, sino que sería necesario reformular sus conceptos y políticas en conformidad con las características económicas y sociales de los países

dentro del contexto del momento histórico, para que se puedan identificar los factores externos e internos que deben modificarse e integrarse, a fin de que la acción de Extensión sea eficaz.

La teoría de acción social debe basarse en las condiciones de la estructura de la sociedad latinoamericana. Esas condiciones muestran una concentración de los recursos, de la riqueza, del acceso al poder y de la educación, en manos de una minoría. Tal concentración genera un sistema de relaciones caracterizado por la dominación económica-política-sicológica, por parte de élites. Esta dominación tiende a separar más los extremos de clases en la estratificación de la sociedad rural y hace más dificultosa la promoción del desarrollo de las mayorías.

Ahora bien, el desarrollo integral, para la posición humanista del IICA, consiste justamente en la promoción y crecimiento "de todo el hombre y de todos los hombres", o sea, de todos los aspectos del hombre y de todos los hombres sin excepción.

Desde el punto de vista económico, esto implica no sólo el aumento de la producción, la productividad y los ingresos, sino también la distribución equitativa de dichos incrementos. Una mejor distribución de los ingresos, por medio del proceso de tributación, tal como ha ido funcionando en América Latina no es condición suficiente para un desarrollo integral. Dicha acción debe ser complementada por una equitativa distribución del acceso y usufructo de los propios factores de la producción, así como la de proveer oportunidades de participar activamente en el proceso de producción y de distribución del producto.

Desde el punto de vista social, por otra parte, el desarrollo requiere la participación efectiva de toda la población en el proceso de las decisiones políticas, al nivel local, regional y nacional, así como también en el usufructo de los beneficios producidos por la riqueza nacional, tales como la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, la recreación y otros.

Es evidente que el individuo no podrá alcanzar a realizar tal participación si no adquiere un mínimo de percepción, y de comprensión de sus relaciones con la naturaleza y con la sociedad. Es decir, que la educación de la persona, su formación integral, no sólo es un fin en sí mismo —inherente a su dignidad humana— sino que viene a ser el medio indispensable para lograr el desarrollo. Sólo cuando exista un entendimiento y la aceptación de que un componente bási-

co del desarrollo es una relación recíproca de dar—aportar— y recibir entre cada individuo y la sociedad, es posible lograr un desarrollo más acelerado e integral.

Uno de los instrumentos decisivos para ese desarrollo integral es la Extensión Agrícola.

Los principales factores externos que limitan la eficacia de la Extensión Agrícola se encuentran dentro del contexto estructural, económico y social, antes mencionado. Debido a las personas y su influencia sobre los demás factores, los defectos de estructura aparecen como el obstáculo crucial para cualquier intento de desarrollo integral.

Por otra parte, la marcada diversidad de características y necesidades que existe entre los agricultores de tipo empresarial y los de subsistencia, así como una falta de definición del tipo, o tipos, de empresa agrícola que cada uno de los países latinoamericanos y su población rural consideran ideal para su futuro, hacen que los Servicios de Extensión no posean una idea clara del tipo de sociedad rural a cuyo establecimiento desean contribuir.

Inciden, además, sobre la eficacia de la Extensión Agrícola diversos factores de carácter institucional entre los cuales se destacan los siguientes:

1. En algunos países no existen planes globales de desarrollo o estos no poseen una concepción humanista. Esta situación trae como consecuencia la falta de una definición precisa para la función de la Extensión Agrícola, en términos de objetivos y metas del plan nacional.

En los casos en que sí existen planes nacionales, muchos de estos han sido concebidos sin diagnósticos completos de carácter económico-social, por lo cual sus objetivos y metas no son lo suficientemente precisos y operacionales como para servir de directrices para el planeamiento de la Extensión Agrícola.

Ocurren además situaciones en que mientras el país o la región poseen planes satisfactorios de desarrollo, la propia Extensión Agrícola no ha conseguido integrar sus programas con los objetivos y metas del plan global.

2. Frecuentemente, el sector agrícola oficial no está adecuadamente integrado de modo que facilite la coordinación de la Extensión Agrícola con

otros organismos que desenvuelven actividades complementarias y absolutamente indispensables para el éxito de la Extensión Agrícola. Entre ellos cabe mencionar los organismos de investigación agrícola, provisión de insumos, crédito y comercialización.

3. Los reglamentos de la Administración Pública, caracterizados por generar procedimientos complejos y lentos de aprobación y control, reducen el dinamismo de operación que debe poseer un Servicio de Extensión Agrícola, enfrentado como está a las variables condiciones de la agricultura. La elaboración del presupuesto, la política de contratación y promoción del personal, son algunos de los aspectos de dichos reglamentos, que frecuentemente retardan la labor extensionista.
4. Pocos países tienen una política agraria coherente y estable, particularmente en lo que se refiere a los incentivos ofrecidos a los agricultores. La política de incentivos necesita estabilidad y continuidad mínimas para que produzca los efectos esperados. Esto asegura que los programas de Extensión Agrícola puedan estimular a los agricultores sin peligro de que las promesas se vean desvirtuadas.
5. En general, en América Latina, es deficiente la organización de los agricultores. En los casos en que ella existe, debido a diversos factores, su funcionamiento es deficiente. Como consecuencia, el efecto multiplicador de la Extensión Agrícola se ve reducido, así como también el poder de los agricultores para influir sobre las decisiones que pueden afectar su situación.
6. Tratándose de un trabajo tan vasto, la Extensión Agrícola necesita una base financiera mucho más considerable y flexible de la que actualmente posee. Si la educación es una inversión, la Extensión Agrícola que tiene por fin la educación de las masas rurales deberá recibir un aporte mucho mayor del presupuesto nacional. Además, los fondos necesarios deberán estar disponibles, pues su falta en momentos oportunos puede paralizar o desvirtuar todo un proceso acumulativo de cambio educativo y tecnológico.
7. En la mayoría de los países, las instituciones educativas que forman a los profesionales que

más tarde integrarán los cuadros de la Extensión Agrícola, aún cuando los preparan satisfactoriamente en los aspectos tecnológicos, lo hacen insatisfactoriamente en los aspectos indispensables para hacer del profesional un auténtico educador y agente de cambio.

8. *Por razones históricas y culturales que no cabe examinar aquí, los extensionistas agrícolas son profesionales que no reciben el status social y técnico por parte de los organismos que dirigen la política agropecuaria que en general se reconoce a los investigadores y a los profesores universitarios, o aún a los profesionales liberales. La remuneración guarda una estrecha relación con el bajo "status" asignado a los agentes de cambio. Esto crea un círculo vicioso que no permite elevar la calidad del trabajo de extensión al nivel de excelencia que exige el desarrollo de una actividad tan compleja como lo es la promoción humana y técnica de las poblaciones rurales.*

FACTORES INTERNOS QUE LIMITAN LA EFICACIA DE LA EXTENSION AGRICOLA

Los factores internos que limitan la eficiencia de la Extensión Agrícola son aquellos que tienen que ver con la definición de objetivos, diagnóstico de la situación, programación y evaluación, además de la ejecución y administración propia de la Extensión Agrícola.

1. **Definición de objetivos:** *Los objetivos de la Extensión Agrícola en general atribuyen un énfasis exagerado al aumento de la producción y productividad logrado mediante la difusión de la tecnología. De esta manera la producción se transforma en el fin de la acción, mientras que la acción educadora en el desarrollo humano queda relegada a un plano secundario. Los objetivos de Extensión deben cumplir fundamentalmente su propósito educativo, de transformación y desarrollo humano en los diversos contenidos de la vida de las personas, sea esta en el terreno ético, estético o tecnológico.*
2. **Diagnóstico:** *Los diagnósticos hechos por los servicios de Extensión Agrícola se caracterizan por una cierta superficialidad en el sentido de que no identifican, cuando es el caso, los factores limitantes estructurales e infraestructurales.*

Se concretan a señalar aspectos demográficos, económicos y agronómicos.

Dicho diagnóstico, en general, no se efectúa con la participación activa de la población investigada.

Pocas veces, además, se utilizan científicos de las diversas ciencias sociales para obtener un diagnóstico más completo, así como también especialistas tales como edafólogos, ecólogos, aerofotogrametristas, etc., que podrían aplicar instrumentos y técnicas modernas, más conducentes a una planificación científica.

3. **Programación:** *En términos de públicos beneficiarios, los esfuerzos generalmente se concentran demasiado en los agricultores de tipo empresarial, los que constituyen una proporción relativamente baja de la totalidad de la población rural.*

En cuanto al volumen de población beneficiada, la acción de la Extensión Agrícola alcanza por lo general a una fracción casi insignificante de la población total que necesita sus servicios, con lo cual el impacto de la Extensión Agrícola dentro de las necesidades del país resulta muy insatisfactorio.

Por otra parte, la programación no siempre responde a las distintas etapas de desarrollo en que se encuentra en diferentes regiones del país o entremezcladas dentro de una región, esto es, una etapa de agricultura tradicional, de transición o comercial empresarial. En algunos países se adopta un modelo único de acción, independientemente de las agudas diferencias que manifiestan los diversos sub-grupos rurales del país.

En cuanto a áreas geográficas, la Extensión Agrícola tiende a programar su acción sin criterios de regionalización, de prioridades y de especialización, siguiendo más una aspiración a cubrir todo el territorio del país que a contemplar los criterios mencionados. Muchos programas de Extensión carecen de metas o bien éstas son definidas deficientemente, sin precisión en cuanto a cantidad y tiempo.

Finalmente, la mayoría de los programas de Extensión Agrícola están asignados para asumir

funciones adicionales a los de extensión, asistencia técnica y organización campesina, tales como actividades en el campo de la salud, la habitación, el crédito y otros.

4. **Evaluación:** *Los Servicios de Extensión no siempre incluyen en su programación mecanismos y criterios para evaluar la eficacia de los programas con vistas a su reajuste o reformulación. Cuando los incluyen, los cambios observados no constituyen índices auténticos de desarrollo humano.*
5. **Ejecución:** *La acción de Extensión se efectúa preferentemente a nivel de individuos y no de grupos y menos aún de masas. Además, muchos de sus esfuerzos son más de persuasión para conseguir la adopción de prácticas, que de autoconvicción educativa.*

Los Servicios de Extensión Agrícola han contribuido muy poco a crear un sistema estable de organización de los agricultores, concretándose apenas a formar grupos provisionarios con fines instrumentales específicos.

Las actividades de Extensión Agrícola se efectúan en forma no coordinada con la de otros organismos. En tal sentido, Extensión Agrícola no ha actuado como un efectivo sistema de retroinformación, que lleve las necesidades y problemas de los agricultores, especialmente los estructurales e infraestructurales, a los centros de solución.

Tampoco actuó como mecanismo eficiente de retroinformación hacia los centros de investigación, con respecto a los problemas técnicos de los agricultores y la aplicabilidad y rentabilidad de la nueva tecnología introducida.

La metodología utilizada padece de improvisación, no formando parte de una estrategia planeada sistemáticamente de acuerdo a los públicos, las situaciones y los cambios deseados. Además, en la aplicación de los métodos, falta una sensibilidad pedagógica capaz de convertirlos en verdaderos medios de comunicación y educación. Se utilizan inadecuadamente los medios y ciertos medios, que debieran usarse más para aumentar el alcance de la influencia extensionista, como la radio, son poco utilizados. En cambio, se hace un uso exagerado de los medios

escritos, aún en regiones de alto grado de analfabetismo.

Nótase una falta de trabajo en equipo, dentro de los cuadros de Extensión Agrícola cuyos agentes trabajan en sus respectivas y propias líneas especializadas. Esto dificulta la comunicación entre los agentes que deben integrarse en la acción.

6. **Administración:** *En muchos servicios la dirección está fuertemente centralizada, lo cual inhibe la iniciativa del personal y la adaptación del trabajo a las condiciones locales. La falta de una clara definición de funciones administrativas y técnicas, así como de sistemas de escalafón y de promoción del personal, genera situaciones poco atractivas para los técnicos. Como consecuencia de ello, se ha producido un alto índice de desertión, lo que a su vez tiende a una selección natural negativa respecto a la calidad del personal que pertenece a Extensión Agrícola.*

A esto se suma el hecho de que pocos servicios poseen un buen esquema de formación permanente para su personal, que complemente la preparación recibida durante su formación académica. Por otra parte, los conocimientos adquiridos en el pasado se vuelven obsoletos ante el progreso de la agricultura, de modo que la falta de oportunidades para un perfeccionamiento profesional constante impide que los extensionistas desarrollen su máximo potencial como agentes de cambio educativo.

La supervisión del personal dentro de la Extensión Agrícola es deficiente y muchas veces más orientada hacia la fiscalización y control de las actividades de los supervisados, que a una tarea educativa de formación y capacitación constante de los agentes.

No es raro observar extensionistas abrumados por un exceso de tareas administrativas, tales como redacción de informes, llenado de formularios, realización de encuestas para otros organismos, y otras.

En cuanto a la evaluación de las actividades, ésta se hace con más atención a lo que hace el extensionista que a lo que éste consigue que haga la comunidad. Asimismo, los criterios utilizados en la evaluación de la actividad —tales

comó el número y frecuencia de los métodos usados, el número de personas con quienes se hizo contacto, y los aumentos de producción o de rendimientos— no siempre son reveladores del cumplimiento del objetivo fundamental de Extensión Agrícola, que son el aumento de la conciencia individual y social, el aumento de la capacidad intelectual, la adquisición de valores y actitudes positivos y los hábitos de cooperación, todos ellos inherentes a la promoción humana.

Debido a una concepción segmentada de la familia rural, la Extensión Agrícola procura, separadamente, solucionar los problemas técnicos del agricultor, los problemas domésticos de las amas de casa y los problemas de capacitación de los jóvenes. A pesar de las declaraciones formales en contra, en la práctica la familia no es tratada como una unidad de decisión y una unidad económica-social. Los niveles de preparación profesional de los agentes de Extensión Agrícola dedicados a los aspectos agrícolas, domésticos y de juventud rural, son muy heterogéneos. En buena parte, esto se debe a la falta o deficiencias, en las facultades de agronomía y escuelas de posgrado, de cursos para preparar extensionistas competentes. Se asigna en general poco valor al trabajo con las amas de casa y los jóvenes, reservándose con frecuencia agentes con escasa preparación para dichas funciones.

Por otra parte, los profesionales de las tres ramas no actúan en equipo integrado, debilitándose así la contribución que juntos podrían efectuar.

ESTRATEGIA GENERAL PARA UN PROGRAMA DEL IICA EN EXTENSION AGRICOLA

La teoría del desarrollo y del cambio social anteriormente esbozada, así como el análisis de los factores externos e internos que limitan la eficacia de la Extensión Agrícola, dan base para intentar algunos lineamientos de lo que podría constituir una estrategia para un Programa de Extensión Agrícola dentro de una proyección humanista. Naturalmente los planteamientos de esta estrategia deben ajustarse en su aplicación a las condiciones políticas vigentes en cada país. Se entiende que el papel del IICA como organismo multinacional es el de promover y ayudar a los

países en su implementación de esta estrategia. Las líneas fundamentales se indican a continuación:

Estrategia con relación a los factores externos

Dentro del sistema de Líneas de Acción del Plan General del IICA, sus esfuerzos en este campo se harán principalmente dentro de la Línea de Acción VII, fortalecimiento de las instituciones de planificación y administración de la política agrícola.

Para aumentar la eficiencia de la extensión deben tomarse medidas de gran alcance:

1. *Mejorar la planificación global del sector agropecuario con criterios humanistas:*
 - a. *Mejorar el establecimiento de los objetivos del sector agropecuario incorporando aspectos sobre empleo, redistribución de recursos, y reducción de la marginalidad rural en términos de bienestar y educación.*

Además, fijar metas no sólo referentes a aumentos cuantitativos de la producción, sino también con relación al porcentaje de la población que será beneficiada con los incrementos específicos de los ingresos y con los aumentos en su participación política y social.
 - b. *Establecer mecanismos funcionales para estimular y facilitar la participación de la población rural en el proceso de formulación de objetivos de la política agraria nacional.*
 - c. *Racionalizar el diagnóstico de la situación a nivel nacional y regional, prestando atención a los aspectos sobre empleo, distribución de recursos productivos (tierra, agua, crédito), marginalidad relativa, niveles de ingreso, además de los aspectos relacionados con la producción. Esto requiere la utilización de equipos técnicos interdisciplinarios en el proceso de diagnóstico, así como el uso de las técnicas más modernas.*
 - d. *Aumentar la precisión de las metas e instrumentos a nivel nacional y regional, en términos de localización, tiempo y cantidades físicas o monetarias.*

2. *Para asegurar el éxito de la Extensión Agrícola, los planes nacionales deben incluir medidas que faciliten los cambios de las condiciones estructurales de la sociedad, en los casos en que ellas constituyan obstáculos para el desarrollo. Así, dependiendo del estado de desarrollo de un país o región, en muchos casos la Reforma Agraria sería una condición esencial para el buen desempeño de la Extensión Agrícola.*
3. *Lograr una mayor integración de los programas de Extensión Agrícola con los planes nacionales y regionales de desarrollo.*
4. *Promover la organización de los agricultores, o fortalecer su funcionamiento, a los niveles nacional, regional y local, facilitando su acción libre y responsable como fuerza de opinión pública en la toma de decisiones sociales, económicas y políticas.*
5. *Promover la coordinación inter-institucional del sector agropecuario a través de la elaboración de programas-presupuesto conjuntos, convenios de colaboración en programas generales o proyectos específicos. Esta coordinación debe establecerse no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional y local.*
6. *Mejorar la administración pública del sector agrícola con base en los estudios de organización y funcionamiento administrativos, la capacitación de personal, la introducción de mejoras en la organización, el funcionamiento, etc., al servicio de la promoción integral de la población.*
7. *Dotar a la Extensión Agrícola de una base financiera y estructural compatible con la importancia y magnitud relativa de su responsabilidad entre los organismos del sector rural, proveyéndola de una porción significativa del presupuesto nacional y de un mecanismo ágil de utilización de los fondos así disponibles.*
8. *Mediante una adecuada legislación y política salarial, ofrecer a la profesión de Extensionista Agrícola "status" y remuneración equivalente a los recibidos por los investigadores agrícolas y profesores universitarios de las ciencias agrícolas, estableciendo, como contraparte, normas elevadas de excelencia en cuanto a preparación profesional y servicio a la comunidad.*
9. *Sincronizar, mediante estudios y proyecciones adecuados, los esfuerzos de la Extensión Agrícola para mejorar la vida rural con las posibilidades de absorción de personas rurales por la ciudad y por la industria y con las de empleo no agrícola en las áreas rurales. De esta manera, al tomar en consideración los imperativos típicos del desarrollo, que son la urbanización y la industrialización, no sólo debe evitarse un prematuro éxodo rural, sino que también debe prepararse a las poblaciones a desempeñarse bien, fuera de la agricultura cuando les toque abandonarla.*

Estrategia con relación a los factores internos

1. *Debido a la marcada tendencia dominante a atribuir a la Extensión Agrícola objetivos meramente técnicos o económicos, es indispensable definir claramente los objetivos de la Extensión en términos de la promoción integral del hombre, complementando y ordenando a ella los esfuerzos de orden técnico o económico.*
2. *Ahora bien, para la promoción integral del hombre se necesita no solamente el mejoramiento tecnológico de la producción, sino el cambio de las estructuras socio-económicas que impidan aquella promoción integral. En este sentido, la Extensión Agrícola deberá apoyar los esfuerzos nacionales para lograr una verdadera transformación estructural, especialmente a través de la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra, el acceso al crédito y demás servicios del usufructo de los factores productivos.*
3. *Como parte de su esfuerzo educativo, la Extensión Agrícola debe colaborar con la población rural en el diagnóstico de su problemática actual, incluyendo los aspectos históricos, estructurales y culturales, además de los físicos, agrónomos y económicos.*

El diagnóstico a nivel regional y local debe ser mejorado, incorporando al mismo un enfoque más global, determinando con mayor precisión los puntos de estrangulamiento, utilizando los instrumentos más avanzados de la técnica moderna y los aportes de las diversas ciencias sociales.

El diagnóstico no puede ser divorciado de un proceso de concientización orientado a producir la programación de la acción, y más tarde a su ejecución. Esto implica la participación activa de la población, pues no hay concientización sin participación.*

4. *La Extensión Agrícola tendrá también como objetivo básico el de promover la organización de los agricultores en asociaciones y grupos instrumentales para la acción y el cambio.*
5. *Otro objetivo de la Extensión Agrícola será el de promover la planificación integral del desarrollo agrícola al nivel local, como producto del diagnóstico y de la concientización de la comunidad; y su compatibilización con la planificación al nivel regional y nacional.*
6. *Cuando la situación lo aconseje, el Servicio de Extensión Agrícola buscará también, dentro de los límites de su posición, promover la coordinación de las instituciones que trabajan en el sector agrícola, por lo menos a nivel local, aunque dicha coordinación debiera originarse a niveles más altos de decisión.*
7. *Como una consecuencia natural del esfuerzo educativo, que comenzó con el diagnóstico y la búsqueda de soluciones, la Extensión Agrícola debe colaborar con la población rural en su constante y creciente tecnificación. La tecnificación, sin embargo, nunca deberá ser un fin en sí misma, sino más bien, un medio de liberación del hombre de la ignorancia, la ineficiencia y la baja productividad.*

Para examinar el uso de recursos y la visión global de la realidad, la Extensión Agrícola debe considerar preferentemente la tecnificación a través de conjuntos armónicos de prácti-

cas y no de prácticas aisladas o fuera de contexto. Para que su contribución técnica sea más fidedigna y positiva, la Extensión Agrícola basará sus recomendaciones en datos obtenidos mediante la verificación local rigurosa de los resultados de la investigación hecha en los centros experimentales.

8. *La participación del extensionista se hará a través del diálogo, es decir de la comunicación, que sólo puede existir cuando el técnico se coloca al mismo nivel que el agricultor y aprende su forma de pensar a través de su lenguaje.*

Mientras los agricultores aportan a través del diálogo sus vivencias y experiencias, el extensionista aporta categorías críticas de análisis y conocimientos técnico-científicos.

Como parte del proceso de comunicación, la Extensión Agrícola tiene la función de explicar e interpretar los planes de desarrollo regionales y nacionales a los agricultores. Esto lo debe hacer no como imposición o persuasión, sino como educación, para que el apoyo de los agricultores a los planes, esté basado en decisiones racionales y fundamentales. A la vez y en dirección inversa, la Extensión Agrícola debe promover la incorporación de las experiencias, las posibilidades y necesidades reales y los deseos de los agricultores del nivel local en dichos planes regionales y nacionales.

También es función de la Extensión Agrícola el promover la comunicación entre:

- a. *Los agricultores entre sí, estimulando el intercambio de experiencias.*
- b. *Los agricultores y los centros de investigación, contribuyendo al estudio de los problemas reales.*
- c. *El Servicio de Extensión Agrícola y otras organizaciones que puedan facilitar la solución de los problemas.*

Metodología de la Extensión Agrícola

1. *Como la programación de la Extensión Agrícola debe integrarse con los planes nacionales y regionales, los programas de Extensión deben especificar objetivos y metas. Estas deben ser de-*

* Por concientización se entiende un proceso de formación de la conciencia social de las personas como individuos y miembros de la sociedad. Este proceso permite al individuo percibir su situación dentro del marco de referencia múltiple de lo histórico, cultural ético y moral; estructural, físico-biológico-agronómico, social y económico; ayudando así al individuo a reorientarse con respecto a los demás miembros de la sociedad, en busca de una fuerza que lo lleve hacia la aceleración de los cambios necesarios y factibles para el crecimiento humano.

finidas en términos medibles, no solamente como aumentos de producción, sino también en términos de cambios en las personas y en la comunidad.

2. *El diagnóstico debe ser parte del proceso educativo y del proceso de acción para el cambio. Debe hacerse con la participación activa de la comunidad, ya que consiste en un proceso de auto-descubrimiento y de toma de posición.*
3. *A nivel local, se recomienda efectuar el diagnóstico inseparablemente de la programación, de la acción y de la capacitación para la misma. Para lograr esto podría considerarse entre otros, el siguiente esquema metodológico:*

a. Investigación descriptiva general:

En una área determinada se realizan estudios físicos, agronómicos económico-sociales y de antecedentes históricos. Sus instrumentos son los datos censales, documentos históricos, encuestas sociales, estudios de caso, mapas de suelos y de uso potencial de la tierra, precios y demás factores económicos y otros. Dentro de esa área, se escogen estratégicamente algunas comunidades-tipo, en las cuales se realiza la fase siguiente.

b. Investigación temática:

A nivel de la comunidad, se estudian los temas fundamentales (creencias y valores) de su cultura, a través de técnicas que permitan captar la percepción que la comunidad tiene de su situación y de sus problemas. El material obtenido sirve como base para una "síntesis cultural", en la cual se combinan la experiencia de la comunidad y la visión analítica de los investigadores. Esta síntesis permite elaborar un programa educativo (pedagógico), que lleve a la comprensión de los problemas, mediante el conocimiento de sus causas.

c. Programación y acción:

Como consecuencia del autoconocimiento de la comunidad, en el cual participa el extensionista, la comunidad toma decisiones sobre líneas de acción para el cambio.

En esta fase, la necesidad de tecnificación aparece como una consecuencia natural de la concientización.

A esta altura la Extensión Agrícola debe contribuir a la difusión de la tecnología, dentro de un contexto amplio de acción para el propio crecimiento de la comunidad.

Parte de este proceso de programación y acción es la evaluación constante hecha por la comunidad de los resultados alcanzados, tanto en cuanto a metas de producción, como de promoción humana.

d. Expansión de la acción:

Finalmente la acción, basada originalmente en un proceso de investigación hecho en unas pocas comunidades estratégicamente seleccionadas, podría ser expandida a otras comunidades del área.

- e.** *Como medio para seguir este u otros esquemas metodológicos, y a la vez como uno de los fines importantes de la metodología, la Extensión Agrícola prestará atención prioritaria al desenvolvimiento de organizaciones campesinas locales a través de cada etapa del proceso.*

4. *Como los recursos disponibles para los Servicios de Extensión son escasos, se debe hacer énfasis tanto en los métodos para mejorar la eficiencia del trabajo como para obtener recursos adicionales.*

Un área que merece atención especial en la segunda categoría es la relacionada con el cobro por servicios netamente de asistencia técnica. En Colombia, por ejemplo, se ha introducido un sistema bajo el cual el agricultor comercial paga el costo completo de la asistencia técnica que él reciba.

Otra posibilidad que merece estudio en la práctica sería un sistema de pago, para asistencia técnica, escalonado. Los agricultores con áreas de cultivo mínimo seguirían recibiendo asesoramiento sin pago; en la medida que el área de cultivo o finca sea más grande, el agricultor pagaría una proporción creciente del costo de la asistencia técnica.

El sistema colombiano tiene las ventajas y desventajas de tratar el universo "agricultores" en una forma simplificada, dividiéndolo en dos compartimientos; los que no pagan (pequeños) y los que pagan el cien por ciento. El otro sistema tiene las ventajas y desventajas de concebir el universo "agricultores" como uno solo, compuesto de todos los posibles grados de tamaño, y con pago variable de acuerdo con el tamaño. Ambos sistemas deben ser estudiados y en la medida que sean exitosos, promovidos en otros países.

Algunos aspectos de la organización y administración de la Extensión Agrícola

1. *La Extensión Agrícola debería pasar progresivamente a una etapa de mayor descentralización, es decir, que la programación y dirección de sus actividades debe ser realizada a niveles cercanos a los de los beneficiados por ella, sin perder de vista la importancia de una concordancia adecuada al nivel regional y nacional, dentro de los planes globales de desarrollo rural. La función de la Extensión Agrícola debería ser responsabilidad de las unidades políticas de tipo municipal o departamental. Estas deben ir asumiendo responsabilidades mayores, incluyendo lo relacionado con financiamiento, en la función de Extensión Agrícola, como parte de sus planes integrales de desarrollo local. Esta descentralización operativa no excluye la existencia de organismos coordinadores y de política a nivel nacional regional.*
2. *La Extensión Agrícola debería incorporar a sus cuadros los servicios de nuevos tipos de técnicos o especialistas, tales como pedagogos, sociólogos, economistas, antropólogos, ecólogos, etc. para que el diagnóstico y la programación tengan en cuenta aspectos de la vida rural que se consideran tan importantes como los aspectos agronómicos. En otras palabras, la programación debe recibir el aporte de equipos interdisciplinarios.*
3. *A la vez, la escasez de recursos disponibles para Extensión Agrícola con relación al tamaño de la población rural, hace casi imposible la capacitación al nivel universitario y de posgrado de todo su personal. Es necesario, por lo tanto, incorporar sistemas de capacitación en servicio en los organismos de Extensión Agrícola y mé-*

todos de trabajo en equipo que haga complementario el aporte del personal más preparado o especializado con el del personal de menos preparación o experiencia.

4. *En todos los niveles, el personal de Extensión Agrícola debe trabajar en equipo, es decir en grupos integrados de participantes, como única forma de transmitir a los agricultores el espíritu y el método del trabajo en equipo.*
5. *El enfoque de la Extensión Agrícola que se describe en este documento exige una formación diferente del personal, en la cual la capacidad pedagógica debe ser tan importante como la competencia técnica. Esto exige el establecimiento de un proceso de capacitación permanente del personal, el cual debe ir desde directivos hasta los agentes de campo.*

La formación de los extensionistas, además, debe corresponder a la etapa o las etapas de desarrollo que atraviesa la región, variando de una preparación generalista a una especializada, pero siempre con una fuerte competencia pedagógica, para no anteponer los aspectos puramente técnicos a los aspectos educativos de la Extensión Agrícola.

6. *El papel del supervisor, con demasiada frecuencia concebido como el de un jefe burocrático o administrativo, debe modificarse para transformarlo en un formador de personal.*
7. *Deben reducirse al mínimo las tareas administrativas del personal de campo, dotándolo en cambio de instrumentos de planeamiento y control de sus actividades que sean funcionales.*
8. *La eficacia del extensionista debe medirse no por el número de métodos que utiliza ni por el número de actividades que realiza, sino por la funcionalidad de su estrategia y por la participación que logra de la población rural.*

El proceso de evaluación debe ser continuo, abarcando todas las etapas de la planificación, la ejecución incluyendo metodología y los resultados, debiéndose para ello formular esquemas específicos.

9. *Al nivel de la familia y de la comunidad rural, el objetivo educativo de promoción integral, exige*

un aumento de la participación de la mujer y de los jóvenes en el proceso de toma de decisiones. Como consecuencia, la Extensión Agrícola debe dar gran importancia al trabajo con las amas de casa, con la juventud y con la familia rural como unidad social básica.

Ahora bien, en dicho trabajo debería reducirse la alta importancia relativa que actualmente se da a aspectos periféricos como el vestuario, el embellecimiento de la vivienda, el perfeccionamiento culinario, etc., que son consecuencias naturales del desarrollo, para concentrarse en la concientización y capacitación de las madres para que participen en las decisiones y para que eduquen a sus hijos con una orientación más moderna, independiente y realizadora.

10. *La Extensión Agrícola debe intensificar masivamente sus trabajos con la juventud rural, pero tratando constantemente de que sean las propias comunidades las que tomen a su cargo dichos trabajos, mediante la acción organizada de sus instituciones y habitantes. En cuanto a la orientación del trabajo con la juventud, la Extensión Agrícola debería considerar el hecho de que la juventud tenderá más y más a abandonar la agricultura propiamente dicha. Por consiguiente los esfuerzos de capacitación no deberían concentrarse en el dominio de las prácticas agrícolas, sino más bien dedicarse a preparar al joven para enfrentar positivamente cualquier camino que él escoja.*

La formación del personal dedicado a trabajar con amas de casa y con juventudes, debe adaptarse a los requisitos de este nuevo enfoque de la Extensión Agrícola. Además de su formación técnica, deben recibir una formación más profunda en psicología educacional, desarrollo personal, pedagogía, sociología, dinámica de grupos, comunicación, planeamiento y otras disciplinas, que los capaciten para contribuir más eficazmente a la formación integral de la comunidad.

IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DEL IICA EN EXTENSION AGRICOLA

Recomendaciones sobre acción del IICA a corto plazo

Las recomendaciones sobre acción del IICA en el campo de la Extensión Agrícola se refieren a la

política general de la institución con relación a la Extensión Agrícola propiamente dicha, las instituciones y organismos nacionales que constituyen su público; los instrumentos prioritarios que deben emplearse, las áreas geográficas de concentración de acción y las implicaciones con relación al personal requerido.

Política

Incluir en el IICA un programa sobre Extensión Agrícola con las funciones y el enfoque propuestos aquí, e incrementar el personal dedicado a ese programa.

Un programa sobre Extensión Agrícola permite atender el interés de los países en ayudarles a reformular las acciones en el área de Extensión; es un instrumento prioritario para que el IICA implemente su proyección humanista y cumpla con su objetivo de fortalecer las instituciones de desarrollo.

Instituciones-público

Lo que hace Extensión depende en buen grado de la política y planeación nacional de desarrollo del sector agrícola. Por consiguiente, para lograr el mejoramiento de la función de Extensión el IICA debe procurar trabajar con los órganos máximos de planificación de cada país, así como también con los órganos que planifican a niveles más bajos los programas de crédito, comercialización, reforma agraria, etc., todos los cuales tienen una relación crucial con la Extensión.

Además, la implantación de una nueva concepción de la Extensión Agrícola exige al IICA influir sobre la preparación misma de los futuros agentes de cambio, cuya formación se hace en la Universidad. El IICA debe procurar conseguir que la Universidad se interese y participe activamente en Extensión, en diversas formas:

1. *Estableciendo en el currículum formativo de los profesionales que se dedicarán a carreras de contacto rural, disciplinas que los capaciten para actuar como agentes de cambio, tales como Sociología, Economía, Comunicación, Pedagogía, Psicología Social. Debe procurarse enseñar disciplinas que permitan un constante análisis crítico de Extensión como proceso, y no enseñar la Extensión como una institución preestablecida y estática.*

2. *Colaboración directa en programas de Extensión, lo cual permitirá a los estudiantes vivir experiencias de comunicación e interacción con la población rural.*
3. *Integrando de forma más adecuada la enseñanza, la investigación y la extensión, de manera que esos tres tipos de actividades respondan a los problemas reales de la población rural.*

Además de los Servicios de Extensión, el IICA debe también orientarse a fortalecer los demás organismos con responsabilidad en la promoción y educación extraescolar de la población rural. Entre ellos: los servicios de desarrollo de la comunidad, servicios de aprendizaje vocacional, servicios de educación cooperativa y similares, así como servicios de educación por radio y televisión.

Instrumentos

De acuerdo con los públicos, deben utilizarse distintos instrumentos:

1. *Al nivel de planeación nacional, crédito, comercialización y reforma agraria, deben utilizarse reuniones y seminarios con ministros, gerentes y directores; asesoría directa en la elaboración e implementación de proyectos; adiestramiento en servicio en labores de planificación y ejecución; adiestramiento o capacitación recíproca; experiencias demostrativas basadas en investigación.*
2. *Al nivel de las universidades: promover la introducción de cursos especiales designados para las necesidades de futuros extensionistas, cursos de post-grado; asesoría directa en mejoramiento del curriculum; asesoría en el establecimiento de áreas de acción rural integrada, etc.*
3. *Al nivel de los servicios de extensión y similares: seminarios internacionales y nacionales para directores de extensión; cursos en planificación de extensión; investigación; adiestramiento en servicio; pro-*

ducción de textos y material didáctico; estudios de evaluación de los servicios.

Implementación

1. *Se recomienda que el IICA organice una masa crítica de personal y presupuesto suficiente para dar un apoyo decisivo a los países miembros en el fortalecimiento de sus instituciones de extensión agrícola, transferencia de tecnología y organización campesina; enfocando sus esfuerzos hacia los organismos gubernamentales (principalmente Servicios de Extensión Agrícola) responsables para estas funciones.*
2. *Este esfuerzo del IICA debe contener dos componentes principales, estrechamente ligados:*
 - a. *Lo relacionado con mejoras en los "factores externos" que influyen en los resultados de los Servicios de Extensión. Deben dedicarle a esto una porción importante de su tiempo los Jefes de Programa en cada país; y el Equipo de la Dirección Regional, especialmente el Director Regional y el Economista Sectorial.*
 - b. *Lo relacionado con mejoras en los "factores internos" de los Servicios de Extensión. Se considera que se requeriría un mínimo de tres miembros del personal profesional en cada zona, más el apoyo de un equipo interdisciplinario de la Dirección General y el de las Direcciones Regionales, para esta tarea.*
3. *Debe utilizar los siguientes criterios para determinar la ubicación del personal que trabajaría sobre los "factores internos":*
 - a. *Países donde hay interés y esfuerzos incipientes o en marcha en el campo educacional universitario o de posgrado, en Extensión Agrícola.*
 - b. *Países donde hay en marcha experiencias innovadoras en los campos de extensión agrícola, organización campesina y transferencia de tecnología; los cuales pueden ser útiles a los demás países miembros.*
 - c. *Países con mayores necesidades e interés.*

RESUMEN

Este trabajo analiza los sistemas de extensión o la transferencia de conocimientos tecnológicos agropecuarios a los productores rurales de los países de América Latina, con el propósito de fundamentar nuevos sistemas ajustados a la realidad cultural, educacional, económica y social de cada país. Este informe fue preparado por un grupo de expertos del IICA, y fue presentado a su Junta Directiva en su Décima Reunión Anual.

Con base a los estudios, entrevistas y discusiones, en los que el grupo de expertos señala los aspectos que frenan el buen funciona-

miento de los sistemas de extensión a los productores rurales. Del análisis de los mismos, se originan algunas recomendaciones para apoyar los esfuerzos del IICA dirigidos a mejorar los servicios de Extensión Agrícola de los países miembros.

El informe examina las acciones de los Servicios de Extensión dentro del sistema institucional; los factores externos e internos que limitan la eficiencia de los servicios de extensión agrícola su estrategia general e implementación del Programa del IICA en Extensión Agrícola.

SUMMARY

This paper analyzes the systems of extension or the transference of agricultural technological knowledge to the rural producers of the Latin American countries, with the purpose of fundamenting new systems, adjusted to the cultural, educational, social and economic reality of each country. This report was prepared by a group of experts from IICA, and was presented to the Board of Directors in its Tenth Annual Meeting.

Based on their studies, interviews and discussions, the group of experts points out the aspects hindering the good operation of

the extension systems to rural producers. From their analysis come some recommendations to support the efforts made by IICA towards the improvement of the Agricultural Extension services of its members.

The report examines the activities of the Extension Services within the institutional system; the internal and external factors limiting the efficiency of the agricultural extension services; its general strategy and the implementation of IICA's Program on Agricultural Extension.

HUMANISMO Y COLONIZACION

LA DIMENSION HUMANISTA DEL IICA

Desde hace algunos años, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, con la aprobación de la Junta Directiva que lo gobierna a través de su plan General ha escogido al humanismo como eje principal de su doctrina y leitmotiv de su acción en el continente. Esta opción marca un profundo cambio en el desarrollo de sus líneas programáticas de acción.

El tema del humanismo es tratado casi siempre en el ámbito de lo filosófico. Por ello recibe gran número de interpretaciones y connotaciones que dificultan su utilización en la orientación de políticas de acción.

Para nosotros, el humanismo tiene un sentido más práctico que especulativo: el lleva a la acción y la orienta. No es un humanismo simplemente principista, o que se mueve en la especulación. El se refiere inmediatamente al dominio de la planificación racional de la acción, aunque tiene su base filosófica.

La base filosófica que lo sustenta es relativamente simple: el hombre, entendido como ser social, es el centro del que-hacer social, el sujeto de su propia perspectiva histórica y el fin del desarrollo.

“Una visión humanista del proceso productivo, humanismo científico y concreto, es la clave para superar los problemas más serios de la llamada colonización”.

Joao Bosco Pinto*

* Especialista en Reforma Agraria, IICA, Zona Andina, Lima, Perú.

Aceptar esta posición humanista significa:

1. Entender al hombre no como un individuo aislado, sino como un ser social, un ser de relaciones, cuya individualidad se realiza solamente a través de un complejo conjunto de relaciones de todo orden. Ser personal que alcanza su pleno desarrollo mediante las relaciones que establece con otros hombres.

2. Aceptar que el hombre es el fin de toda organización económica, social, política y cultural.

3. Admitir que los hombres concretos tienen que tener el control de todos aquellos elementos que afectan su vida económica, social y política.

Esta posición principista actúa como una idea-fuerza, que se traduce necesariamente en consecuencias prácticas, y que orienta los programas proyectos y actividades que el Instituto ejecuta con los países miembros.

Una de las primeras consecuencias de esta orientación doctrinaria es que el IICA deba dirigir prioritariamente su acción en beneficio de las mayorías nacionales de nuestros países. De no hacerlo, estaría en contra de su posición humanista, ya que, cuando nos referimos al hombre, no nos referimos a algunos pocos hombres sino a todos los hombres.

Además, nuestra acción a través de sus líneas programáticas se orienta a que estas mayorías se organicen consciente y autónomamente. Es la única manera de garantizar que los hombres alcancen a controlar todos los elementos que en su ambiente físico-social afectan su propia vida y logren así hacerse sujetos del desarrollo.

Finalmente, la acción de apoyo a las mayorías nacionales debe redundar en beneficio de ellas, ya que nuestro humanismo concreto plantea que el hombre es el fin de toda la

organización económico-productiva, social, política y cultural.

Siendo el humanismo el eje doctrinario central de nuestra acción, se considera que ninguna actividad, proyecto o programa nuestro puede ignorar o dejar de lado estos supuestos básicos. Y aún menos, podríamos apoyar proyectos o actividades que puedan resultar en desmedro de aquellas mayorías, o que impliquen tomar al hombre como un objeto, o un instrumento que se utiliza y descarta.

El humanismo significa para todos nosotros que trabajamos en el Instituto un serio compromiso con los pueblos de nuestros países, ya que el Plan General que lo implementa ha sido aprobado por los países miembros, y se ha transformado así en el marco orientador de nuestras acciones.

Esta breve introducción al tema del humanismo busca mostrar con alguna claridad nuestra posición doctrinaria, la que nos permitirá también progresivamente sacar algunas consecuencias prácticas, con referencia a los procesos de colonización.

LOS PROCESOS DE COLONIZACION EN AMERICA LATINA

No es nuestra pretensión hacer un análisis exhaustivo de todos los procesos de colonización en América Latina. Estos se desarrollan en un gran número de países de la región, con características muy variadas y que responden a otros factores que afectan diferencialmente a estos países.

Sin embargo, es posible hacer sobre ellos algunas generalizaciones, que nos permitan reflexionar críticamente sobre la situación de estos procesos y sacar algunas conclusiones, por lo menos, preliminares.

Los procesos de colonización han tomado básicamente dos formas:

1. Una forma espontánea, a través de movimientos migratorios, que ubicándose en los límites de la frontera agrícola la hacen avanzar, incorporando nuevas áreas a la producción.
2. Una forma organizada y con respaldo oficial, a través de proyectos de colonización.

Sobre esta segunda forma, casi siempre se está de acuerdo que en muchos países y en la mayoría de los casos no ha tenido el éxito esperado.

En cuanto a la primera forma algunos estudios han mostrado que ha tenido un éxito relativo, superior a la forma dirigida. Estos estudios son bastante cuestionables porque, muchas veces se encuentran parcializados, solo abordando el aspecto económico, el desarrollo técnico productivo del área y olvidando casi siempre que aquellos que han sido los principales actores en la apertura del monte, raramente se benefician del resultado de su trabajo, siendo desplazados por otros, que, dotados de mayores recursos de capital, muchas veces los desalojan y fuerzan a migrar. Estos estudios casi nunca hacen referencia al tremendo costo de vidas humanas que estos procesos implican, sin hablar de su costo social.

Se puede decir que, en general, los procesos de colonización en América Latina están lejos de ser un éxito; más bien, la mayoría de ellos representan fracasos, por lo menos para aquellos que han gastado su energía vital y arriesgado sus vidas y la de sus familias para hacer viable estos procesos.

También buscando generalizar al máximo, se puede decir que este fracaso se debe a los siguientes factores:

- a. Insuficiente atención dada al recurso humano, tanto en su selección, en su preparación y capacitación, como en el apoyo técnico y finan-

ciero necesario para desarrollar tales proyectos.

- b. Una fuerte dosis de paternalismo estatal, que se transforma finalmente en una suerte de dominación de los colonos, imposibilitándolos de alcanzar su autonomía.
- c. Deficiente organización de los productores e insuficiente participación de ellos en la gestión económica de los proyectos.
- d. El no tomar en cuenta adecuadamente las características físico-ecológicas de las áreas colonizadas, casi siempre ubicadas en el trópico húmedo.
- e. Alejamiento de los centros de colonización de los mercados y deficiente infra-estructura física, que les permitan vender adecuadamente sus productos.
- f. Ausencia de una planificación racional que cubra los aspectos económico-productivos, técnicos, físico-ecológicos, sociales y culturales de los proyectos de colonización.

Estos factores tienen diferente incidencia —es evidente— de acuerdo a la forma que ha tomado el proceso colonizador: espontánea y dirigida.

Es necesario hacer una pequeña digresión con respecto al término colonización. El hecho de que es un término ampliamente empleado casi nos obliga a utilizarlo, aunque no nos guste.

No nos gusta por todas las connotaciones negativas que tiene. En primer lugar, parte de un supuesto frecuentemente falso: de que estas áreas están vacías, no tienen población. Esto ha provocado en muchos países, el des-

plazamiento, cuando no la eliminación de las poblaciones nativas autóctonas, por los grupos colonizadores, eliminación muchas veces directa y física, otras veces por la destrucción de su economía natural y de su cultura propia, otras finalmente por la diseminación de enfermedades desconocidas para el aborígen. Es muy conocido de todos este capítulo, frecuentemente asociado con la colonización.

Otro aspecto negativo es la misma connotación de colonización. Parece que nosotros queremos repetir, frente a las áreas aún no incorporadas a nuestras economías, la misma forma de dominio y explotación que ha sido ejercida contra nosotros, en los primeros siglos de nuestra historia, durante el periodo colonial.

Por ello sería preferible, denominarla "incorporación y desarrollo de nuevas áreas productivas", que proceso colonizador. Una vez hecha esta salvedad, sin embargo, para fines de brevedad continuaremos empleando la denominación de colonización.

Volviendo a los factores principales que hemos enumerado como siendo aquellos que han provocado el fracaso de los procesos colonizadores, parece posible profundizar el análisis y descubrir que por detrás de ellos, parece existir una concepción fragmentaria y no sistemática de los procesos sociales, redundando en acciones inconexas que no logran los objetivos de incorporar estas áreas nuevas y de promover en ellas un grado de desarrollo, que permita a los hombres beneficiarse, como conjunto social, de la riqueza generada por su trabajo.

Quisiéramos, en este aspecto, aportar algunas ideas, que pudiesen contribuir para que los procesos de incorporación y desarrollo de nuevas áreas productivas se hagan tomando en cuenta aquellos principios sencillos que enmarcan doctrinariamente la acción del IICA: un humanismo práctico.

UNA CONCEPCION TOTALIZANTE DE LOS PROCESOS SOCIALES

En cualquier sociedad o grupo humano, en cualquier grado de desarrollo y organización que se encuentre, siempre es posible identificar los siguientes elementos básicos:

1. La Naturaleza (entendida ecológicamente, como el medio ambiente físico-biológico).
2. Los hombres (entendidos en su conjunto, es decir, en relación entre ellos),
3. Las actividades (que los hombres ejercen sobre la naturaleza para generar bienes con que satisfacer sus necesidades básicas de alimento, vivienda, vestido, reproducción, etc.).

Esquemáticamente:



Estos tres elementos sencillos nos permiten definir un conjunto de relaciones mutuas, cuyo sentido variará de agrupación social a agrupación social, pero que se encuentran presentes en todas.

Se puede enseguida desglosar cada uno de estos elementos, lo que nos permitiría identificar una serie de factores que, tratándose de incorporación y desarrollo de nuevas áreas productivas, deben de estar presentes, necesariamente, si queremos realmente lograr un desarrollo humanista de estas áreas.

a. La naturaleza: El medio físico ecológico ofrece al hombre una cantidad determinada de alternativas, para la satisfacción de sus necesidades, a la vez que fija ciertos lími-

tes. En cuanto fija límites también reta al hombre para que éste, a través de la creación de instrumentos nuevos y de la acumulación de conocimientos pueda superar estos límites. Sin embargo, la misma acción del hombre viene a producir una serie de cambios en la naturaleza, cambios que si no son controlados y mantenidos a un nivel de equilibrio, pueden provocar la destrucción misma de aquello que es la fuente primaria de la satisfacción de las necesidades del hombre.

b. Los hombres: De nuevo aquí entendemos el conjunto de hombres en relación para generar bienes que permitan satisfacer a necesidades que son a la vez biológicas y sociales. No entendemos por ello, hombres aislados, ni seres individualizados. El hecho de que el hombre siempre ha buscado la producción de bienes de una manera conjunta, es decir, social es una constante jamás desmentida en todo el curso del desarrollo de la especie.

c. El trabajo: El trabajo social es la actividad básica que no solamente ha permitido al hombre sobrevivir, sino ser lo que es. El trabajo transforma la naturaleza, genera conocimientos e instrumentos nuevos, y a la vez transforma al propio hombre, lo humaniza. El trabajo, como fuente principal de creación y transformación, es la actividad principal de los hombres.

La vida social en general está organizada alrededor de este conjunto de elementos: de un proceso productivo en que estos elementos se combinan para generar bienes materiales, con los cuales el hombre puede sobrevivir. Los hombres, alrededor de este proceso traban relaciones entre sí, se organizan.

Este modelo sencillo de interpretación de una sociedad, puede sernos útil para comprender inclusive la complejidad de nuestra vida social moderna. Pero sobre todo nos sirve para llamar la atención sobre ciertos aspectos importantes, que por ser obvios y evidentes, muchas veces no son tomados en cuenta,

cuando se trata de crear en nuevas áreas un proceso de desarrollo.

Una de las características básicas de este modelo, en el cual queremos hacer hincapié, es su unidad, unidad que está dada por las estrechas relaciones que unen los elementos que lo componen. En efecto los hombres, al gastar energía vital, a través del trabajo productivo, para transformar los elementos naturales en productos que les permiten satisfacer a sus necesidades lo hacen de forma social, mancomunada, asociada. A la vez el producto generado es también usufructuado, consumido entre todos: es también social. A su vez la relación que se traba con la naturaleza, aunque tenga un carácter de dominio, busca la conservación del recurso utilizado, su renovación; es por lo tanto un uso equilibrado, la podríamos llamar de **relación técnica de equilibrio**. El conjunto de instrumentos generados en y para esta relación, está de acuerdo con esta noción de equilibrio y además es **resultante** de ella.

El nivel de conocimientos también resulta progresivamente de esta relación de enfrentamiento y control.

Como se puede apreciar en el modelo, las relaciones se armonizan en una unidad e integración, que permite un grado de desarrollo continuo, autosostenido, tanto en las relaciones hombre-naturaleza, hombre-instrumentos, como en las relaciones hombre-hombre. El propio desarrollo del conocimiento está armonizado con los otros conjuntos de relaciones.

DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO Y LA EXPLOTACION AGRICOLA MODERNA

La primera diferencia fundamental que se da entre el modelo y la empresa moderna se refiere a la naturaleza. Esta no es considerada como la fuente principal de los elementos con los cuales el hombre, a través de un proceso de transformación, crea productos que le per-

miten satisfacer sus necesidades. Es simplemente un elemento que se explota, a través de un alto grado de desarrollo tecnológico (entendido como el desarrollo de los instrumentos de trabajo, principalmente).

En consecuencia, la relación que se traba con ella no es la de equilibrio, la de control y de renovación, sino la de explotación que muchas veces se transforma en depredación del recurso natural. No existe una relación técnica de equilibrio, sino una tecnología (conjunto de instrumentos y habilidades), que tampoco resulta necesariamente de las mismas características del medio ambiente y de la satisfacción de las necesidades básicas del grupo humano.

A pesar de ser la primera diferencia que tratamos, es algo resultante de otro factor: el que se relaciona con la organización que los hombres desarrollan entre sí, durante el proceso de producción. Como vimos en el modelo, los hombres mancomunadamente trabajan para generar un producto social que es de todos igualmente. Para ello desarrollan y utilizan instrumentos que también les pertenecen. El trabajo es social, la riqueza generada es social, el usufructo de esta riqueza es social.

En la empresa moderna esta unidad ha sido rota. Los propietarios de las tierras y dueños de los instrumentos de trabajo son distintos de aquellos que trabajan directamente las tierras. Aunque el trabajo es mancomunado, el producto y los instrumentos del trabajo no son de los que trabajan directamente. Se ha roto la unidad que debe de existir entre el trabajador y el producto de su trabajo y en consecuencia es también desigual el usufructo de la riqueza.

En el modelo anterior, los trabajadores-propietarios conservan el recurso natural, puesto que sin él no se puede producir un desarrollo continuo y autosostenido y por lo tanto la satisfacción de necesidades básicas se ve afectada. En la empresa moderna, los traba-

adores sólo están preocupados con su salario: los propietarios están preocupados con la mayor ganancia posible y para ello tienden a explotar sin ningún control al medio ambiente. No puede haber en consecuencia relación de control y equilibrio entre los hombres y la naturaleza. No hay relación técnica.

Además, otra consecuencia del sistema moderno es la separación que, en razón de diferentes relaciones de propiedad respecto a los instrumentos de trabajo y de la tierra, se introduce entre los hombres mismos: los propietarios y los trabajadores. Se ha roto no solamente la integración de la producción, sino también la unidad del grupo humano. Se ha introducido la individualización, en vez de la acción comunal. Se ha instaurado el individualismo en vez del desarrollo personal. Se han creado intereses opuestos y particularistas, en vez de un interés solidario y social.

El último elemento que se debe analizar es el elemento mismo del trabajo, actividad fundamental del gremio humano. El trabajo en la empresa moderna, por el hecho mismo que el trabajador no es más dueño del producto generado por su trabajo, deja de ser una actividad de creación, y se transforma en una acción mecánica y repetitiva. Deja de ser un método de transformación y aprendizaje constantes que van transformando no solamente el objeto al cual se aplica, sino también al hombre mismo, para transformarse en el peor esclavo del hombre, lugar donde solamente se queman energías y sobre el cual va a pesar una extraña maldición. Maldición que no viene desde arriba, sino de los hombres mismos, que le han quitado aquel carácter que alguna vez tuvo de ser "la acción creativa fundamental del hombre", y que hemos intentado recuperar en nuestro modelo.

La empresa moderna es seguramente muy "productiva". Seguramente que para sus dueños es también rentable. Pero más y más se aleja de un proceso productivo humanizado y humanizante. El hombre mayoritario, el

hombre trabajador en ella no es más el fin, sino el hombre minoritario, el hombre propietario. Ella puede ser altamente "productiva" porque su relación con la naturaleza no es de equilibrio y control, sino de explotación y depredación. Pero al destruir con el medio ambiente y con la naturaleza, concluirá seguramente por terminar con los hombres. Y por último ella logra separar al trabajador de aquello que más que nada le pertenece: el fruto, el resultado de su trabajo. Al hacerlo seguramente permite concentrar la riqueza y aumentar su poder de explotación. Pero también para muchos representa la anulación de gran parte de su vida, puesto que el trabajo sólo lo desgasta físicamente, sin hacerlo más hombre y más creador. Finalmente, la empresa moderna divide al grupo humano y crea dos enemigos en pie de guerra, luchando para aumentar su tajada, uno en detrimento del otro: la solidaridad de la especie se encuentra definitivamente comprometida.

EMPRESA MODERNA, DESARROLLO DE NUEVAS AREAS Y HUMANISMO

Apliquemos las nociones que hemos estado desarrollando al proceso de incorporación y desarrollo de nuevas áreas productivas, la mal llamada colonización.

Supongamos que en un área físico-ecológica determinada exista un delicado equilibrio, producido por un conjunto de relaciones existentes entre tipo de suelo, precipitación pluvial, irradiación solar, flora y fauna, etc. Supongamos que cualquier modificación masiva de uno de los elementos puede provocar un profundo desequilibrio que daña a todos los elementos.

Aplíquese a este medio físico-ecológico un modelo de desarrollo que tenga las características ya enumeradas de la empresa moderna entre las que destacan:

1. Explotación incontrolada de los recursos naturales.

2. Aplicación indiscriminada de una tecnología inadecuada e inadaptada a las características del medio.
3. Ruptura de la unidad existente entre propiedad de instrumentos, medios y producto por un lado y productor-trabajador por otro.
4. Ausencia de relación técnica de equilibrio.
5. Ruptura de la solidaridad del grupo humano.
6. Individualismo.
7. Trabajo asalariado y mecánico.

Seguramente que a nivel de unidad de producción es posible lograr un alto grado de productividad. Pero tomemos en su conjunto los elementos que hemos relacionado en el modelo y veamos los resultados:

- a. Depredación de los recursos naturales: tala de bosques, erosión, cambios ecológicos profundos.
- b. Conflictos sociales, rapiña de tierras.
- c. Bajos niveles de vida de los trabajadores, enfermedad, ignorancia y prostitución.
- d. Desplazamiento de los colonos pioneros, por otros que tienen más capital, más recursos tecnológicos o más habilidad política.

Podríamos seguramente ampliar el cuadro, casi por deducción y cuanto más lo ampliáramos más nos acercaríamos a la descripción de muchas áreas fronterizas, o áreas de colonización, actualmente existentes en nuestros países. Tanto la literatura sociológica, como la novelística en todos los países están

llenas de ejemplos de este tipo de situaciones socioeconómicas, que se encuentran en las áreas de colonización.

Apliquemos el otro modelo. No necesitamos hacer muchos esfuerzos mentales para representarlo, porque efectivamente existen casos que se le asemejan, aunque en grupos humanos muy distintos a aquellos que nosotros estamos acostumbrados a llamar "modernos" o "civilizados". Es justamente el caso de las tribus indígenas del trópico, y también con referencia a ciertos elementos del modelo, el caso de muchos grupos indígenas que viven en la cordillera andina.

Respecto a la naturaleza: existe en el indígena un profundo respeto frente a ésta, y la búsqueda por mantener un control que no altere los ritmos y relaciones ecológicas. Es posible que esta actitud social del grupo aborígen no sea consciente, ni sistematizada, ni científica. Ella, sin embargo, se expresa en su vida religiosa, ritual y cultural. Cito en apoyo de esto el complejo sistema ritual de los Aymaras y Quechuas con respecto a la Pachamama (tierra-madre-naturaleza). En las tribus de la Amazonia esta actitud se traduce por una continua rotación de terrenos, por la utilización de agricultura a la sombra, en pequeña escala, permitiendo la reproducción del bosque tropical con bastante rapidez. Existe por lo tanto una relación técnica de equilibrio: una actitud reverencial frente a la naturaleza, que es la fuente de su subsistencia, de la satisfacción de sus necesidades básicas. Ello se encuentra también expresado en sus mitos y leyendas.

Con respecto a la misma organización social, es decir, la organización de los hombres para producir los bienes de que necesitan, existe un sistema de propiedad comunal, colectiva, sistemas de ayuda mutua en el trabajo y repartición de los productos con base a las necesidades del grupo humano. Los excedentes acumulados sirven para la satisfacción de las necesidades de la tribu y no pueden servir

para que solamente algunos se desarrollen y aumenten su riqueza en desmedro de los demás. En el caso de los Aymaras y Quechuas, gran parte de esta organización está en proceso de desaparición, por la misma imposición, que éstas han sufrido en su contacto con el mundo moderno, con los valores y organización productiva de este mundo, pero en muchos aspectos a pesar de varios siglos de imposición, subsiste todavía.

Finalmente, el trabajo, como actividad productiva y creativa, es algo social, íntimamente vinculado con la vida social, fuente permanente de descubrimiento y conocimiento. El trabajo en la comunidad indígena carece totalmente de aquella extraña maldición que sufre en la sociedad moderna: es casi una actividad lúdica. Además el trabajador es dueño y señor de los instrumentos de su trabajo y su producto le pertenece.

Puede parecer algo de la misma nostalgia roussniana que atribuía todas las virtudes posibles al hombre en estado natural, afirmando que la sociedad lo corrompe. No se trata de tal cosa. Se trata simplemente de ver los resultados diferentes que dos modelos de organización socio-productiva puedan producir, en las grandes áreas aún vírgenes de nuestros trópicos, al tratar de incorporarlas a la producción.

Se trata finalmente de aprovechar lo que cada uno de estos modelos ofrece de bueno, para crear un modelo de desarrollo de áreas, que a la vez que las incorporen productivamente a la economía nacional, también las conserven como recursos naturales, yo diría casi como los últimos grandes recursos naturales, aún no desequilibrados cuando no totalmente destruidos, que restan a la especie humana. Y no solamente esto sino que también, y esto es fundamental para nuestra posición humanista, que los hombres que gastan sus vidas en la incorporación y desarrollo de esas áreas, sean los que en primer término se beneficien de este desarrollo y no sean las primeras

víctimas de un sistema de organización productiva, que ellos inconscientemente han establecido.

LA EMPRESA ASOCIATIVA Y EL DESARROLLO DE AREAS

En la última reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria de Panamá, hemos buscado conceptualizar la Empresa Comunitaria Campesina.

Por **Empresa**, queríamos decir la organización racional de todos los elementos, que entran en el proceso productivo; es el aspecto económico que se considera. Por **Comunitaria** queríamos significar el aporte común y mancomunado del trabajo, la organización social necesaria en base a una solidaridad de los hombres, dentro de este proceso: el aspecto social es considerado. Y por **Campesina** significábamos, aquellos que deberían ser parte de esta asociación, justamente las mayorías nacionales del sector rural, a la vez representa el aspecto político y humanista.

Estas Empresas Comunitarias Campesinas son formas asociativas de producción que buscan superar justamente los aspectos más negativos de la Empresa Moderna, sin dejar de aprovechar aquellos elementos positivos que esta tiene, como son la organización racional del trabajo productivo, el aprovechamiento de los adelantos de la ciencia para crear una tecnología acorde con las características del medio ambiente, la planificación del proceso de producción, etc. A todo eso se agregan las ventajas de un modelo de desarrollo social centrado en el trabajo mancomunado de los hombres, el establecimiento de una relación técnica equilibrado con el medio ambiente, la participación del grupo humano en todas las decisiones productivas, en el usufructo social de los resultados del trabajo también

socializado, de la riqueza social, en la generación de un proceso de desarrollo continuo y autosostenido, no simplemente de áreas, sino del mismo grupo social, entendiéndose como parte de este no simplemente el conjunto de hombres, sino el conjunto de relaciones entre hombre y naturaleza, mediatizados por el trabajo creador.

En este sentido también se trata de aprovechar muchos de los elementos positivos de la organización económica y cultural de los aborígenes, que la sociedad moderna en su afán de lucro desmedido ha relegado a un segundo plano, amenazando así también la sobrevivencia de la especie humana.

En el caso del trópico húmedo, cuya delicada ecología se encuentra amenazada por un falso proceso civilizador, que mejor podría llamarse un proceso depredatorio (de ello ya son ejemplos extensas áreas tropicales de nuestros países que comienzan a mostrar los trágicos síntomas de la aplicación de tales modelos), creemos sinceramente que solamente una visión integral, totalizante del proceso de desarrollo y una organización social basada en un orden de solidaridad y en una relación técnica de equilibrio, pueden permitir su aprovechamiento racional, su conservación y renovación, y a la vez un desarrollo de todos los hombres, centrado en los hombres mismos: hombre que debe ser el fin de este desarrollo, y el sujeto consciente y autónomo de este proceso.

Esto parece llevarnos a la conclusión de que una visión humanista del proceso productivo, humanismo científico y concreto, es la clave para superar los problemas más serios de la llamada colonización. Y que una visión economicista, solamente centrada sobre la producción y la productividad, podría conducirnos por el contrario a la destrucción del medio ambiente, a la división del grupo humano y a su final e irreversible deshumanización.

RESUMEN

El autor destaca la dimensión humanista del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas como base principal de su acción en los países miembros. Señala que la base filosófica que lo sustenta es el hombre, entendido como ser social, centro del que-hacer social, sujeto de su propia perspectiva y el fin del desarrollo.

Basándose en esta posición doctrinaria, analiza los procesos de colonización de América Latina, los mismos que se han dado hace ya muchas décadas con características muy variadas. Señala que los procesos de colonización han tomado dos formas: La espontánea y la organizada. En la colonización espontánea algunos estudios señalan éxitos relativos; en cuanto a la forma organizada, casi siempre se está de acuerdo que en muchos países y en la mayoría de las veces no han tenido el éxito esperado.

Señala las connotaciones negativas que tiene el término colonización, ya que parte de

un supuesto frecuentemente falso de que las áreas a colonizar están vacías, no tienen población. Esto ha provocado el desplazamiento, cuando no la eliminación de poblaciones nativas autóctonas, por los grupos colonizadores. Considera que la denominación más apropiada sería: "incorporación y desarrollo de nuevas áreas productivas".

Partiendo de los principios que enmarcan la doctrina humanista del IICA, el autor presenta un modelo de interpretación de una sociedad donde destacan los siguientes elementos básicos: la naturaleza, los hombres y las actividades, de cuyas relaciones se armonizan en una unidad e integración, que permite un grado de desarrollo continuo, autosostenido, tanto en las relaciones hombre-naturaleza, hombre-instrumentos, como en las relaciones hombre-hombre. Concluye señalando las diferencias entre este modelo y la explotación agrícola moderna; la empresa moderna, desarrollo de nuevas áreas y humanismo; la empresa asociativa y el desarrollo de áreas.

SUMMARY

The author stresses the humanistic dimension of the Inter-American Institute of Agricultural Sciences as the principal base of its action in the member countries. He points out that the philosophical basis sustaining it is man, understood as a social being, center of social actions, subject of his own perspective and the objective of development.

Based in this doctrinary position, he analyzes the settlement processes in Latin America, which have been taking place for many decades with very varied characteristics. He points out that the settlement processes have adopted two forms: spontaneous and

organized settlement. In spontaneous settlement, some studies point out relative successes; as far as the organized form, there is practically always a concensus that in many countries most of the times they have not had the expected success.

He indicates the negative connotations of the term settlement, since it starts from a frequently false premise that the areas to settle are empty, without population. This has created the displacement if not the elimination of autoctonous native population by part of the settlers. He considers the most appropriate denomination would be: "incorpora-

tion and development of new productive areas”.

Starting from the principles framing the humanistic doctrine of IICA, the author presents a model of interpretation of a society where the following basic elements are stressed: nature, men and activities, whose relationships are harmonized into a unity and in-

tegration that permit a degree of continuous self-sustained development, both in the men-nature, men-instruments as well as men-men relationships. He concludes pointing out the differences between this model and the modern agricultural exploitation: modern enterprise, development of new areas and humanism, associative enterprise and the development of areas.

EL PROBLEMA EDUCATIVO EN LA EMPRESA ASOCIATIVA

“La educación debe procurar exaltar valores de igualdad, de participación en el desarrollo de nuestros pueblos y debe estar al alcance de todos”

Ignacio Ansorena*

Partimos de la premisa de que no puede existir ningún intento de desarrollo sin la presencia del proceso educativo. Eludimos el dilema de si es necesario educar para el desarrollo o si éste es prioritario para posibilitar el mejor proceso educativo. Creemos que los dos procesos deben producirse simultáneamente. Nuestra proposición es que el desarrollo integral y humanístico es un producto educativo y entendemos que para el logro de los más elevados atributos de los mismos en el ser humano, es necesaria la integración a un tipo de desarrollo que le permita su expresión.

Para salir de este aparente círculo, que señala atributos favorables y positivos en las relaciones de desarrollo y educación, tenemos presente que existe otro círculo que se cierra también entre ambos procesos, pero al contrario del anterior, es desfavorable y negativo.

Esto se da en el caso de que siendo la educación un proceso por el cual se modelan las conductas y valores de la personalidad, ella puede ser conducente también al no desarrollo, es decir, puede consolidar valores conservadores de las actuales características de asimilación y consolidación del status quo.

* Extensionista Agrícola, Representación del IICA en Argentina.

De esta manera, el sistema social actual y dentro de él, el educativo, no presenta síntomas de crisis. Por el contrario, lo evaluamos justo, libre e igualitario. Sin embargo, es tan palpable nuestra realidad, que ya no tenemos ni siquiera el derecho de disimular la pobreza de nuestro campo, que nos rodea en cinturones urbanos; no podemos desconocer la desigualdad de oportunidades de los mejores atributos de la vida, que se presentan entre grupos minoritarios privilegiados y mayorías marginadas.

Independientemente de nuestro deseo, pertenecemos a sociedades que presentan claros síntomas de crisis, siendo esta de diversa naturaleza y magnitud.

Existe crisis porque en la situación que vivimos, se dan procesos que evidencian una estructura de relaciones sociales, planteando contradicciones, que aparentemente no se pueden resolver, sin modificar sus propias formas y contenidos. Felizmente, está implícito en la propia orientación normativa de la democracia, el tratar de encontrar sus propios medios correctivos para procurar su perfeccionamiento. Para ello, no nos puede limitar, especialmente a los profesionales, que somos privilegiados sociales, el ocultar la realidad y menos ser remisos a contribuir, aunque sea con buena voluntad, a la interpretación de la realidad actual y aportar aunque sea modestamente, para la búsqueda de soluciones.

Con estas ideas generadoras y los impulsos de los propósitos que tenemos, trataremos de plantearlas más explícitamente y sugerir tentativamente algunas indicaciones sobre el papel de la educación en y para el cambio, admitiendo desde ya, que esta premisa es sustancial y necesaria para nuestro esquema. La planteamos porque creemos que cuando el ser humano siente necesidades y percibe inconsistencias, se constituye en factor potencial de generación de acciones, que supuestamente tendrán algún efecto correctivo sobre la disonancia problematizada que sentimos.

Felizmente, también debemos declarar que esa crisis es consciente, aunque sea a nivel declarativo, por una escala amplia de personalidades políticas, como presidentes, ministros o legisladores, según lo han manifestado en varios encuentros nacionales, latinoamericanos y mundiales. Así también lo han expresado profesionales y técnicos de diversas orientaciones y disciplinas, así como las declaraciones de los núcleos directamente afectados, los campesinos. Y con seguridad que se continuarán reiterando muchas otras proposiciones en reuniones precedentes y presuminos que se seguirá insistiendo en la necesidad de acelerar el desarrollo en tal dimensión para que pueda expresarse en sus mejores calidades, en las poblaciones marginadas, que son realmente nuestro sino de inquietudes y nuestros mayores deudores de todo lo que el hombre ha creado y desarrollado culturalmente para el bien humano.

SITUACION CRITICA DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA

Creemos que no existe ser humano, que no esté de acuerdo con que la educación debe procurar exaltar valores de igualdad, de participación en el desarrollo de nuestros pueblos y que debe estar al alcance de todos. Sin embargo:

1. Queremos educación para todos, pero sólo pueden llegar a ella una minoría y de los ya incorporados, los más desposeídos son los que la tienen que abandonar, en altos porcentajes.
2. Queremos educación para todos, pero apreciamos que se selecciona una población que constituye una élite que participa de sus privilegios, descartando una gran masa, que sólo se prepara en una mínima proporción, para servicio de los grupos minoritarios.

3. Queremos educación para nuestros pueblos latinoamericanos, pero desafortunadamente debemos reconocer que nuestras sociedades repelen a nuestros profesionales, que emigran para fortalecer el desarrollo de países avanzados.
4. Queremos educación para usar mejor los recursos naturales, pero desafortunadamente, de nuestros escasos recursos y entre estos, los menos buenos y en las peores condiciones de utilización los destinamos a la sociedad rural, a pesar de ser países que esencialmente dependemos de los recursos naturales agrícolas.
5. Queremos educación para el cambio, cuando en América Latina el concepto educativo se asimila solo al cambio para el crecimiento económico, y al papel tradicional de preparar tecnólogos y difundir conocimientos, generando sólo algunos cambios en términos de nombres en los cargos burocráticos o de las instituciones, siendo estos solamente cambios marginales.

Estas situaciones se manifiestan al relacionar la educación y el sistema estructural en que actúa. Diríamos, en un ámbito de macro análisis.

Podemos ir más al fondo del proceso educativo y observar otras de sus características, atributos que han servido para identificarla como educación tradicional, que analizada por pensadores en el campo educativo, parece exigir un consenso de que es la predominante en nuestros países.

Las características que señalamos a continuación, serían aquellas que la identifican en su micro dimensión o vista por dentro:

- a. Incapacidad para resolver el analfabetismo,
- b. Rígida y formalista, sin adaptarse a

las funciones ocupacionales requeridas en un proceso de desarrollo.

- c. Vertical y autoritaria, por que transmite conocimientos como verdades indiscutidas.
- d. Academizante, dirigiendo toda su actividad a la obtención de un título, generador de un status que recibe recompensas sociales y que por lo mismo se transforma en aspiración, de aquellos que pueden obtenerlo.
- e. Utiliza métodos casi exclusivamente verbalistas, sin explorar métodos más participativos o investigativos para estimular la creatividad y la solución de problemas.
- f. Abusa de las cualidades memorísticas, porque en el conocimiento detallado se afianza el fin del saber, acentuándose el saber académico sobre el saber para mejorar el proceso de toma de decisiones, ante los problemas que el medio plantea.
- g. Transmite valores alienantes, porque reproduce vivencias teóricas no coincidentes con las realidades que viven sus participantes. La educación y la alienación deben ser la antinomia más nítida que debe evidenciar cualquier intento educativo. De otro modo se acrecienta la disociación entre los contenidos educativos y los correspondientes a la realidad de sus participantes.

Así presentada la crisis educativa en sus dos dimensiones macro y micro, se llega a la necesidad de perfilar algunas ideas que ayuden primero, a conceptualizar el desarrollo, porque en esta perspectiva es que podemos ubicar el papel de la educación y segundo, para que concordando sobre los aspectos normativos, sirvan para orientar la planificación educativa.

EL PROCESO EDUCATIVO

La educación es esencialmente un proceso humano. Es la naturaleza humana la única que admite el proceso de cambio educativo, basado, en su poder de pensar, hacia el pasado, en el presente y ontológicamente capaz de proyectarse al futuro. Con ese mecanismo pensante y reflexivo, el ser humano sin distinción, va incorporando experiencias, conocimientos, destrezas y actitudes como producto de su vivir, en un medio físico, social, económico y cultural. De esa forma, va conformando su personalidad y conducta. Pensando así, en este proceso, distinguimos dos aspectos, uno receptivo, que provoca reacciones mentales en el hombre, y otro generativo, como resultado del análisis y reacciones de la persona en la formación de sus atributos, que conforman su base educativa. Ese proceso que es continuo del quehacer pensante, constituye su acervo educativo, su personalidad.

El proceso es más complejo de lo que aquí se presenta, porque en alguna medida, la persona tiene un margen de libertad para escoger aquellas reacciones que, seleccionadas en un proceso interno, enmarcan sus propias interpretaciones, incorporando aquellos estímulos que le son más válidos y relevantes para su vida.

Pero el proceso es más complejo, porque los estímulos que recibe provienen de un medio ambiente ya configurado con una estructura y funcionando con una organización determinada.

Ese medio condiciona el grado de libertad de elección del individuo. Este pertenece a una cultura que tiene sus rasgos característicos en sus formas de sentimientos, pensamientos, acciones y sanciones. Claro que dicho ambiente no es rígido ni estático, porque admite que la actividad generativa de sus integrantes aporten nuevas percepciones, nuevas vivencias y acciones que se incorporan y afectan la cultura como sistema superior de relaciones. Dentro del sistema, compuesto por

complejas y variadas relaciones sociales se genera una estructura de interacciones entre las personas que configuran la forma en cómo el hombre siente, piensa y actúa. En otras palabras, las características de las relaciones sociales, y entre ellas, las formas en que se da el proceso de producción de bienes, constituye otra limitante a la libertad de elegir.

Es esta circunstancia de alternativas de elección la cualidad que desafortunadamente diferencia a los seres humanos.

Como bien lo señala Díaz Bordenave: "La diferencia entre el hombre subdesarrollado y el hombre desarrollado estriba esencialmente en lo siguiente: el primero está encerrado en un marco muy estrecho de decisiones posibles, mientras que el segundo cuenta con un marco mucho más amplio de decisiones. En otras palabras, yo hago radicar la esencia del desarrollo en la libertad y capacidad de tomar decisiones conducentes a satisfacer las necesidades del hombre y su comunidad"⁴.

Interpretando esta crisis en la realidad campesina, observamos:

1. El campesino como cualquier ser humano, tiene un grado de educación por ser éste un proceso naturalmente humano.
2. Un medio ambiente físico y socio económico, caracterizado por su marcada concentración de recursos, en manos de un grupo minoritario y dominante, que acentúa la heterogeneidad estructural del sistema social donde el campesino se encuentra condicionado a un margen reducido de alternativas en el proceso productivo agrícola.
3. Como consecuencia de las limitantes en las alternativas de elección, el campesino queda destinado a la pobreza, a la ignorancia, a la incomunicación, a la dominación y a la explotación.

Para contrarrestar esa situación, cualquier intento educativo que, por ser tal, signi-

fica un proceso que induce al cambio, debe establecer como condición prioritaria, una concepción filosófica sobre su papel ante esa trama de condiciones existentes con características bloqueantes. Que quede claro, que no le corresponde a la educación el cambiar esa trama condicionante, en lo que es externo a los propios campesinos, sino que su papel es determinar qué alternativas de acción le quedan disponibles, para que los integrantes del sistema puedan libremente promover el cambio.

Toda programación significa un proceso de proposiciones basadas en un diagnóstico lo más prolijamente elaborado, generando orientaciones en las que se deben dedicar los esfuerzos tendientes a modificar la situación problemática detectada.

Si aspiramos a que el proceso educativo, cumpla su papel fundamental y queremos la apertura de alternativas para los campesinos, la concepción del desarrollo debe suponer que las mayorías campesinas tengan acceso a un nivel y standar de vida más alto, lo que significa ampliar el escenario de elección en todas las aspiraciones humanas.

UNA APROXIMACION AL DESARROLLO

Si en algo se llega fácilmente a un acuerdo sobre el desarrollo es en la necesidad del crecimiento económico, como fundamento básico, y que la forma de cómo se oriente dicho proceso se expresará en sus diferentes grados de eficiencia. Pero si bien es cierto este condicionante del desarrollo, no menos cierto es que la justicia social debe ser una medida para dirimir si la anterior eficiencia económica es la más ventajosa. Lo que es ventajoso socialmente se aleja de lo que es ventajoso individualmente. La eficiencia económica favorece a quien tiene invertidos sus bienes para que se multipliquen en mayores ingresos. Cuando nos interesa la justicia social también pensamos en la inversión de bienes, para lograr más bienes, pero su destino procura bienes para ser compartidos.

Valiéndose de la tesis de uno de los intérpretes del desarrollo más connotados y contemporáneos, Gunnar Myrdal nos ilustra manifestando que el problema del desarrollo necesariamente supone un cambio de estructura y que esta no cambia espontáneamente, ni tampoco como respuesta a políticas restringidas a la esfera económica. Para el cambio del subdesarrollo concibe un nuevo enfoque que debe ser específico para sus necesidades.

Dicho autor establece que en el sistema social se presentan un gran número de condiciones causales interrelacionadas que él agrupa en 6 categorías:

1. Egresos e ingresos.
2. Condiciones de producción.
3. Niveles de vida.
4. Actitudes hacia la vida y el trabajo.
5. Instituciones.
6. Política.

Manifiesta el autor que estas condiciones son mutuamente relacionadas en términos de los diferentes grados de causalidad de unas sobre otras. Es decir, que cualquier cambio en una de ellas presenta una dimensión valorativa doble para el desarrollo, una independiente y una instrumental.

Aclarando las ideas, Myrdal dice que la dimensión independiente de por sí representa una medida de desarrollo, por ejemplo, el aumento de los ingresos es una medida de él, pero que ella sola, no representa una concepción integral y total de desarrollo, porque faltaría la consideración de la segunda dimensión, es decir, cómo el aumento de ingresos afecta causalmente otras variables. El desarrollo sería mejor explicado si la dimensión instrumental nos deja ver como se incrementa el ingreso? qué significa ese incremento? se in-

vierte productivamente? emigra del país? se gasta suntuariamente? La respuesta a estas interrogantes daría una idea mejor de la función de esa variable en el desarrollo.

Myrdal llega a su significado de desarrollo, como el movimiento de todo el sistema social producido por la mutua relación entre esas variables.

El mérito que le atribuimos a esa conceptualización es el de que no asimila el desarrollo a un ámbito restringido, que no lo focaliza sólo en el crecimiento de una variable en particular; que atribuye una función social al efecto instrumental y que, por último, implica la participación de todos ya en el proceso en sí, por ser parte de la red social, como también en el usufructo de los bienes que genera ese desarrollo.

Compartiendo el esquema presentado, la concepción del desarrollo involucra por un lado, una concepción científicista muy necesaria, para saber cómo manejar las variables y por otro, una concepción valorativa, que nos indicaría sobre qué cambios serían necesarios, a quién deberían ser dirigidos, cómo se los instrumentaría y finalmente con qué visión se observarían sus resultados. Esta parte valorativa niega la asepsia del proceso, del desarrollo, porque el requiere decisión de quien pretende ejecutarlo y el correspondiente compromiso con el mismo. Estos son los aspectos subjetivos que conforman la filosofía del desarrollo y por tal, es materia de especulación y por tanto materia de criterios diferentes; es el campo en que se definen las diferencias fundamentales de esquemas que operan en los países de América Latina.

Continuando con la necesidad de los valores orientadores del desarrollo se presentan innumerables ideas que configuran percepciones e interpretaciones diversas.

Dentro del ámbito del campo social, nos corresponde resaltar la necesidad de que el desarrollo concebido no puede descuidar la di-

mensión social, en la que fundamentalmente vemos dentro del sector rural al campesino desposeído, pobre, mayoritario e obnubilado acerca de sus perspectivas futuras.

Podemos estar de acuerdo en nuestro propósito y nos pueden animar los mejores deseos para el bien de los campesinos, pero por otro lado, desafortunadamente en todas las reuniones en que se discuten estos problemas, se logra el consenso de que el proceso de transformación agraria es de lento avance, tal como se consideró en la Undécima Conferencia de la FAO realizada en 1970 en Caracas. Además, en dicha reunión se señalaba que la sola expedición de leyes agrarias y el establecimiento de procedimientos especiales no garantiza su correcta aplicación, si de otra parte no existe una jurisprudencia especial que tenga por objeto proteger los derechos de los campesinos⁹.

Aquí precisamente incide la importancia de los valores. Los valores pierden su vigencia si no son operativos. De aquí la fuerza y la vigencia de ellos. Todo consiste no sólo en sentirlos y declararlos sino en lograr su vigencia. Los campesinos han demostrado que pueden esperar mucho, pero lo que ya no puede esperar es la conciencia de cada uno de aquellos que deseamos una democracia menos imperfecta.

Compartimos la idea de un autor que propone como el corazón de los valores para el desarrollo, los siguientes:

- a. Justicia económica y social.
- b. Libertad política en el contexto nacional e internacional.
- c. Prosperidad económica y bienestar material.
- d. Vida saludable.
- e. Educación.

Si bien se pueden adicionar a la lista otros valores por ser esa selección arbitraria y opinable, y por la propia laxitud conceptual que puede tener cada uno de ellos, lo señalamos como ejemplo de dimensión subjetiva y doctrinaria que supone cualquier intención de desarrollo.

El desarrollo no lo podemos entender sin pensar en que es necesario derribar las barreras que lo obstaculizan. A estas barreras las identificamos en la forma en que lo indica la declaración final de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de la Reforma Agraria cuando dice: "es necesario producir cambios profundos de la estructura global de los países que hagan posible, dentro de un esquema de desarrollo, disponer libremente de sus recursos naturales, de los medios de producción, y de los excedentes económicos que son necesarios para la financiación adecuada de ese desarrollo. Una transformación de este orden exige el control nacional de los recursos y excedentes, de la estructura financiera y del mercado, mediante la participación real de los sectores mayoritarios en la estructura económica y política³.

A medida que la estructura de la sociedad cambia en la dirección que posibilite alternativas a las mayorías, que en nuestro caso son los campesinos en procura de una mayor participación en los recursos, la estructura está en proceso de desarrollo. Continuando con la conclusión sobre el desarrollo Kyong, concordamos en que la proliferación de organizaciones voluntarias instrumentales manifiestan un grado de flexibilidad estructural y constituyen un medio efectivo para incrementarlo⁴.

Ningún cambio estructural se produce fuera de alguna organización social. Estas tienen ciertas deficiencias que tienen que ser subsanadas por alguien. De ahí que el liderazgo es fundamental en el proceso de desarrollo y entre ellos el liderazgo político es crucial porque es el que tiene mayor fuerza de control sobre la sociedad y en el proceso superior de decisión⁷.

Con base a lo que antecede concluimos:

- 1) Que el desarrollo siempre es desarrollo social.
- 2) Cualquier otro cambio en cargos o de organización institucional es un aspecto del desarrollo social.
- 3) Si el desarrollo implica un proceso y una decisión basada en valores, atribuimos gran importancia previa a la definición clara de estos últimos, por gravitar en la orientación que tomará el primero.
- 4) La mejor estrategia para el desarrollo será aquella que dentro de un marco de decisión política determinada, permita la más amplia flexibilidad de la estructura social.
- 5) Sea cual sea la orientación y velocidad del proceso, la educación estará presente, pero su papel estará definido según la flexibilidad de la estructura.
- 6) La función educativa también se identifica como un proceso y una orientación valorativa. Según sea esta última, la educación puede actuar como conservadora, conciliadora, alienante o renovadora.
- 7) La función de los científicos sociales ha de ser la de velar porque no se descuiden los aspectos sociales en el desarrollo, con la profunda convicción de que es la sociedad la que se desarrolla y que el desarrollo es social, considerando que cualquier otro cambio que pueda suceder en instituciones, en la economía, en la infraestructura, etc. son aspectos de aquél.

RESPUESTAS A LAS ALTERNATIVAS DEL DESARROLLO

Es numerosa la literatura relativa a la idea y proposiciones que han elaborado mode-

los y atribuyen a la intervención de determinadas variables dinámicas especiales, intentando ofrecer respuesta al desarrollo de nuestros países.

No queremos en este momento reiterarlo, ya que la atención a la problemática de la Reforma Agraria nos congrega y nos exige concentración en el tópico del diálogo al que estamos comprometidos.

Es también amplia la experiencia que ya existe en América Latina, buena o mala, intensa o tímida sobre la Reforma Agraria. Pero no es menos cierto que este proceso es considerado como un medio importante para el desarrollo.

Lo más difícil de su implantación es que los dolores y zozobras actuales no provienen de la incapacidad de realizarlo sino que, sus dificultades derivan de que todos aquellos privilegios que han separado tradicionalmente a los pobres de los ricos, deberán pasar en gran medida, a favor de los pobres, situación ésta, que marcaría una inversión completa de convicciones, creencias, intereses y prejuicios.

Muy bien lo expresa Katz cuando afirma que la población ahora crece a una velocidad 667 veces superior al promedio histórico, tomando la base del 0,003 por ciento como índice, cuando se inventó la agricultura. Esto sí, supone una agudísima presión, pero incidiendo más que sobre la propia tierra, sobre la estructura social. Sobre ésta, está la exigencia a la sociedad y el grito de "socorro" en la edad de la opulencia, no es más que simple confesión por parte de la sociedad de su incapacidad de dominar las fuerzas por ella creadas. En los países pobres del mundo, los cambios radicales que exige el deseo de progreso social y económico representan un asalto general a los guardianes, de la riqueza, el poder y el prestigio de la Nación y constituyen un ultraje a viejos intereses creados, una ruptura con tradiciones antiguas y muchas veces opresivas⁶.

Entendemos que cada uno de los países tiene sus compromisos ante la sociedad en la que el poder político trata de prodigarse para su bienestar más amplio y su posición más conspicua.

También sabemos que no hay una sola reforma agraria y que esta se piensa, se planifica y se ejecuta, dentro de un marco de contexto geográfico, social, económico, cultural y político que la hace específica para cada país y región.

Lo que sí deseamos resaltar es que, donde debe procurarse alguna intención de propósitos, con mayor validez general, es en relación a que la Reforma Agraria:

1. Debe ser parte de una concepción de desarrollo integral y nacional.
2. Necesita integrarse en modelos políticos para que llegue a una nueva definición filosófica y política de las alternativas viables.
3. Debe implicar el rompimiento de la estructura en el proceso productivo, que se desarrolla a expensas de la explotación de los trabajadores.
4. Debe implicar el rompimiento de los obstáculos que niegan la participación, representando ésta libertad decisoria y justicia distributiva.
5. Debe implicar el rompimiento de los mecanismos que obstaculizan el camino a formas de propiedad asociativa por la que se accede al poder económico y el beneficio de la riqueza que genera el trabajo.
6. Debe significar el rompimiento de aquellos obstáculos que impiden mejores proyecciones de futuro para que los campesinos sean los verdaderos protagonistas de su historia.

De esta manera nos restringimos a la parte valorativa que entendemos debe configurar la parte sustancial y orientadora de una Reforma Agraria.

Los antecedentes ya acumulados de las cuatro Reuniones Interamericanas de Ejecutivos de Reforma Agraria anteriores, organizadas por el IICA, más otras similares celebradas a niveles nacionales e internacionales son un valioso legado didáctico que podrá servir como fuente de pensamiento, estudio y de antecedentes para la realización de cualquier programa de reforma agraria.

Existe consenso también en que, si bien la Reforma Agraria representa una modificación sustancial de la estructura socio-económica, su efecto debe repercutir inexorablemente en la unidad de producción que a la postre es donde se genera la producción, en un contexto de mayor intensidad en las relaciones sociales.

No puede existir una reforma agraria sin proyectar esa unidad social productiva, sea cual sea su naturaleza, dimensión y tipo.

En la medida en que hemos avanzado en el esclarecimiento de los parámetros definitivos del subdesarrollo y tentado soluciones diversas, la Reforma Agraria ha ido también avanzando soluciones positivas como respuesta al desarrollo, pero al mismo tiempo ha ido ampliando su problemática y acrecentando su complejidad.

Dentro de esa marcha evolutiva histórica, han aparecido como respuesta diferentes tipos de empresas agrícolas asociativas, dentro del contexto de reformas estructurales.

Ante las ventajas de nuevos tipos empresariales, nuevamente necesitamos suscribirnos a la dimensión valorativa en primera instancia, para orientarnos sobre las necesidades educacionales, y a la luz de ellas programar la educación.

Adoptamos acá, para sintetizar la idea valorativa, las características identificadas en la declaración final de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria que resume muy bien los aspectos y propósitos más trascendentes de las empresas asociativas.

a. Desde el punto de vista económico:

1. La adopción de nuevas técnicas.
2. La implantación de metas nacionales de producción.
3. La prestación de asistencia técnica.
4. La racionalización del uso de los recursos.
5. La adecuada comercialización del producto.
6. La apertura de nuevas fuentes de trabajo.
7. La disminución de los costos en la prestación de los servicios por parte del Estado.

b. Desde el aspecto político y social:

1. Permite la participación organizada de los campesinos en el proceso de desarrollo del país en general y en el proceso de planificación nacional, regional y local.
2. Favorece la igualdad y solidaridad humana.
3. Facilita el cambio de actitud mental que propicia al desarrollo y como organismo de presión acelera el proceso de cambio.
4. Permite una integración más efectiva al proceso de desarrollo del cam-

pesino marginado, fortaleciendo su organización política.

5. Promueve la eliminación de la relación de dependencias al desarrollar su auto-gestión³.

LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EMPRESAS AGRICOLAS

La empresa agrícola ha experimentado también una evolución en cuanto a sus funciones, según el esquema dentro del cual se la analiza.

Así, dentro de un liberalismo económico, la empresa es manejada con autonomía completa en las decisiones que rigen su organización. En otro esquema como el de la planificación centralizada, las funciones, organización y estructura son designadas desde un centro superior de decisión. Entre esos extremos se encuentran diversos tipos de empresas con diferentes características, según la forma en que se toman las decisiones.

También podemos analizar a la empresa agraria en un marco más estrecho, determinando sus características en cuanto a tamaño, dinámica económica, eficiencia productiva, etc. Por último, podemos caracterizar a la empresa agrícola desde un punto de vista social, según el tipo de relaciones que se establecen en el proceso productivo y como se distribuyen los bienes generados.

En nuestro caso, identificamos a la empresa agrícola en esta última alternativa, consecuente con el propósito que hemos venido esbozando, de que la empresa debe ser una unidad productiva que cumpla funciones dentro de una concepción de desarrollo integral y humanista, atribuyendo a la tierra una función social. Con esa premisa fundamental, compartimos enteramente el pensamiento del director general del IICA, cuando manifiesta que: "Estamos en la obligación de crear en

nuestras leyes y en nuestras mentes, nuevos modelos de organización de la explotación de la tierra, según los cuales el producto sea puesto verdaderamente a disposición de quienes lo requieran.

También estamos en la obligación de corregir todo lo que subsiste de concepción inferiorizante del campesino. Nuestras sociedades están en la necesidad impostergable de asumir como responsabilidad, el desarrollo del campesino como recurso humano, de cuyo rendimiento depende la productividad de la tierra y la posibilidad de satisfacer nuestras necesidades y están también en la obligación de liberar al campesino de las normas que lo han mantenido en muchos casos en condiciones discordantes con su dignidad de seres humanos, para reubicarlos en condiciones de igualdad con todos los demás miembros de la Nación"*.

Nuevamente adoptamos esta concepción valorativa sobre la función social de la empresa agraria, porque ella nos fundamenta la perspectiva en que ubicaremos a la educación, para que la empresa agraria adquiera dicha función.

Es preciso anotar también que cualquiera que haya sido el esquema adoptado en la organización de las empresas, existió siempre la mejor intención y propósitos de los organismos oficiales pertinentes de llegar al agricultor con los conocimientos, insumos, subsidios, etc., requeridos para favorecer la producción agrícola.

Fue así como se institucionalizaron servicios de asistencia técnica que lamentablemente (y nuevamente se vuelve a la paradoja de declararlo, pero no hacerlo) no contaron con los recursos suficientes en cantidad y calidad.

* José Emilio G. Araujo, Discurso en la inauguración de la Reunión Técnica, sobre Participación Campesina y Reforma Agraria. IICA-CIRA-PRACA, San José, Costa Rica, 17-22 de junio de 1974.

Con la adopción del concepto de Extensión Rural, se introdujo en la asistencia técnica, una filosofía que pretendió aumentar la dosis de intención educativa y con cierta timidez, trató de dedicar más esfuerzos con los agricultores pequeños y medianos. Lamentablemente, por diversas razones, que en el momento no examinaremos, la intención educativa fue restringiéndose a la asistencia técnica y la atención a los agricultores pequeños fue desplazándose, por condiciones propias de estructura, hacia los agricultores grandes, capaces de responder positivamente a la demanda de las innovaciones tecnológicas recomendadas. Por otra parte, los recursos y eficiencia de los servicios de asistencia técnica, fueron progresivamente disminuyendo.

Otro esfuerzo realizado por los gobiernos, para la atención de los problemas de la producción agrícola fue la promoción de cooperativas. Se extendieron por todos los ámbitos los principios cooperativistas rochdalianos difundidos por agentes oficiales. Su propósito fundamental era el de subsanar limitaciones técnicas y económicas que fueron apareciendo principalmente en las empresas familiares y que mediante la unión de esfuerzos se podían resolver principalmente con mayores ventajas la adquisición de insumos para la producción agrícola y vender la cosecha en forma más conveniente en cuanto a precio, ya que la clasificación y volumen facilitaban la transacción.

Esta acción también requirió la acción educativa que tuvo la función de difundir los conocimientos y valores cooperativistas. Se buscaba de esa manera, la unión de esfuerzos cooperativos para aumentar los beneficios que representa la economía de escala, cuando convergen en ella varias empresas relativamente pequeñas.

Muchos de estos esfuerzos tuvieron buenos resultados, aunque sus ventajas se vieron sólo en el caso de satisfacer algunas necesidades primarias pero sin producir cambios es-

tructurales profundos. Es bien sabido de los escasos recursos con que siempre contaron las cooperativas de campesinos, o las dificultades que han encontrado para su desarrollo por motivos de legislaciones obsoletas o engorrosas. En muchos casos, se ha visto que las cooperativas creadas en forma muy precaria no pudieron competir económicamente con empresas más poderosas, que hasta redujeron sus ganancias amparadas en su fortaleza financiera, con el objeto de destruir las cooperativas competidoras. La consecuencia de muchos de esos casos fue el descrédito e incredulidad de los campesinos por acciones de ese tipo. Es muy explícito el Dr. Fals cuando dice: "Las excusas por las fallas en nivel local nunca faltan: se deben, dice, a la inmadurez del pueblo mismo. El fracaso fue por "falta de educación cooperativa", dirán en clásico eufemismo los expertos internacionales y supervisores nacionales para encubrir la imprevisión e ingenuidad de los socios, la corrupción de los gerentes, la ineficiencia de las Juntas de vigilancia o el fracaso de los sistemas contables, siendo que, en la realidad todos se habían prestado sin saberlo a una sutil maquinaria de cambio social controlado, en que el objeto final no era tanto el estímulo a la autonomía comunal —tan enaltecido en la literatura cooperativa— cuanto el mantenimiento de la subordinación de los agentes en un nuevo contexto moderno"².

Esta acotación, si bien la consideramos muy realista, la incluimos como ejemplo de cómo una acción tan altruista, puede quedar frustrada por el contexto en que pretendió operar y procurar resultados, que en sus últimas consecuencias se anteponen al funcionamiento de una estructura socio-económica de dominación.

A pesar de los fracasos anotados en cualquiera de los programas señalados, no declina nuestro entusiasmo y devoción por sus principios, que sustentan ambas modalidades de promoción rural. Lo señalamos como indicativos de que, si bien las intenciones valorativas

tuvieron un alto índice de ética, su efecto en lo instrumental según nos ilustra Myrdal, no resultó, en términos de acelerar el desarrollo, lo que pudimos haber pretendido.

En la presente década continuamos todavía con el mismo desafío, pero felizmente los países han intensificado la búsqueda de nuevos criterios para procurar la consecución de objetivos de superación.

En el presente trabajo hemos ido escogiendo las respectivas dimensiones valorativas de una sucesión de respuestas que requiere el desarrollo.

Vimos cómo la reforma agraria es una respuesta a la problemática del desarrollo humanístico. Posteriormente observamos cómo la empresa asociativa es una respuesta de interés, para la reforma agraria. Nos corresponde ahora, después de haber escogido la concepción valorativa de la empresa asociativa, plantearnos, aunque sea esquemáticamente, una serie de aspectos que deben tenerse en cuenta para la programación de la educación en y para la empresa asociativa.

Entendemos que la empresa asociativa es un escenario de vida donde se ofrecen mejor las oportunidades y el ambiente de adecuar la conciencia de los hombres a la vida real y concreta. La educación se desarrollará en estrecha vinculación con la necesidad de los hombres en su vida productiva y en el goce de los bienes de la vida. Cuenta así la educación con el medio para el cual el hombre educado se realiza en lo propio, encontrando por fin el verdadero sentido de su propiedad cultural. De otra manera, se lo educa para una igualdad que no la ve, se le enseñan las ventajas de culturas modernizantes y de las ventajas de una tecnología a la que no tendrá acceso, porque su realidad material y práctica productiva, no se lo permiten. De esa forma la educación implica la no educación, en el sentido de actuar en el círculo negativo que hablábamos al comienzo, porque conlleva una dosis de alienación

por pretender hacer valer sus ventajas para un medio que no existe.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROGRAMACION EDUCATIVA EN EMPRESAS ASOCIATIVAS CAMPEÑINAS

El esquema que se propone para la programación educativa se basa fundamentalmente en el documento preparado por la Reunión Técnica Multinacional sobre Educación en Empresas Asociativas Campesinas, celebrada en Ica, Perú, del 3 al 12 de diciembre de 1973, organizada por el IICA-CIRA, los Ministerios de Agricultura y Educación y el Sistema de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) del Gobierno del Perú.

El esquema diseñado para desarrollar el tema fue:

1. Marco conceptual educativo.
2. Características del proceso educativo.
3. La Participación Campesina.
4. La Metodología a utilizarse.
5. La organización del proceso.
6. El Financiamiento.
7. Los contenidos.
8. Ejecución de actos educacionales.
9. La evaluación.

Creemos adecuado este desglose, así que lo seguimos como esquema orientador, incorporando además aportes como las nuevas políticas de educación campesina extra escolar del Seminario Regional Andino, celebrado en IICA-CIRA, Bogotá, Colombia, en 1971 y aportes del Taller Nacional de Educación de Adultos en Areas Rurales, Lima, Perú, 1973-74.

1. MARCO CONCEPTUAL

Entendemos que un marco orientador es la primera necesidad de cualquier propósito político. En él debe participar una explicación del contexto en que se desarrollará el proceso educativo.

a. Desarrollo y subdesarrollo rural.

- 1) Condicionantes económicos, sociales, políticos y culturales del proceso educativo agrícola.
- 2) Consecuencias socio-económicas de la dinámica del proceso productivo.

b. El cambio estructural como requisito del rompimiento de barreras que se anteponen al desarrollo.

Esa modificación de la estructura debe ser en el sentido de que se reorganice el régimen de relaciones sociales de modo que favorezca a la mayoría. Debe abarcar las relaciones en:

- 1) Lo económico — desconcentrando la propiedad, el control de estímulos productivos y la apropiación del producto.
- 2) Lo social — desconcentrando el poder en lo político, en la comunicación, en la educación, en lo cultural.
- 3) Lo ideológico — sustituyendo valores que expresen las aspiraciones de la mayoría.

c. La Reforma Agraria como respuesta al Desarrollo.

- 1) Como resultante de una presión nacional sobre la estructura agraria.

2) Como parte integrante del cambio en otros sectores de la estructura económica y social.

3) Como proceso de creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia que favorezca:

- a) Incremento de la producción y mejor utilización de los recursos productivos.
- b) Unidades de tenencia que permitan: la introducción tecnológica, estimular inversiones, aumentar y distribuir mejor los ingresos; organización de los campesinos y adecuación de los nuevos sistemas al contexto del sistema social.

d. Las diferentes formas de empresas asociativas:

- 1) Del punto de vista económico
- 2) Del punto de vista político social

e. Conceptualización de campesino

Definición propuesta de campesino: "Campesino o campesinado como clase social, es aquel sector de la población rural, económicamente activo, de bajos ingresos y bajo status social y político, que deriva su subsistencia del trabajo agrícola; que no posee ni controla el conjunto de los medios y estímulos productivos y en consecuencia, no participa equitativamente en la distribución del producto social. Este concepto incluye los desempleados y asalariados rurales, minifundistas precaris-

tas, la mayoría de los miembros de comunidades indígenas y beneficiarios de las reformas agrarias”*.

f. Fines y objetivos de la educación.

Requiere una definición conceptual sobre educación:

Educación: Se considera como un proceso permanente de redescubrimiento de la realidad, para su transformación a través del desarrollo de la conciencia crítica como resultado del diálogo y de la acción compartida entre los participantes en el proceso educativo⁵.

1) Objetivos de la educación podrán incluir las siguientes dimensiones:

a) Coadyuvar al proceso de cambio de estructura y beneficiar a la totalidad de la población.

b) Tomar conciencia crítica de su situación concreta en su dimensión local, regional, nacional y mundial.

c) Desarrollar potencialidades sobre: lo social, lo económico, lo cultural, lo político.

2) Como objetivos más específicos, se desarrollarán potencialidades.

a) En cuanto al individuo:

– Como productor agrario del país.

– Como trabajador de la empresa en particular.

– Como copropietario de la empresa.

– Como consumidor de bienes sociales.

b) En relación a la Empresa:

– Como unidad comercial.

– Como unidad productora de bienes de consumo.

– Como unidad de vida social generadora de bienes de educación (conocimientos, destrezas, actitudes), cultura (valores, creencias, costumbres, cooperación, solidaridad).

– Como unidad política de toma de decisiones (elecciones, distribución de responsabilidades y distribución de los ingresos).

c) En relación al papel de la Empresa conectada a la región de influencia:

– Como forma del mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, económicos y técnicos.

– Como forma de efecto demostrativo técnico y económico.

– Como forma de solidaridad social.

d) En relación al papel que cumple la empresa como parte o

* IICA. Concepto elaborado en la Reunión Interna sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Rural. Lima, Perú, 1974.

unidad del país en el Sistema de Planificación Nacional:

- De cómo la empresa se ajusta a los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo.
- De cómo la empresa se ajusta a los objetivos de especialización o de diversificación de la producción agrícola.
- De cómo la empresa responde a la política de empleo indicada en los planes nacionales.
- De cómo la empresa responde a la política de distribución de ingresos indicada en los planes nacionales.
- De cómo la empresa significa una ampliación en la incorporación de los campesinos al consumo de bienes industriales como forma de favorecer el desarrollo económico del país.

2. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL PROGRAMA EDUCATIVO EN EMPRESAS ASOCIATIVAS

La educación en empresas asociativas comprende la educación formal e informal. Se puede aceptar como **educación formal** aquella que se ofrece según un programa establecido y dosificado, conducente a obtener un certificado con validez oficial y que para obtenerlo, supone la satisfacción de requerimientos obligatorios mínimos de asistencia y escolaridad.

La **educación informal** es aquella que se promueve eventualmente, con propósitos específicos, respondiendo a intereses de los destinatarios, sin requisitos mínimos de escolaridad y con participación voluntaria en la programación y ejecución de la acción educativa.

Después de caracterizar esos dos tipos generales de educación corresponde señalar otros aspectos que se preconizan favorablemente para el logro de los objetivos generales antes señalados:

Esos aspectos serían:

- a. Responder a un enfoque integral en la formación del hombre. Desarrollo de valores humanistas, capacitación para el trabajo y la solidaridad comunitaria.
- b. Desarrollarse como acción transformadora del medio.
- c. Ser dialógica, estableciendo relaciones horizontales entre educador y educando.
- d. Que llegue a la totalidad de la población campesina.
- e. Ofrecerse en igualdad de oportunidades para todos.
- f. Realizarse con diferentes modalidades.
- g. Realizarse en función directa de las necesidades y nuevos problemas que derivan del desarrollo.
- h. Permanente y sistemática para quien cumple funciones, técnicas, administrativas, docentes en las empresas.
- i. Involucrar a la mujer campesina y a la juventud.
- j. Fundamentarse en el estudio de investigación de la realidad concreta, investigación en la que deben participar los propios campesinos.
- k. Estar de acuerdo con la política nacional.

1. Ser de carácter permanente que acompañe al ser humano durante toda su vida.

3. PARTICIPACION

El soporte fundamental de toda participación es el acceso de la población marginada al poder económico, en igualdad de condiciones y oportunidades. Cada modelo de organización económico-político-social genera su forma de participación.

“La forma ritual, consistente en la emisión de opiniones o de votos en una asamblea general, parece perder eficacia en la misma medida en que aumenta el tamaño de las empresas. Las exigencias planteadas por el surgimiento de la nueva estructura agraria demandan instrumentos efectivos para que se cumpla una participación real, consciente y permanente de todos los campesinos en las decisiones que en una u otra forma, habrán de afectarlos. Por esto, los nuevos modelos de empresa comunitaria deben prever mecanismos para que la participación no sea puramente formal”¹⁰

Para lograr la participación en educación se hace necesario un proceso de democratización de la misma y de intervención en otros aspectos del desarrollo a los cuales se supone integrada la educación.

La participación debe darse en todas las etapas de la planificación, ejecución y evaluación del proceso educativo.

La participación debe posibilitar que a través del diálogo sea generada una concientización “que implique el acceso a la más profunda comprensión de su propia realidad personal y social, punto de partida sin el cual el individuo no puede realizarse como persona. La concientización es un proceso que se cumple en la forma reflexiva de concientizarse y coadyuva a la liberación del educando, lo abre al mundo, haciéndolo apto para adquirir un

compromiso profundo con la realidad y con un modo de existencia libremente elegido”⁸

A través de la participación se fortalecerá la organización de base, fundamento para ejercer poder mediante la toma de decisiones, quebrando la estructura vertical decisoria.

4. METODOS A UTILIZARSE

El método debe tomar en cuenta el carácter específico del sujeto cuya transformación busca, por consiguiente tiene que ser básicamente dialógico, de modo tal, que permita en el campesino la percepción de la realidad y autogeneración de una conciencia crítica. La dialogicidad sólo es posible cuando los sujetos participan juntos en la transformación del mismo objeto. Se facilita así la creación de condiciones para que las organizaciones sociales de base, puedan orientar y evaluar todas sus acciones educativas, elaborando sus propios mecanismos de comunicación interna.

La metodología educativa deberá establecerse sobre una base investigativa por la cual se hace un examen crítico de la realidad, lo que permite determinar los contenidos educativos y las acciones a realizar. De esta manera surgirá un programa a la medida de las necesidades y en cuya formulación participen los campesinos. Se logra con ello que no se produzca un disloque entre el conocimiento teórico y el conocimiento práctico que se tenga del objeto social.

Con base a lo que antecede, los métodos, que representan el arreglo que se puede hacer en una situación para cumplir un conjunto de pasos y actividades hacia un objetivo determinado, deben reunir algunas condiciones importantes.

- a. Deben basarse en una concepción del hombre como ser dinámico y susceptible de desarrollo, lo cual lleva a considerar al campesino como sujeto de su propia educación y no como receptor pasivo de co-

nocimientos y destrezas. Esto último constituirá una instrucción de vaciado o educación bancaria según Pablo Freire, que sólo representa un síndrome de superioridad, fenómeno por el cual, quien pretende educar, muestra una tendencia a sentirse superior a los beneficiarios de la ayuda.

- b. Deben aplicarse a la situación concreta en que se encuentra el adulto como miembro de un grupo dado y de una situación de trabajo. Ello se logra utilizando los recursos del medio natural y humano, las experiencias de los participantes y las situaciones vivenciales del trabajo y la vida diaria.
- c. Deben responder a una estrategia global, en el sentido de considerar al campesino como un agente del proceso de cambio económico social y político.
- d. Promoverán el proceso reflexivo sobre situaciones reales del adulto, la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones, el relacionamiento de su situación con el marco estructural de la nación.
- e. Se utilizarán las técnicas de participación en operaciones reales de la agricultura y la industria, partiendo siempre de la problematización del asunto a aprender y brindando a los campesinos oportunidades de practicar lo aprendido.
- f. Se utilizarán en lo posible los medios de comunicación social, accesibles al campesino, como complemento metodológico de los programas y en forma que pueda generar gradualmente una tecnología educativa propia de los mismos campesinos.

5. ORGANIZACION DEL PROCESO

La organización de la educación, dentro de una nueva estructura, responderá esencial-

mente al ordenamiento necesario de personas, funciones y recursos, tendientes a la consecución de los objetivos establecidos. Además, dicha organización deberá concordar con las modalidades que se hayan adoptado según sea la educación, escolarizada o no.

a. Educación escolarizada

En relación a la educación escolarizada, deberá estar conectada con los organismos oficiales respectivos. Siendo así, este tipo de organización está regida por normas más estructuradas y formales, que deberán ser cumplidas a nivel de la empresa.

Ello supone:

- 1) Vinculación y coordinación con los organismos oficiales que administran la educación.
- 2) Determinación de niveles que corresponden a las necesidades educacionales en la empresa. Estos niveles se relacionan con la escuela primaria, secundaria y cualquier otra dependencia con funciones educacionales.
- 3) Acuerdos legales, sobre competencia en la financiación, administración y obligaciones contractuales en las distribuciones de responsabilidades.
- 4) Designación de Comités de la empresa para entender sobre esos asuntos.

b. Educación desescolarizada (informal)

- 1) Designación de un Comité de Educación con atribuciones de programar y atender todo lo concerniente a ese aspecto.
- 2) La integración de dicho Comité de Educación deberá incluir personas

que pueden estar vinculadas con todos los programas educativos de interés para la empresa.

En esta instancia, el Comité puede valerse de asesores como pedagogos u otros especialistas oficiales o privados.

3) Este programa podrá incluir:

a) **Asistencia técnica.** Puede ser de diversa naturaleza. Investigación, programación, dirección, evaluación, economía, tecnología agrícola, comercialización, relaciones humanas, contabilidad, etc.

Lo importante es definir cómo llega esa asistencia, cuál es su naturaleza y cómo es evaluada por los campesinos.

b) **Comunicación Social.** Son oportunidades que se ofrecen a través de medios de comunicación masiva, como charlas radiales, en forma escrita, consultas a revistas o páginas especiales de periódicos o audiovisuales, como cine educativo o televisión, etc.

c) **Cursillos cortos.** Son de corta duración donde se tratan temas específicos para un público con intereses comunes.

d) **Autoeducación.** Comprende aquellas actividades que por iniciativa propia o facilitando algún recurso por parte de la empresa, se favorece a que la persona dedique parte de su tiempo para cultivarse física, mental o espiritualmente. Se incluye acá la instalación de

bibliotecas, talleres, parcelas de cultivo o becas de estudio.

c. **Determinación sobre el origen y alcance de las decisiones sobre programas educativos.** Ello supone determinar lo siguiente:

1) **Quién decide sobre el monto del presupuesto educativo en la empresa.**

2) **Quién decide sobre la distribución de los diferentes rubros del presupuesto de gastos totales en educación.**

3) **Quién decide sobre los proyectos a realizar en el futuro.**

4) **Quién decide sobre la selección del personal docente.**

5) **Quién decide sobre los beneficiarios del programa educativo de la empresa, en todos los tipos de programas.**

6) **Quién decide sobre los contenidos educativos (temas, asignaturas, prácticas) de los programas educativos de la empresa.**

7) **Quién decide si las oportunidades educativas que se desarrollan en la empresa pueden ser aprovechadas por personas que no pertenecen a ella.**

d. **Es necesario definir la coordinación en el campo educativo con otros organismos o programas educativos.** Estos organismos o programas pueden ser oficiales, semi-oficiales o privados, cuya actividad o propósito estén igualmente orientados en la misma línea que la educación en la empresa y que por involucrar la zona de influencia, podrían complementar es-

fuerzos. La vinculación de la empresa, con otros organismos en el campo educativo, puede estar regulada por normas oficiales que de por sí representan coordinación de esfuerzos.

6. FINANCIAMIENTO

Si es tan generalizada la escasez de recursos financieros, que tanto se pregona como fundamento para no tomar decisiones de ejecución de planes de desarrollo, se deberá considerar, muy especialmente, el gran aporte de la empresa asociativa, que como nuevo sistema social, sus integrantes son los primeros en contribuir al financiamiento para satisfacer sus necesidades sociales. Cuando los campesinos son dueños de lo suyo y perciben un horizonte con perspectivas mejores, la empresa asociativa se constituye en una gran fuente de recursos complementarios del erario público. Son innumerables los ejemplos en donde las empresas asociativas por sí solas, construyen sus escuelas, sus policlínicas, sus centros comunales y muchos son los que pagan íntegramente a sus técnicos, maestros, médicos, etc.

Los remanentes que arroja el balance de resultados, que en una estructura individual, contribuyen al mayor enriquecimiento del empresario. Dentro de una estructura empresarial asociativa, un porcentaje de esos remanentes se asigna al financiamiento de la educación.

Esto es parte de las regulaciones con que operan las empresas asociativas, según las leyes particulares de cada país.

De ahí que el aspecto de financiamiento de parte de los programas educativos debe regirse por las indicaciones legales que se establecen para cada caso, según sea la modalidad de la empresa.

Se acepta como un principio que toda empresa asociativa deberá contribuir al finan-

ciamiento de las acciones educativas para sus miembros, e incluso para la comunidad de la que forma parte.

Esta contribución cubrirá parcial o totalmente los requerimientos de financiamiento, que podrá ser asumido directamente por cada empresa o indirectamente a través de organismos de segundo grado o del Estado.

Por lo tanto la programación del financiamiento educativo en la empresa asociativa deberá considerar los aportes externos que correspondan por contribución oficial y los recursos que se destinen según regulaciones legales de la empresa más aquellos que provengan de la decisión de los mismos campesinos.

7. CONTENIDOS DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS

Se entiende por contenidos los asuntos o temas (conocimientos, destrezas, actitudes) sobre los cuales versan los propósitos educativos y que se incluyen en los programas educacionales. Los contenidos varían para la educación formal o informal. Los correspondientes al primer tipo estarán por supuesto, más sujetos a requisitos y normas provenientes de los programas educacionales del organismo rector de la educación nacional.

No obstante, y en el entendido que los programas oficiales permiten alguna flexibilidad para su adaptación, es conveniente considerar ese aspecto para que los contenidos de la educación formal, se ajusten también a los requerimientos de las necesidades educacionales de la empresa, tanto en la selección de sus contenidos, como en cuanto a su ubicación en el tiempo, oportunidad y secuencia curricular. Todo ello, será materia de proposiciones y acuerdos requeridos para la aceptación mutua del programa de educación formal.

En términos generales se puede decir que los contenidos educativos deben:

- a. Referirse a la problemática en la que aparecen ligados a los aspectos económicos con los sociales, culturales, y políticos tanto a nivel local como regional o nacional.
- b. Ser enriquecidos con experiencias que deben ser ajustadas a los intereses y necesidades de quienes los tratan de percibir y valorar.
- c. Ser flexibles, a fin de poderse adaptar constantemente a las nuevas necesidades que surgen como consecuencia de los cambios socio-económicos.
- c) Estimulación de formas asociativas en lo económico y social.
- d) Participación de los campesinos en las investigaciones biológicas.
- e) Conocimientos para la conservación y utilización racional de recursos.

En relación a los contenidos educativos desescolarizados, resumimos las ideas principales de las conclusiones del Seminario Regional Andino sobre Educación Campesina Extraescolar¹.

Las áreas a tomar en consideración son las siguientes:

- 1) Investigación y análisis de la realidad. Participación activa del campesino en el diagnóstico, programación, ejecución y evaluación de la acción educativa.
- 2) Materias instrumentales:
 - a) Lectura y escritura comprensiva en base a textos elaborados a partir de situaciones concretas, utilizando el lenguaje propio de los campesinos.
 - b) Dominio de las operaciones y relaciones matemáticas básicas necesarias a sus actividades.
- 3) Area socio-económica
 - a) Capacitación para la producción, analizando el proceso productivo.
 - b) Capacitación en la gestión económica, administración y control.
- 4) Relaciones de trabajo
 - a) Concepción del trabajador como ser transformador, y no como fuerza de trabajo.
 - b) Conocimientos de la legislación laboral, para defensa de sus derechos y permitir su participación.
- 5) Participación política
 - a) Conocimiento de la estructura del Estado y actuación de los partidos políticos.

Conocimiento e interpretación de la legislación vigente, que los involucre o afecta de algún modo.
- 6) Conocimiento y utilización de los servicios de la sociedad.
 - a) Area de salud e higiene. Utilización de lo existente u organización para crearlos.
 - b) Organización para el logro de servicios educacionales.
 - c) Area de vivienda, créditos, asesoramiento.
 - d) Participación en planes comunales que promuevan el desarrollo de infraestructura física.
- 7) Area de administración del hogar

Si bien la mujer campesina puede incluirse en las áreas anteriores, se agrega para enumerar aquellas áreas que son culturalmente más específicas de la mujer campesina como integrante de la familia.

- a) Toma de decisiones en la administración del presupuesto familiar.
- b) Mejoramiento alimentario, equilibrio – conservación.
- c) Cuidados de la salud; prevención y atención de enfermos, puericultura.
- d) Vestido y vivienda
- e) Organización para el uso de servicios, o para crearlos.

8. EJECUCION DE ACTIVIDADES EDUCACIONALES

En la planificación para la ejecución de los programas educativos deben considerarse los recursos provenientes de las empresas directamente o a través de sus organismos de integración y aquellos provenientes de los sectores oficiales que operan a ese nivel. Las etapas que se pueden prever para la realización de las acciones determinadas deberán comprender: una acción inicial de motivaciones, simultánea con la investigación; en una segunda instancia, corresponde la realización de las actividades educativas específicas; y por último, se procura la ampliación y consolidación de las acciones educativas precedentes.

Además se procura:

- a. Que, al más breve plazo, la conducción sea responsabilidad de los mismos campesinos, en colaboración con los organismos pertinentes del Estado.
- b. Que la oportunidad de realización sea decidida básicamente por los campesinos según sus mejores conveniencias.

- c. Que la selección de métodos y técnicas a emplearse se determine en acuerdo con los campesinos.
- d. Que los instrumentos operativos que viabilicen las acciones educativas estén al alcance de la economía de la empresa y a un nivel que posibilite su práctica por los campesinos.

9. EVALUACION DEL PROCESO EDUCACIONAL

La evaluación siempre debe considerarse como parte constitutiva del proceso de educación y por tanto, una parte indispensable en la programación racional de cualquier actividad de esa naturaleza.

Esencialmente, la evaluación pretende ofrecer un juicio valorativo, sobre el efecto de los programas educativos y, como tal, está definida por muchas dimensiones. A la evaluación nunca se la debe considerar como un fin en sí misma. Dejaría de tener valor, si en base a sus conclusiones no sirviera a los efectos de consolidar direcciones correctas, o de rectificar procedimientos para su reorganización.

Sus características estarán entonces en función de la concepción educativa escogida. Si desechamos el concepto de educación, restringido a la actividad enseñanza-aprendizaje y entendemos que ella no es una mera transmisión de conocimientos, por una parte y acumulación de ellos por otra, sino el redescubrimiento de una realidad para transformarla, la evaluación tendrá que referirse a todas las acciones que implican ese redescubrimiento y esa transformación^{1 1}.

De esta forma, se entiende que la evaluación es un proceso que deberá ser continuo donde educadores-educandos, cuestionados o desafiados por la realidad, buscan ubicarse en ella, para transformarla en un continuo proceso de acción y reflexión^{1 1}.

Este aspecto sustancial de la evaluación, que corresponde más a la parte cualitativa del proceso, no elimina del mismo otros indicadores, que pueden ser cuantificados, y representan algún avance en el logro de los propósitos perseguidos.

Con base a lo anterior, es factible distinguir dos aspectos del proceso evaluativo: el calificable y el cuantificable.

En relación al primero, es necesario que la evaluación:

- a. Se cerciore de que el proceso de desarrollo cree las condiciones para que los sujetos (educador-educando) perciban su realidad y se ubiquen en ella, asumiendo su responsabilidad y compromiso social.
- b. Verifique si la educación promueve la organización autónoma y sistemática de las bases, entendiendo por tal, aquella célula más primitiva y simple, de una estructura social-económica-política y cultural, ya sea en la dimensión territorial o funcional.
- c. Verifique si la educación propicia la participación mayoritaria de las bases en la propiedad y en el control de los medios productivos.

Esta participación se identifica a su vez con varias dimensiones. A título de ejemplo, incluimos los marcos esenciales de la participación, según el Centro Nacional de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria (CENCIRA), del Gobierno del Perú, después de analizar los aspectos jurídicos de la gestión democrática y autónoma en las diferentes formas de empresas asociativas. Los marcos esenciales de la participación son:

- 1) En la propiedad, social y comunitaria.
- 2) En la administración empresarial: planificación, organización, dirección y control de la empresa.

- 3) En la renta o utilidades: libre disposición de los ingresos sociales.
 - 4) En el trabajo y justa retribución económica: redistribución en función de su propia capacidad económica y el trabajo de sus miembros.
 - 5) En las decisiones: elección y acceso a los organismos de gestión de la sociedad o empresa.
 - 6) En la planificación económica: determinación del plan económico de la empresa y los mecanismos de producción y comercialización.
 - 7) En la cultura: educación y realización cultural del hombre.
 - 8) En otras formas de participación: como solidaridad, ayuda en la sociedad, en el desarrollo nacional.
- d. Mantener el proceso educativo, dentro de una perspectiva de valoración del trabajo humano, como creador de riqueza social.
 - e. Cerciorarse de que todo proceso de educación de adultos, comienza en la investigación conjunta de su problemática concreta.
 - f. Cerciorarse de que la participación campesina en la investigación, programación, ejecución y evaluación del proceso educativo, sea conducente a la liberación del hombre.
 - g. Sea el resultado de la acción desarrollada por los propios sujetos del proceso, educadores-educandos, y por alguien externo a él.

En relación a los aspectos cuantificables, a título de ejemplo se señalan algunos indicadores que aportarían ideas, que aunque con-

menor relevancia que los anteriores, igualmente perfilan una imagen del proceso. Así tenemos:

- 1) Porcentaje de personas involucradas en programas educativos.
- 2) Aprobación, deserción y recuperación en la enseñanza escolarizada.
- 3) Responsabilidad demostrada por las personas frente a los deberes que supone la conducción de la empresa en su administración. Esto, medido en términos de reuniones promovidas, asistencia, tipo de participación, en amplitud y carácter de la misma, etc.
- 4) Número de programas en desarrollo.
- 5) Incremento de solicitudes de asistencia, asesoramiento, etc.
- 6) Cantidad de iniciativas presentadas en los diferentes programas en ejecución.
- 7) Frecuencia de asistencia a bibliotecas o audiencias de otros programas de comunicación social, o enroalamiento en programas educativos,

epistolares, incremento de lectura de diarios, revistas, etc.

En fin, el proceso de evaluación deberá participar en la programación educativa, porque es parte del proceso, y porque también es educativo en sí mismo, por ser de naturaleza investigativa para la acción; concretándose de esa manera la espiral de la educación que es un proceso natural, continuo y sin conclusión.

UNA ASPIRACION FINAL

Para un Desarrollo Integral, masivo y humanístico, será necesaria una Reforma Agraria que elimine un sistema estructural caduco y lo reorganice como finalidad trascendente, para una nueva sociedad; basada sobre empresas del agro, donde la unión y solidaridad mutua de sus trabajadores, vele por sus propios intereses y derechos en armonía con el interés nacional, de tal modo que el campesino, nuestro mayor acreedor del desarrollo, abandone definitivamente la marginalidad, incorporándose a la historia como creador de la sociedad nueva, reiteradamente esperada. Si la educación ha de participar en el proceso de cambio, será positivo, su aporte siempre que su visión sea humanística, que su ejecución sea dialógica, para que así cumpla su misión liberadora.

RESUMEN

El autor considera que no puede existir ningún intento de desarrollo sin la presencia del proceso educativo. Analiza la situación crítica de la educación en América Latina y destaca que existe un consenso, entre los especialistas en la materia, de que la educación tradicional es predominante en nuestros países y ha demostrado su incapacidad para resol-

ver problemas fundamentales como la alfabetización.

Señala la necesidad de perfilar algunas ideas que ayuden primero a conceptualizar el desarrollo, ubicando el papel de la educación si aspiramos a que este proceso cumpla su función fundamental y presente una apertura pa-

ra las mayorías campesinas, y segundo, para que concordando sobre los aspectos normativos, sirvan para orientar la planificación educativa.

Dentro del ámbito del campo social, destaca que el desarrollo concebido no puede descuidar la dimensión social, en la que fundamentalmente vemos dentro del sector rural al campesino desposeído, pobre, mayoritario e obnubilado acerca de sus perspectivas futuras.

Destaca las diversas acciones cumplidas por los gobiernos para la atención y solución

de los problemas que plantea el desarrollo rural y considera que la empresa asociativa es un escenario de vida donde se ofrecen las mejores oportunidades y el ambiente para adecuar la conciencia de los hombres a la vida real y concreta. En este escenario, la educación se desarrollará en estrecha vinculación con la necesidad de los hombres en su vida productiva y el goce de los bienes de la vida. Concluye analizando algunos aspectos de la programación educativa con base al esquema preparado por la Reunión Técnica Multinacional sobre Educación en Empresas Asociativas Campesinas, realizada en el Perú en 1973.

SUMMARY

The author considers there cannot be any attempt of development without the presence of the educational process. He analyzes the critical situation of education in Latin America and states that there is a consensus among the specialists in this matter, that traditional education is predominant in our countries and has demonstrated its incapacity to solve fundamental problems such as illiteracy.

He states the need to develop some ideas that help first of all to conceptualize development, locating the role of development if we wish this process to fulfill its fundamental objective and present an opening for the peasant majorities; and second, so that in accordance with the normative aspects, serve to guide educational planning.

Within the social area, he emphasizes that the development conceived cannot over-

look the social dimension, in which we fundamentally see within the rural sector, the peasant as a dispossessed, poor, majoritary being, and ignorant as to his future perspectives.

He mentions the different actions carried out by the governments for the attention and solutions of the problems presented by rural development, and considers that the associative enterprise is a scenery of life where the best opportunities and environment to adequate the conscience of men to real and concrete life are offered. In this scenery, education will be carried out in close relationship with the needs of men in their productive life and the enjoyment of the good things of life. He concludes analyzing some aspects of educational programming based on the outline prepared by the Multinational Technical Meeting on Education in Peasant Associative Enterprises, held in Peru in 1973.

BIBLIOGRAFIA

1. COLOMBIA. En busca de una política educativa de campesinos adultos: recomendación de un seminario nacional. *Desarrollo Rural en las Américas* 3(1):67-72. 1971.
2. FALS BORDA, O. Ciencia propia y colonialismo intelectual. Bogotá, Oveja Negra, 1971. p. 104.
3. DECLARACION, RECOMENDACIONES Y RESOLUCIONES. In Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, 4., Panamá, 1972. Informe. IICA. Informes de Conferencias, cursos y reuniones, no. 3. pp. 31-33.
4. DIAZ BORDENAVE, J. Comunicación en extensión: contribuciones y problemas. In Seminario Latinoamericano de Profesores de Extensión Agrícola, 1., Turrialba, Costa Rica, 1965. Informe Turrialba, Costa Rica, IICA, 1965. pp. 108-119.
5. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS, CENTRO INTERAMERICANO DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL Y GOBIERNO DE PERU. Informe Final, Reunión Técnica Multinacional sobre Educación en Empresas Asociativas Campesinas. Lima, Perú, 1973.
6. KATZ, R. La política del mundo. *Ceres* no. 37:26-30. 1974.
7. KIM, K. D. Toward a sociological theory of development: a structural perspective. *Rural Sociology* 38(4):462-476.
8. PERU. MINISTERIO DE EDUCACION. Ley general de educación. Lima, 1972. p. 10.
9. RECOMENDACION A los gobiernos sobre el establecimiento de una jurisdicción agraria y al IICA sobre la capacitación en reforma agraria de los funcionarios judiciales. In Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, 4., Panamá, 1972. Informe. IICA. Informes de conferencias, cursos y reuniones, no. 3. p. 43.
10. SUAREZ MELO, M. Las empresas comunitarias campesinas en América Latina. *Desarrollo Rural en las Américas* 4(2):139-159. 1972.
11. TALLER NACIONAL DE EDUCACION DE ADULTOS EN AREAS RURALES, LIMA, 1973-1974. Educación de adultos en áreas rurales. s.n.t. p. 133.

LOS SISTEMAS DE PRODUCCION Y LA PLANIFICACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA *

Los sistemas integrales consisten en la aplicación conjunta de un grupo de conocimientos interrelacionados para la obtención de un determinado producto. El proceso de la investigación, debido a su propia característica, tiende a ir generando conocimientos aislados y parciales que identifican la influencia de cada uno de los factores que intervienen en el proceso productivo. Pero como se sabe, siempre existe una interacción, más o menos intensa, entre las distintas variables, lo que impide la determinación precisa de la influencia aislada de cada uno de los factores.

Es indispensable ir agregando el conocimiento acumulado con relación a las distintas variables, llamadas independientes, en los modelos integrales y verificar la influencia del sistema como un todo en el producto final. Basándose en esta forma de proceder, las instituciones de investigación agrícola pueden proporcionar, además de las recomendaciones sobre prácticas y técnicas aisladas, información sobre sistemas integrales de producción de de-

Necesidad de integrar y compatibilizar los conocimientos obtenidos en la investigación agrícola para visualizar objetivos económicos y sociales de la producción.

Edmundo Gastal**

* Conferencia presentada en la IV Reunión Regional de la Investigación de Pastos y Forrajes de la Zona Andina y Brasil, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Abril de 1972.

** Economista Agrícola, IICA, Zona Sur. Director Ejecutivo de EMBRAPA, Brasilia, Brasil.

terminados bienes agropecuarios. En este trabajo, los investigadores biológicos y los especialistas en economía agraria, juntos, actúan como sintetizadores de los nuevos conocimientos obtenidos por la investigación relacionada con un determinado producto agrícola.

FORMULACION DEL SISTEMA

La formulación de los sistemas de producción tal vez pueda considerarse como una forma de introducción de la lógica dialéctica, junto a la lógica formal y técnicas experimentales en la investigación biológica. Este trabajo lleva a la integración y compatibilización de las técnicas derivadas de la acción investigadora y permite además la visualización más clara de las condicionantes establecidas por los precios, la reforma agraria y políticas varias en la satisfacción de objetivos económicos y sociales de la producción.

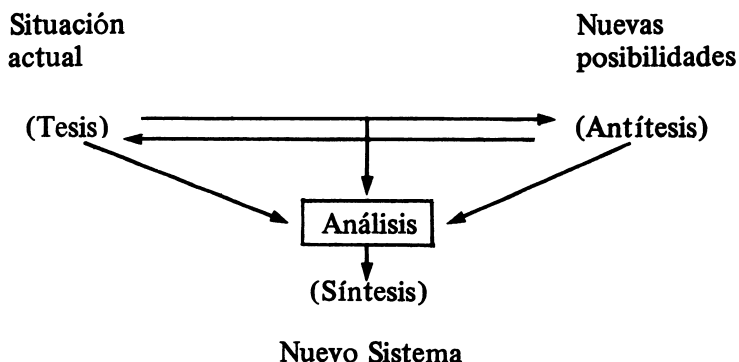
Es un proceso dialéctico en el cual, a partir de la situación actual (Tesis), verificando otras posibilidades proporcionadas por la ciencia y la tecnología (Antítesis) y a través del análisis de esta situación global y de las contradicciones que ella encierra, se llega al nuevo sistema (Síntesis). La Figura No. 1 representa el proceso mencionado.

En el trabajo con sistemas integrales de producción es indispensable el uso del "Método de los modelos" del cual el "Método de aproximaciones sucesivas" (presupuesto total) es el ejemplo menos complejo y sofisticado. El modelo es la representación de un sistema y puede ser físico o matemático. En el primer caso están las representaciones gráficas, las descriptivas, las maquetas en escala, etc. Las representaciones matemáticas tanto pueden ser lineales, como también modelos de regresión, incluyendo aquellos que presentan un número elevado de ecuaciones cuya solución sólo es factible con el uso de la computadora electrónica.

El método de los modelos se basa principalmente en las relaciones físicas y de precios entre insumos y productos. Las relaciones físicas insumo-producto son obtenidas tanto de las explotaciones reales y de las condiciones actuales de la tecnología, como sobre la base de investigaciones de laboratorios y de campos experimentales, de modo que se disponga de determinaciones más rigurosas y menos sujetas a los factores no controlables de la naturaleza, no obstante, siempre ajustadas a las características físicas, naturales, económicas y sociales de la región a que se refieren.

Figura No. 1

REPRESENTACION ESQUEMATICA DEL PROCESO DE FORMULACION DEL NUEVO SISTEMA



Se pueden formular sistemas integrales o identificar conjuntos de técnicas, con distintos grados de tecnificación, a fin de cuantificar el comportamiento de cada uno y determinar los más adecuados para las condiciones imperantes en un momento determinado. Se trata de analizar el sistema como un todo, resultado que depende, entre otras cosas, de las interrelaciones entre las distintas variables y técnicas y no apenas de cada técnica por separado.

La formulación involucra la identificación de las distintas variables que componen el modelo, sus relaciones y la cuantificación de los parámetros. La investigación analítica aislada sobre las diversas variables que intervienen en un sistema, puede ser considerada como un componente de la formulación del modelo.

Aún en relación a la formulación de los sistemas, no está de más recalcar que tanto al final de la formulación teórica como durante el ensayo en la práctica, se debe hacer el análisis económico respectivo, puesto que su indicación debe estar apoyada en la justificación económica.

Cuando el sistema, por su complejidad, por la preocupación de analizar distintas alternativas o debido a la necesidad de mayor riqueza de detalles y precisión, justifica su estudio por simulación, el modelo deberá ser transformado en un modelo matemático. La simulación es, por lo tanto, un instrumento para la formulación.

En la simulación, se pueden usar modelos matemáticos rígidos que pretendan obtener el mejor sistema, esto es, que permitan alcanzar los resultados considerados "óptimos", como es el caso de la programación lineal. También pueden ser usados modelos que no están subordinados a formatos padrones, sino que están constituidos por formulaciones matemáticas que no son de optimización, pero que procuran obtener alternativas mejores que las actuales.

Sin duda, en general, estos últimos resultan más adecuados para representar situaciones dinámicas, en las cuales intervienen factores exógenos y aleatorios, como es el caso de la producción agropecuaria, bastante condicionada por factores naturales, económicos y sociales, que presentan un margen de variación bastante amplio.

El sistema formulado debe ser suficientemente flexible para resistir, dentro de ciertos límites, las variaciones de comportamiento de las citadas variables y debe ser suficientemente dinámico de modo que permita fácilmente la introducción de modificaciones a medida en que se hacen necesarias.

LA PRUEBA DEL SISTEMA

Desde el punto de vista de la investigación, es posible identificar dos momentos bien definidos en el trabajo con sistemas: la formulación y la prueba.

Formulado el modelo —con o sin uso de la simulación— corresponde probar su validez para determinar si realmente se dispone de un nuevo sistema integral de producción, en condiciones de ser difundido y aplicado en las unidades de producción agropecuaria. Para esto pueden adoptarse procedimientos que van desde los tests estadísticos corrientes y métodos de evaluación económica y social utilizados en análisis de proyectos, hasta el ensayo en condiciones y en escala de producción para mercado, pasando por el método de exponer el sistema sintetizado y sus resultados al juicio y a la crítica de especialistas en las materias incluidas en el modelo elaborado y que, al mismo tiempo, estén familiarizados con la región en la cual se quiere difundir el nuevo sistema.

Es conveniente realizar el análisis de sensibilidad que consiste en verificar el comportamiento de los resultados del sistema con valores diversos para las variables que lo conforman. Tal procedimiento, a más de servir como

prueba para el modelo elaborado, sirve para identificar cuáles de los factores presentan una relación más directa con el producto final y, en consecuencia, proporciona valiosos aportes para la programación y coordinación de investigaciones futuras.

El método de ensayo de campo para verificar el comportamiento del modelo en condiciones reales, es caro y complejo. Por esto, generalmente, a través de métodos más simples y rápidos de validación, se seleccionan apenas unas o algunas de las alternativas más promisorias para llevarlas a la práctica, en prueba final del modelo formulado.

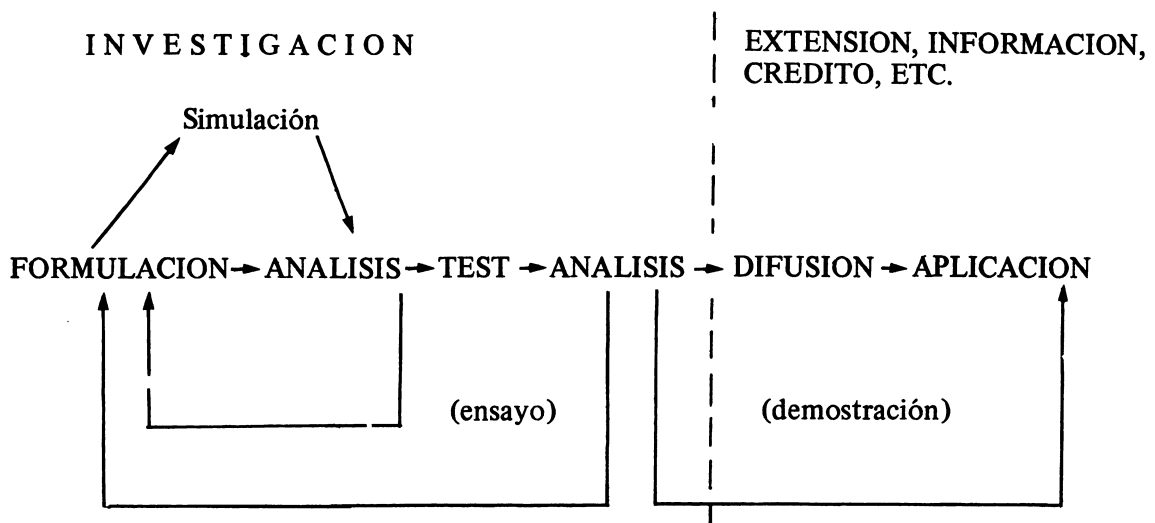
Es importante no confundir el ensayo de campo del modelo elaborado con la demostración de resultado, método usado con frecuencia por la extensión agrícola. El ensayo del sistema puede ser considerado como la última etapa del proceso de investigación, en la cual se verifica en el campo la validez de un mode-

lo elaborado. Siendo un ensayo, está implícito un margen de duda en cuanto al comportamiento y los resultados. Desde el punto de vista de la extensión agrícola, la demostración de resultados, conforme lo indica el propio nombre, se constituye en un medio para demostrar prácticas o sistemas ya probados, con los cuales se obtienen resultados conocidos de antemano. Por lo tanto, el ensayo de sistemas sólo podría ser confundido con la demostración de resultados cuando las posibilidades de éxito son casi absolutas, caso en que se dispensa la realización del ensayo de campo como prueba para el sistema formulado.

Por lo tanto, la superposición de la demostración de resultados con el ensayo de sistemas, solamente puede ocurrir cuando el ensayo llegó a un momento de su realización en que las bondades del sistema en prueba ya son evidentes e irreversibles. Lo más común es que el ciclo completo de un sistema sea del tipo presentado en la Figura No. 2.

Figura No. 2

CICLO NORMAL DE UN SISTEMA DESDE SU FORMULACION HASTA SU APLICACION



EFFECTOS EN LA PROGRAMACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA

No es común que la institución de investigación agropecuaria se preocupe por el esfuerzo de sintetizar los sistemas integrales de producción. La investigación agropecuaria, en general, se caracteriza por una orientación típicamente analítica, orientada en el sentido de una disgregación, cada vez mayor, de algunos aspectos particulares del complejo sistema bio-económico vinculado a los diversos productos agropecuarios.

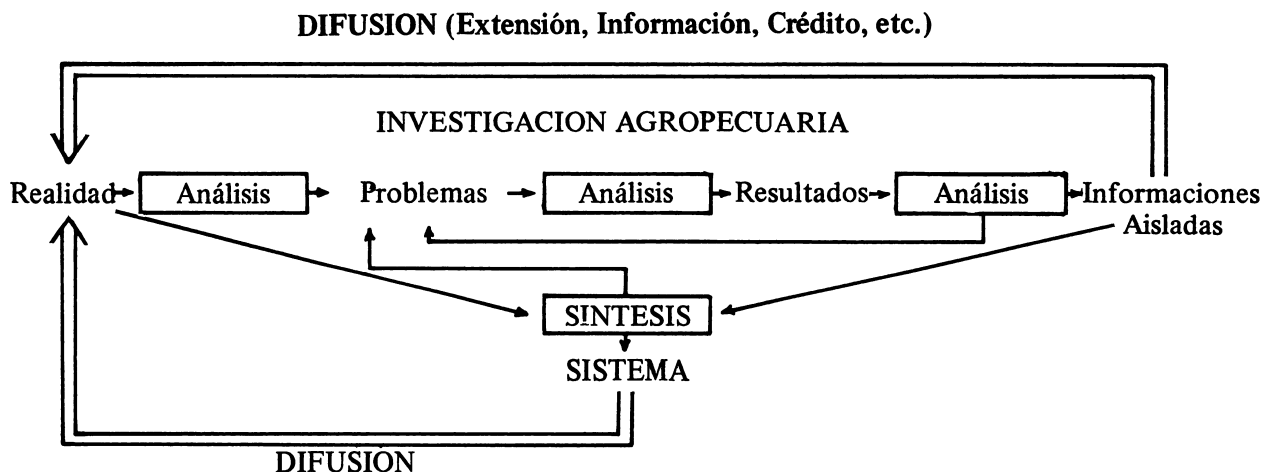
El esfuerzo de síntesis debe ser realizado a partir, no solamente del volumen de las informaciones acumuladas por la investigación sino también del que resulte de la confrontación de estas informaciones con la situación actual de las unidades de producción que se dedican a producir el producto considerado, incluyendo en la descripción de la situación actual la experiencia y los conocimientos acumulados por productores y técnicos, así como los datos sobre los factores exógenos que condicionan el comportamiento de las unidades de producción. Tal esfuerzo aparece esquematizado en la Figura No. 3.

Nótese que la sintetización de los sistemas no elimina la investigación sobre problemas específicos. Por el contrario, ofrece un medio más objetivo para la programación de la investigación analítica, a través de la identificación de problemas cuya solución constituye un aspecto realmente relevante para el perfeccionamiento tecnológico del proceso productivo. Además de esto, puede constituirse en un medio de renovación permanente del contacto de la investigación con la realidad, en vista de que una información, actual y detallada, con relación a lo que ocurre en el mundo de la producción, es de tanta importancia en la formulación de sistemas mejorados de producción como las informaciones sobre las distintas variables obtenidas en la investigación física y biológica.

El trabajo para la formulación de modelos involucra, necesariamente, además de la vinculación íntima con la realidad dada para las unidades de producción que se dedican a la obtención de los productos objetivos del sistema, el esfuerzo conjunto y el trabajo de equipo en un ambiente de cooperación interdisciplinaria. Permite también identificar las "lagunas" en conocimientos, constituyéndose en un instrumento de gran utilidad en la progra-

Figura No. 3

ESQUEMA PARA LA FORMULACION DE LOS SISTEMAS INTEGRALES DE LA PRODUCCION



mación de la investigación, además de estimular la creación de una conciencia colectiva sobre la importancia de las distintas especialidades en el contexto total del proceso productivo, abriendo así una vía más amplia para que fluya una ejecución coordinada de la investigación y, en consecuencia, mucho más eficiente.

En el esquema que aparece en la Figura No. 3 puede parecer que la extensión agrícola u otros instrumentos de difusión y cambio, son marginalizados de la elaboración del modelo. Hecho que no ocurre, una vez que estos servicios son parte importante de la realidad que sirve de marco de referencia para la formulación del sistema.

Ejemplo

A continuación se presenta el esquema básico de un sistema mixto bovinos de carne y ovinos que ha sido formulado para una región el Sur del Brasil (Véase la Figura No. 4).

Del análisis de la situación actual y teniendo en cuenta las posibilidades ofrecidas por los resultados de la investigación surgió la identificación de las principales variables que intervienen en el sistema, así como sus relaciones y la formulación del sistema mejorado.

Como se puede ver en la figura, las variables que en último término determinan que se cumpla el objetivo fundamental en lo que se refiere al rol de la tecnología son: tasa de producción, estructura de los rebaños y carga animal.

La tasa de producción (tasa de faena + tasa de venta de animales para reproducción + tasa de crecimiento del stock) es una relación entre el producto y el tamaño del rebaño. El producto total, a su vez, como responsable del ingreso final, está relacionado directamente con el objetivo final.

La carga animal depende de la relación entre el tamaño del rebaño y del área de pas-

toreo. El área de pastoreo está representada por líneas interrumpidas porque en este caso se fijó en 870 hectáreas, pero se puede variar y entonces estará determinada por el tamaño del rebaño, por la suplementación, características y manejo de las pasturas. Como se trata de un recurso básico, puede constituirse en un costo y por esto se relaciona directamente con el objetivo final. Lo mismo ocurre con el tamaño de los rebaños.

Volviendo al producto total, vamos a encontrar que éste es determinado por la natalidad, mortalidad y edad de faena o venta de los animales (también podría ser el peso de los animales). En el presente caso se ha fijado el peso en 430 a 450 kilos para los novillos y en 380 a 420 kilos para las vaquillonas. Un último factor que está directamente relacionado con el producto es el descarte de vientres. La natalidad, mortalidad, y edad de faena, en conjunción con el manejo reproductivo y la alimentación, determinan el tamaño y la estructura de los rebaños.

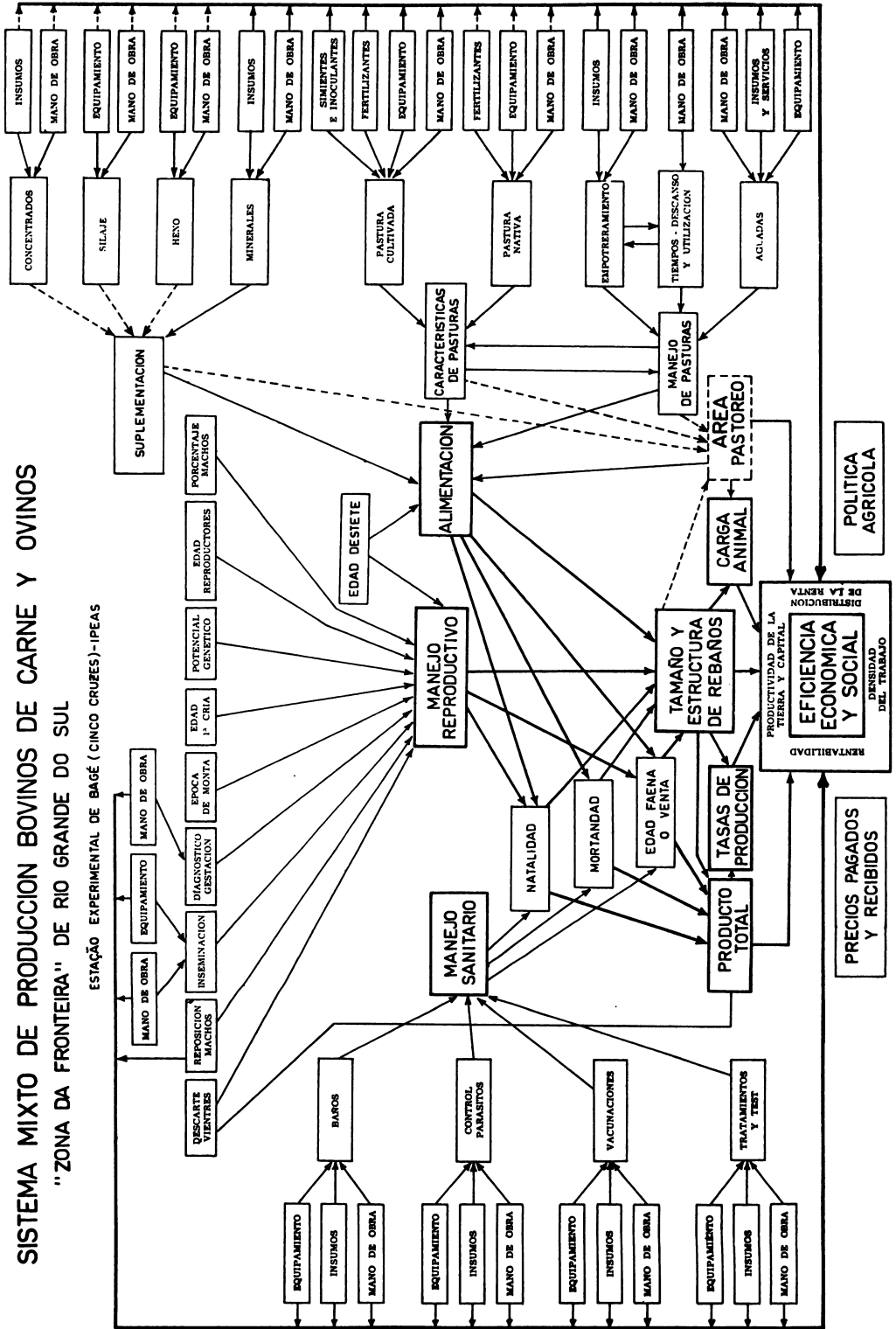
Observando la natalidad, encontramos que está determinada por el manejo reproductivo y la alimentación. La mortalidad está condicionada por el manejo sanitario y la alimentación. Finalmente, la edad de faena o venta está fijada a partir del manejo sanitario, manejo reproductivo y alimentación.

El manejo sanitario, a su vez, está caracterizado por los baños para combatir los ectoparásitos, las tomas para eliminación de endoparásitos, las vacunaciones preventivas y los tratamientos e identificación de enfermedades agudas. Cada uno de los elementos antes citados involucra el uso de equipos, insumos y mano de obra que, por otro lado, representan recursos y gastos y, por esto, se relacionan directamente con el objetivo final.

El manejo reproductivo está caracterizado por las decisiones vinculadas a las variables que aparecen representadas en la figura en cuestión. Algunas de ellas involucran sólo una decisión, sin provocar gastos, mientras que

SISTEMA MIXTO DE PRODUCCION BOVINOS DE CARNE Y OVINOS "ZONA DA FRONTEIRA" DE RIO GRANDE DO SUL

ESTACIÓN EXPERIMENTAL DE BAGÉ (CINCO CRUZEES)-IPEAS



otras, como el diagnóstico de preñez, involucran uso de mano de obra, instrumentos, etc.

Finalmente, la situación en cuanto a la alimentación está definida por la superficie de pastoreo, características de las pasturas, manejo de las mismas (estos dos factores son inter-actuantes) y suplementación. La suplementación puede realizarse a través del uso de concentrados, de silaje, de heno y de minerales. Los que aparecen con trazo discontinuo no han sido considerados en el sistema formulado, pero son elementos que se pueden utilizar en ciertos casos.

Las características de las pasturas, en líneas generales, están determinadas por la proporción de pastura cultivada y de pastura nativa. El manejo de las pasturas es definido

por el sistema de empotramiento, los tiempos de reposo y ocupación y las aguadas. Cada una de estas variables involucra la utilización de elementos, tales como equipos, mano de obra, semillas, fertilizantes, insumos, etc., que ocasionan gastos, por lo que se relacionan directamente con el objetivo básico a través de los costos, remuneración de los factores y relaciones entre recursos y producto.

Resumiendo, se puede decir que la periferia de la figura conforma la tecnología utilizada. Esta será definida a partir de las decisiones de cómo y cuándo realizar las tareas que allí aparecen identificadas y que constituyen medios para alcanzar los objetivos intermedios, que a su vez son los medios para llegar a los objetivos finales.

RESUMEN

El autor destaca que los sistemas integrales de producción consisten en la aplicación conjunta de un grupo de conocimientos interrelacionados para la obtención de un determinado producto. Señala que el proceso de la investigación debido a su propia característica, tiende a ir generando conocimientos aislados y parciales que identifican la influencia de cada uno de los factores que intervienen en el proceso productivo. Pero como se sabe, siempre existe una interacción, más o menos intensa, entre las distintas variables, lo que impide la determinación precisa de la influencia aislada de cada uno de los factores.

Considera que las estaciones de investigación agrícola pueden proporcionar, además de

las recomendaciones prácticas y técnicas aisladas, información sobre sistemas integrales de producción de determinados productos agropecuarios. Destaca que en esta acción, los biólogos y los especialistas en economía agraria, juntos, deben actuar como sintetizadores de los nuevos conocimientos obtenidos por la investigación relacionada con un determinado producto agrícola.

Señala que la integración y compatibilización de las técnicas derivadas de la acción investigadora permiten la visualización más clara de las condicionantes establecidas por los precios, la reforma agraria y otras políticas en la satisfacción de objetivos económicos y sociales de la producción.

SUMMARY

The author emphasizes that the integral systems of production consist in the joint application of a group of interrelated knowledge for the obtention of a given product. He points out that the research process, due to its own characteristics, tends to be generating isolated and partial knowledge that identify the influence to each factor participating in the production process. As is already known, there is always a more or less intensive interaction among the different variables which does not allow for a precise determination of the isolated influence of each one of the factors.

He considers that agricultural research centers can give apart from practical recom-

mendations and isolated techniques information on integral production systems specific agricultural products. He stresses that in this action, both biologists and agricultural economists must act together to distill the new knowledge obtained through research related to a given agricultural product.

He points out that the integration and the inter-compatibility of the techniques derived from research activities permit visualizing the conditions established by prices, agrarian reform and other policies more clearly, so as to satisfy the economic and social objectives of production.

GENESIS Y TRASMISION DE LA INFORMACION CIENTIFICA *

“El razonamiento científico es, en todos los niveles, una interacción entre dos episodios de pensamiento, un diálogo entre dos voces, la una imaginativa y la otra crítica”

Adalberto Gorbitz**

La información que manejan los documentalistas y que discurre por los sistemas de información científica se concibe en la mente de los científicos, se gesta en la investigación y nace en los canales de la literatura primaria. Este artículo trata de esta generación previa al proceso de la documentación que pone el conjunto de informaciones a disposición nuevamente de los científicos como usuarios y como generadores de la información.

INFORMACION CIENTIFICA

El progreso de las ciencias es el efecto de la coherencia de los trabajos de muchos individuos de muchas especialidades técnicas y de muchos laboratorios en distintas localidades y tiempos. La matriz que liga todos estos esfuerzos y que permite que florezca el esfuerzo entero se llama comunicación científica e involucra una serie de medios y redes interconectadas⁹.

Es importante definir el tipo de información que busca el científico, las publicaciones

* Basado en una charla dada en el Primer Seminario sobre Avances en la Documentación Agrícola, Turrialba, Costa Rica, 27 de Agosto a 21 de setiembre de 1973.

** Jefe, Unidad de Edición Técnica, IICA-CIDIA, Turrialba, Costa Rica.

que examina, la clase de artículos que necesita para su labor. Lo que necesita, principalmente, son resultados experimentales (hechos) no opiniones (juicios). Opiniones tiene y oye en exceso; cualquiera puede hacer juicios y en cada momento los hacemos todos. Lo que tiene que determinarse es si esos hechos son verdaderos, por observación propia o por observación de otros científicos. El científico desconfía de trabajos en los que una opinión tiene tanto valor como un resultado experimental; en los que una opinión compartida se considera un hecho; en los que la opinión de dos premios Nobel es una ley natural.

El tipo de información que busca el científico se encuentra en lo que se llama literatura primaria, que informa de hechos observados en condiciones controladas, en que se cuantifican las variables estudiadas, se presentan cuadros, y se dan referencias a la literatura. Las formas tradicionales de literatura de investigación son las revistas científicas, los anales de reuniones científicas y las actas de las academias científicas. Una de las características de estas publicaciones es que en ellas existe un proceso selectivo más estricto que en los libros y en otros tipos de publicaciones. Sólo una parte de los manuscritos sometidos para publicación a una revista seria llegan a ver la luz, mientras que por otra parte, las casas editoras de libros buscan en las universidades textos y monografías para satisfacer su voraz apetito y las editoriales de las pequeñas universidades tratan de justificar su existencia manteniendo una corriente continua de publicaciones. Muchos capítulos de los libros que se publican no podrían aceptarse en una revista científica: el tamiz de los revisores y del comité editorial, esos guardianes del prestigio de una publicación periódica, lo impediría en la forma de "primera aproximación" como están publicados numerosos libros³.

Otro punto que conviene tener en cuenta es que para el científico la explosión de la información no es tan grave. En realidad, como afirma Medawar⁵, el peso de la informa-

ción factual, en vez de estar por hundirnos, está volviéndose más ligero. Esto es debido a que el descubrimiento de principios generales cierra vías superfluas de exploración y las masas de datos auxiliares ocupan su lugar en el esquema general. Ya no tenemos que registrar la caída de cada manzana. El principio de la evolución, la integración de la selección darwiniana con la genética mendeliana, la relación entre el DNA y el código genético, son ejemplos de cómo se han aliviado el estudio y la enseñanza de la biología y se ha facilitado la comprensión de la naturaleza².

GENESIS DE LA INFORMACION CIENTIFICA

El concepto de cómo se origina la información en el científico está sufriendo un cambio en las últimas décadas. El método de basar generalizaciones sobre observaciones acumuladas, conocido como inducción, que era visto como el pilar de la ciencia, se está desechando gradualmente. Hay varias alternativas al método inductivo, pero el que parece prevalecer es el que representa las ideas de Popper^{4,10}, al que Medawar^{5,6} llama el método hipotético-inductivo.

Método inductivo

El método científico clásico es el "método inductivo", propuesto en el siglo XVII por Francis Bacon y sistematizado por John Stuart Mill. El científico debe acumular observaciones y experimentos concernientes al tema hasta llegar a descubrir las leyes o principios que gobiernan los procesos naturales. El postulado esencial es que el científico debe estar sin nociones preconcebidas o hipótesis¹. Este método, no formulado por científicos sino por filósofos, se cree ahora que es una falacia.

Método hipotético-deductivo

El científico no especula mucho sobre su método; él sabe lo que está haciendo y domi-

na la técnica de su especialidad. Son los filósofos los que han discutido por siglos cómo funciona la mente científica. El hombre de ciencia se siente algo incómodo con las teorías de la inducción; sabe que él no trabaja así, que tiene ya una idea preestablecida que trata de comprobar, pero quizás no se atreve a confesarlo. Por eso es que está convirtiéndose a las teorías de Popper, en las que ve una confirmación de sus sospechas. Popper es sólo uno de una lista de filósofos que han cuestionado el método inductivo, pero es el que ha profundizado más en el tema y sistematizado las ideas al respecto. Su principal divulgador es Medawar^{5,6,7}.

El científico, según el método hipotético-inductivo, enuncia primero hipótesis o teorías concernientes a las leyes universales o los principios generales que gobiernan los procesos de la naturaleza; y somete después tales hipótesis o teorías a pruebas experimentales. Las hipótesis o teorías permiten predecir o anticipar cuál debe ser el comportamiento de la naturaleza en esos casos particulares si es el caso que tales hipótesis o teorías son verdaderas. La prueba experimental de una hipótesis se apoya en el acuerdo entre las predicciones derivadas de la hipótesis y el comportamiento de la naturaleza. Una hipótesis nunca llega a ser confirmada completamente, y puede ser descartada por una nueva si se confirma que no es verdadera. La habilidad del científico consiste en “descubrir” o “inventar” nuevas hipótesis de valor explicativo, y también en diseñar experimentos y planear observaciones que tengan gran probabilidad de contradecir las predicciones derivadas de la hipótesis si esta es falsa¹.

Las interpretaciones científicas y poéticas del mundo, según Medawar⁷, no son distinguibles en sus orígenes. Las teorías científicas comienzan como construcciones imaginativas, aventuras especulativas (“lo que podría ser verdad”) que avanzan un poco (a veces bastante) más allá de lo que tenemos autoridad lógica o factual para creer. Comienzan, si se

quiere, como cuentos, y el propósito del episodio crítico o rectificador en el razonamiento científico es precisamente encontrar si estas historias corresponden o no a la vida real. La verdad literal o empírica no es por consiguiente el punto de partida de la búsqueda científica, sino más bien la dirección hacia la cual se mueve el razonamiento científico. La literatura y la ciencia comienzan, pues, en paralelo pero divergen en una etapa posterior. El razonamiento científico es, en todos los niveles, una interacción entre dos episodios de pensamiento, un diálogo entre dos voces, la una imaginativa y la otra crítica; un diálogo, si se quiere, entre lo posible y lo real, entre conjetura y crítica, entre lo que podría ser verdad y lo que en realidad es el caso⁷.

Para un hombre primitivo, por ejemplo, el método inductivo se inicia pensando “Vamos a ver que pasa si frotamos un palo con otro”, mientras que en el método hipotético-deductivo se piensa “Veamos si frotando un palo con otro se produce fuego”.

GENESIS DE LOS ARTICULOS CIENTIFICOS

En la versión usual del método científico, que sigue formalmente aunque no en espíritu a Bacon y Mill, el primer paso es definir el problema; el segundo buscar la literatura sobre el tema; el tercero es hacer cierto trabajo independiente sobre el problema; y el cuarto paso es informar sobre el éxito o el fracaso del trabajo independiente sobre el problema⁸. En la versión hipotético-deductiva, Popper reemplazó esto con los siguientes pasos:

1. Problema (generalmente un rechazo a la teoría existente).
2. Solución propuesta, en otras palabras una nueva teoría.
3. Deducción de proposiciones comprobables de la nueva teoría.

4. Pruebas, esto es, intentos de refutaciones mediante, entre otras cosas, observación y experimento.
5. Preferencia establecida entre teorías en competencia⁴.

En ambos casos, el paso final es la redacción del informe correspondiente y su publicación. Este es un paso importante en la comunicación científica, como lo atestiguan los diversos manuales de estilo, normas institucionales y textos de redacción técnica que existen en diversos idiomas. El esquema común de presentación es similar: una introducción que presente el problema, su importancia, y exponga el objetivo de la investigación; una revisión de lo pertinente en la literatura sobre el problema; una exposición de la metodología, lo suficientemente detallada como para permitir a otro investigador repetir el experimento; una presentación de los resultados; una discusión de estos resultados, y de las conclusiones que de esta discusión se desprenden. A esto se acompañan las referencias a la literatura citada, los resúmenes en uno o más idiomas, y datos auxiliares, como fecha de presentación del manuscrito, dirección de los autores, agradecimientos^{1 2}.

CANALES DE LA COMUNICACION CIENTIFICA

La transmisión de la información contenida en los informes de investigación es una parte importante de la comunicación científica. El autor tiene ante sí el problema de dónde publicar su trabajo. A veces tiene el problema resuelto cuando labora en una institución que mantiene una exclusividad en las publicaciones de sus miembros. Pero tanto al autor como a la institución les puede convenir buscar una mayor difusión en canales de más amplio alcance.

La comunicación entre científicos presenta problemas, en cuya solución aparece ya el documentalista en el cuadro que estamos pre-

sentando. Desde este momento, la labor del documentalista adquiere una creciente importancia, tanto mayor cuando más compleja se hace con el tiempo la intercomunicación entre científicos. Los principales problemas en este sentido son:

1. Asegurar que la información llegue a aquellos científicos a quienes debe llegar; esto se refiere a la diseminación.
2. Reducir el trabajo y el tiempo que los científicos deben invertir en mantenerse al tanto de su especialidad; esto se refiere a la eficiencia.
3. Aumentar la prontitud con la cual los científicos se ponen al tanto de los adelantos al día; esto se refiere a la velocidad^{1 1}.

Los grandes avances que se están operando en la documentación pueden hacer mucho por aliviar estos problemas conforme la información científica se hace más copiosa y los canales se complican.

Como ilustración, se puede mencionar que el tiempo y trabajo empleados por los científicos en la búsqueda de información no puede aumentar mucho sin que entre en acción la ley de Calvin Mooers, que según Passman⁹ dice: "Un sistema de recuperación de información tenderá a no ser usado cuando al cliente le sea más laborioso y molesto tener la información que no tenerla". Por eso es importante que un servicio de información deba ser diseñado con la presuposición de que sus clientes ejercerán sólo un esfuerzo mínimo para recibir sus beneficios.

Canales tradicionales

Desde hace mucho tiempo existe una convención científica por la que se considera válido y ético que un trabajo de investigación se publique por primera vez en tres canales:

1. En revistas científicas.

2. En anales de reuniones científicas.
3. En actas de academias científicas.

Sólo después de esto, puede proporcionarse la información a la prensa especializada, popular, y a los medios de comunicación masiva.

Las revistas científicas constituyen en la actualidad la principal fuente de esta literatura primaria. Los artículos de investigación que contienen son los ladrillos con los que se construye el edificio de la ciencia. Cambiando la metáfora, sus páginas son el foro en el que dialogan los hombres de ciencia. Las publicaciones seriadas institucionales, cuando contienen trabajos de investigación podrían considerarse también como canales legítimos, pero generalmente se consideran esas series como publicaciones periódicas, a la par de las revistas. Además, se puede apreciar que la importancia relativa de las series ha disminuído en la actualidad.

Las reuniones científicas tienen la ventaja adicional, en la comunicación científica, de poner en contacto directo a los miembros de la comunidad científica. Los contactos que se establecen y la información informal que allí se intercambia, en muchos casos ha sido a la larga más importante que el objetivo principal para el que se realizó el certamen. Debe procurarse publicar los anales con los trabajos completos para evitar frustraciones y antagonismos contra las instituciones organizadoras.

Las actas de las academias han perdido importancia como fuente de literatura primaria, desde que este tipo se iniciara, hace algunos siglos con la Royal Society de Inglaterra. Se conserva la costumbre en Europa, aunque en América vemos sus ecos en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, que conserva vestigios residuales de la forma primitiva (cada contribución publicada tiene que ser auspiciada por un miembro de la Academia).

Canales informales

La disciplina y rigor existentes para la publicación en revistas científicas y otros canales, mediante el mecanismo de revisión y crítica, constituyen al mismo tiempo una demora en la publicación. Además, los contactos establecidos entre científicos permiten que haya una corriente "subterránea" de información antes de la publicación. Los científicos intercambian ideas, notas, datos, borradores de informes, que los miembros de lo que se ha dado en llamar "colegios invisibles" conocen antes de ser publicados. Un ejemplo clásico es la conciencia que se tenía, por la vía del rumor científico, en Inglaterra y Estados Unidos, de la factibilidad de la fisión del uranio, obtenida por Hahn y Strassmann en la Alemania de Hitler y no publicada en esa época.

Estos canales informales de la comunicación científica son de varias clases y tipos, y tienden a institucionalizarse y entrar en la corriente de la documentación⁹.

1. Informes técnicos. Algo que antes formaba parte de la literatura subterránea, el informe técnico, a pesar de su circulación limitada, tiene una alta tasa de uso porque se envía a las personas directamente interesadas. En la actualidad, aún cuando el control de su calidad no tiene el rigor del artículo de investigación, el informe es ampliamente usado en el mundo de la ingeniería y en la industria. En esta categoría entran las propuestas institucionales, los informes periódicos de instituciones, los informes de progreso y finales en un contrato, y las patentes.

2. Prepublicaciones. El científico también circula entre colegas sus resultados experimentales y teóricos antes de su publicación en una revista o de su presentación en un congreso. Algunas de estas copias circulan como reproducciones fotográficas y arriban a centros de documentación.

3. Compendios previos. En las reuniones científicas se distribuyen copias prelimina-

res o compendios de los artículos, a veces ambos. Se publican esos compendios en volúmenes o en suplementos de revistas. Un buen número no pasa de resumen. Las *Memorias de ALPA* (Asociación Latinoamericana de Producción Animal), por ejemplo, abundan en trabajos que no pasan del nivel de compendios. El *Bio Research Index*, publicación subsidiaria de *Biological Abstracts*, registra tanto informes técnicos, como prepublicaciones y compendios de reuniones.

Todo esto tiende a complicar la literatura secundaria y constituye un peligro si la búsqueda y recuperación se hacen tan difíciles que el autor prefiere no emprenderlas (Ley de Mooers). La labor del documentalista es vencer esta complicación.

4. Grupos de intercambio de información. Hay un número de innovaciones para obtener una mejor visibilidad de los intercambios informales entre autores. Para la ciencia básica, se ha desarrollado el concepto de "Intercambio de Información Científica", bajo los auspicios de la Smithsonian Institution. Se trata de registrar unidades de trabajo, formadas por individuos que siguen líneas similares de investigación. Con un fichero en profundidad y mecanización, se puede ayudar a la recuperación de la información pertinente a una línea de investigación. Al interesado se le recomienda entonces establecer contactos directos con otros esfuerzos similares.

Este movimiento para institucionalizar el intercambio informal continúa, con verdaderas cámaras de compensación a cargo de universidades y otras instituciones. En una de ellas, formada por los Institutos Nacionales de Salubridad de Estados Unidos para servir a la comunidad biológica, se despacharon en 1966 más de 1,5 millones de prepublicaciones, lo que da una idea del tamaño de este colegio invisible⁹, y de la impaciencia de los autores por dar a conocer sus resultados rápidamente.

Los directores de las revistas científicas defienden su oposición a estos sistemas de co-

municación informal señalando que las revistas ofrecen en sus secciones de notas técnicas, cartas al editor y comunicaciones técnicas, un canal de alta calidad y de más confiabilidad para este tipo de información, que el material sin revisar de las prepublicaciones. Existe, pues, una necesidad de la publicación rápida de las notas preliminares, esa etapa "Eureka" del proceso científico.

EL PROCESO DE LA PUBLICACION

Una vez que el científico ha tabulado y analizado sus resultados, para obtener sus conclusiones, el siguiente paso es hacerlos conocer. La información contenida en su trabajo no ha llegado todavía a los canales de comunicación. Los pasos por los que tiene que pasar el trabajo son los siguientes:

1. Preparación del manuscrito. El estilo de escritura científica tiene normas internacionales, exigidas por las revistas o editores que publicarán los trabajos. El autor debe estar familiarizado con esas normas, así como con las técnicas de presentación de textos, cuadros, figuras y bibliografías. Debe también examinar la forma de presentación usada en la revista a la que proyecta someter su manuscrito, o en la institución que va a publicarlo.

2. Autorización. El autor debe obtener, antes de enviar su manuscrito afuera, aprobación de una autoridad responsable de su propia institución, para salvaguardar los intereses de todos los miembros del personal técnico contra publicaciones erróneas o prematuras. Las instituciones académicas y organismos internacionales tienen derecho sobre los trabajos de sus miembros y dictan normas para la liberación de los informes y escritos que producen. En general, muchas instituciones respetan la libertad académica y están conscientes de la conveniencia de permitir a los autores publicar sus trabajos en revistas científicas. Antes bien, en América Latina, por lo general, el autor necesita que se le empuje un poco para publicar y no que se le someta a trámites

institucionales engorrosos que a la larga hacen que pierda el poco entusiasmo que ha tenido por comunicar sus resultados.

3. **Proceso editorial.** El autor debe saber que su labor no termina con la remisión de su manuscrito al órgano que lo va a publicar. Va a tener que contestar las objeciones o aceptar las sugerencias que le hará el editor, tanto sobre el contenido, para lo cual cuenta con la ayuda de los especialistas consultores, como sobre la forma, de la que es responsable como editor. El autor tiene que leer, por lo menos la primera prueba de imprenta, a veces la de página, y devolverla con sus correcciones.

4. **Separatas.** La circulación de una revista científica en la actualidad no se mide solamente por el número de ejemplares que se imprimen. Las separatas constituyen un medio muy eficaz de comunicación porque el autor las envía a las personas más interesadas en el tema. Por lo general, las revistas dan a los autores 25 separatas gratis, y el número adicional que el autor pida, al costo. Este número adicional puede ser grande. En **Turrialba** se reciben pedidos de hasta 2.500 separatas, ordenadas por la institución en que trabaja el autor. A esto hay que agregar las órdenes que reciben constantemente los centros de documentación que tienen servicios de reproducción de documentos. El número de copias suministradas es enorme en las Bibliotecas Nacionales de los Estados Unidos (de Agricultura y de Medicina) y en las bibliotecas nacionales de préstamos como las de Inglaterra, India y Japón que sirven a los centros de investigación de ciertos países. Urquhart, citado por Passman⁹, informa que en 1962 la National Lending Library, de Inglaterra, tenía una colección de 26.000 títulos de revistas de los que se atendían más de 2.000 pedidos de reproducción cada día y que estaba en plena expansión, proyectando proveer reproducciones en escala mundial. Los propios autores utilizan los servicios de reproducción si se demora la llegada de las separatas de sus propios artículos.

5. **Distribución.** Una eficiente distribución de una revista añade a su prestigio y repercute en la confianza que tienen en ella los usuarios y los autores. Es algo que se descuida en América Latina. En la Reunión de Fitotecnia de Buenos Aires en 1961, un editor de **Biological Abstracts** informó que ellos habían escrito a todas las instituciones científicas de América Latina que sabían que tenían publicaciones, pidiéndoles el envío de un ejemplar para que su contenido fuera procesado y compendiado. Contaba que en gran parte no se recibieron ni acuses de recibo. En su deseo de incluir más material del hemisferio, **Biological Abstracts** mantuvo por varios años en México una oficina de recolección de revistas de América Latina, que estuvo a cargo de Armando Sandoval.

Es pues importante, que los editores de revistas científicas, aparte de la distribución normal, se preocupen de que su publicación llegue puntualmente a lugares estratégicos para la difusión de la información contenida. En el caso de **Turrialba**, se envían por la vía aérea unos 15 números a puntos claves, como son las principales revistas biológicas de referencias (de bibliografías y de compedios), a centros de documentación y de préstamos nacionales y a algunas bibliotecas agrícolas. A pedido de sus editores, se envía a **Biological Abstracts** la revista completa en su estado de prueba de página, es decir, alrededor de un mes antes de que aparezca oficialmente. Esto origina que algunos autores reciban pedidos de separatas aún antes de que éstas lleguen a su poder.

Esta distribución estratégica facilita la entrada de la información de las revistas a la corriente científica.

LA CORRIENTE CIENTIFICA

Desde el momento en que la revista es distribuida, la labor del documentalista es vital para mantener esa información dentro de la corriente científica.

El proceso que eso significa no es objeto del presente trabajo. Basta recordar nada más que los artículos, cuya génesis, desarrollo y transmisión se han bosquejado, son analizados, clasificados y ordenados por materias y autores en las bibliografías y revistas de compendios. Estas huellas en la superficie de la documentación son buscadas, encontradas y sus originales revividos por investigadores de todo el mundo. Algunos de estos, los evalúan críticamente y los incorporan en revisiones de literatura, como base de nuevas investigaciones. Al-

gunas de estas revisiones, publicadas como estudios recapitulativos, incorporan la sustancia de algunos artículos haciendo que esa información específica sobreviva un avance más de la corriente científica. De esas revisiones de literatura, autores de textos y de monografías hacen una ulterior selección y escogen algunas de las informaciones sobrevivientes. En ese momento, se puede decir que una información científica se ha convertido en conocimiento científico.

RESUMEN

Antes de que la información científica llegue a manos de los documentalistas, existe un proceso de génesis y desarrollo que empieza en la mente del científico. Se examinan, al describir este proceso, los tipos de información que busca el científico, el método cien-

tífico, la génesis del artículo científico, los canales de publicación, y el proceso editorial previo a la publicación, hasta que la información entra en la corriente de la documentación científica y se convierte finalmente en conocimiento científico, al ser incorporada en textos y monografías.

SUMMARY

Before a documentalist receives scientific information, there is a process of genesis and development that begins in the scientist's mind. In describing this process, this paper examines the types of information the scientist seeks, the scientific method, the genesis of

the scientific paper, publication channels, and the editorial process previous to publication, until the information enters the scientific documentation mainstream and finally becomes scientific knowledge, when it is incorporated into texts and monographs.

BIBLIOGRAFIA

1. AYALA, FRANCISCO J. Reseña del libro "The triumph of the Darwinian method", de M. T. Ghiselin. Turrialba 23(3):372-373. 1973.
2. DE BEER, GAVIN. Some general biological principles illustrated by the evolution of man. Oxford 1971. 16 p. (Oxford Biology Readers No. 1).

3. GORBITZ, A. Reseña del libro "Man in the living environment" de The Institute of Ecology. Turrialba 23(1):113-114. 1973.
4. MAGEE, BRYAN. Popper. London, Fontana-Collins, 1973. 190 p. (Fontana Modern Masters).
Edición castellana: Barcelona, Grijalbo, 1974. 167 p.
5. MEDAWAR, P. T. The art of the soluble. London, Methuen, 1967. 160 p.
Edición castellana. El arte de lo soluble. Caracas, Monte Avila, 1970. 214 p.
6. ——— P. T. Induction and intuition in scientific thought. Philadelphia, American Philosophical Society, 1969. 62 p. (The Jayne Lectures for 1968).
7. ———. The hope of progress. London, Methuen, 1972. 133 p.
8. MITCHELL, J. H. Writing for professional and technical journals. New York, Wiley, 1968. 405 p.
9. PASSMAN, SIDNEY. Scientific and technological communication. Oxford, Pergamon, 1969. 151 p.
10. POPPER, KARL R. The logic of scientific discovery. 3^a ed. Trad. del alemán (Viena 1935). London, Hutchinson, 1972.
Edición castellana: La lógica de la investigación científica. Madrid, Tecnos, 1965. 452 p.
11. POWERS, R. D. La comunicación entre científicos. In Myren, D. T., ed. Primer Symposium Interamericano de Investigación de las funciones de la Divulgación en el Desarrollo Agrícola. México, 5 al 13 de octubre de 1964. pp. 46-47.
12. UNESCO. Guía para la redacción de artículos científicos destinados a la publicación. Boletín de la Unesco para las Bibliotecas 23(2):72-79. 1969.

NOTAS Y COMENTARIOS

En esta sección se publican notas de interés técnico sobre las acciones que en el campo del desarrollo rural se realizan en América Latina y el Caribe. Las colaboraciones pueden remitirse al Editor de la Revista. Apartado 10281. San José, Costa Rica.

“EL PAPEL DE LA JUVENTUD RURAL EN EL DESARROLLO DEBE IR MAS ALLA DE LA RECEPCION PASIVA Y APLICACION INFIMA DE UN CONJUNTO DE CONOCIMIENTOS Y TECNICAS, POR MAS VALOR INTRINSECO QUE ESTOS TENGAN”

Destacó el doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA, en la inauguración de la Conferencia Interamericana sobre Juventudes Rurales, realizada en San José, Costa Rica, en octubre de 1974. Por los conceptos relevantes que destaca sobre esta problemática, transcribimos su discurso:

“Es para mí honroso, y motivo de honda satisfacción, dirigir la palabra una vez más a la Conferencia Interamericana de Juventudes Rurales. Tuve oportunidad de hacerlo en Argentina y en Puerto Rico en años anteriores, proponiendo enfoques nuevos; en algunos casos prioridades diferentes, en otros, una consolidación de esfuerzos de años en pro de las juventudes rurales del hemisferio.

Hoy, en este hospitalario y democrático país que es Costa Rica, aprovechando la feliz oportunidad de la celebración del “XXV Aniversario de los Clubes 4S de Costa Rica”, deseo compartir con ustedes algunas reflexiones sobre lo que podríamos denominar el nuevo rostro de la Juventud Rural, al promediar la década de 1970, sobre el papel que a los jóvenes toca desempeñar en el desarrollo próspero, justo y libre de los países del Hemisferio, y sobre la función que organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y el Programa Interamericano de Juventudes Rurales deben desempeñar para que los jóvenes tengan algo que ver y algo que decir sobre el mundo que para ellos se está plasmando.

Hablo del nuevo rostro de la juventud rural. Podría hablar del nuevo rostro de la juventud de nues-

tros países, sin distinguir su origen social o su procedencia geográfica. Es enorme la transformación que en estas dos décadas ha experimentado la juventud rural, y no toda esa transformación es halagüeña para evaluar los esfuerzos del pasado o estimar las posibilidades del futuro. Los muchos esfuerzos que los países han realizado por mejorar la calidad de la vida y engrandecer las oportunidades de la población rural han sido mayores y más fecundos que los emprendidos en otras épocas. Y han transformado en gran medida a la juventud rural.

Hay más jóvenes que reciben educación hoy que los que había hace una década. También hoy, sin embargo, hay más jóvenes que no la reciben, en circunstancias en que importa más hoy que hace diez años tener educación.

Proporcionalmente, más jóvenes hoy que antes buscan las oportunidades de empleo y de una vida mejor que ofrecen nuestras ciudades mayores, y los centros de atracción migratoria, en rápida multiplicación. En forma igualmente proporcional es más vieja la población de nuestros campos, y lo será más aún en el futuro, porque quienes emigran son, principalmente, los jóvenes y especialmente las mujeres jóvenes, lo que permite percibir una evolución desproporcionada del crecimiento de distintos grupos de edades en la población rural.

Nuestra respuesta de los últimos lustros a los millones de jóvenes que anualmente llegaban a las edades escolares fue la de aumentar masivamente el número de plazas en las escuelas de enseñanza primaria y las instituciones de enseñanza media en el campo. No pusimos cuidado, sin embargo, en diseñar de manera realmente creadora e imaginativa mecanismos que permitiesen a las familias rurales obtener. sin ma-

no de obra infantil o juvenil los ingresos mínimos imprescindibles para asegurar su subsistencia. Y así, pusimos en grave peligro el propio objetivo democratizante de ampliar las oportunidades educativas; porque los más pobres y los que menos acceso tenían a la educación siguieron sin tenerla. Y construimos, de manera inadvertida, un infranqueable muro de cristal que ahonda las diferencias entre los que tienen, y pueden, y los que no tienen y no pueden.

Preparados o no, cada año llegan millones de jóvenes a la edad de trabajar, en las zonas rurales. Muchos de ellos desesperan de la situación y van a los centros urbanos entregados a la esperanza de construir una vida más digna, y engrosando las filas de un "lumpen" sin futuro, sin salidas, y sin objetivos. Creamos más, producimos más, nos tecnificamos, incorporamos más y más extensiones a nuestro mundo productivo. Pero no cuidamos de que la estructura, ni que la ingeniería misma de nuestra máquina de producir asegure, a todos, una parte de su trabajo o una parte de su producto. Casi no hemos tocado la estructura de tenencia de la tierra y el acceso a estímulos productivos. Y más son hoy los jóvenes que, por la estructura productiva agraria quedan sin empleo, sin ingresos y sin arraigo.

A la mayoría de aquéllos para quienes lo que tienen en la vida es apenas con qué vivir, casi no se les deja producir porque nuestros bancos no les prestan, porque a ellos no llega la extensión agrícola, porque no reciben la asistencia técnica necesaria. Y cuando a pesar de todo algo logran producir, "libres" quedan en las calles de nuestros mercados, sometidos a la improductiva rapiña de los intermediarios, o apenas a la orilla del camino para que el camionero cargue, pague poco y gane mucho.

Cuando ni a eso llegan, permitimos a los jóvenes rurales vender su trabajo por jornales semejantes a lo que nuestros hijos llevan en el bolsillo para comer una golosina en la hora del recreo de la escuela de la ciudad.

Muchas otras cosas suceden a los niños y a los jóvenes de las zonas rurales. Cuanto más avanza la ciencia más descubrimos lo que les estamos haciendo.

Estudios realizados en el mundo desarrollado nos enseñan que condenamos a nuestros niños rurales —peor alimentados durante la infancia que nuestros niños urbanos— a ser menos inteligentes (ya no sólo a

saber menos) porque el desarrollo de la inteligencia se relaciona directamente con el consumo de proteínas (y de las proteínas más caras) durante los primeros años de vida.

Estudios de esos mismos países demuestran también que obstaculizamos el desarrollo de la personalidad libre del joven, y su capacidad de participar de manera responsable en la vida de las instituciones democráticas, dadas las relaciones sociales de producción general, a nivel familiar y a nivel social, relaciones humanas de autoritarismo, dominación y dependencia.

También hemos reducido la probabilidad que un niño rural tiene de enfermar o morir: producto de esfuerzos nobles y abnegados por llevar salud e higiene a las zonas rurales. Pero no hemos enseñado —y casi no hemos permitido que se descubra— que el tener hijos no es una obligación sino un derecho, y que hijos puede y debe tener quien quiera y cuando quiera.

Podemos preguntarnos: ¿a qué obedecen estos hechos? Hay muchas formas de responder. Una, incapaz, es que poco podremos hacer mientras no cambie la manera en que en nuestras zonas rurales se distribuyen el ingreso y los recursos productivos. Salvo raras excepciones, quienes tienen hoy, tienen más que antes, y los pobres lo son más que ayer. ¿Cómo solucionar los problemas de la juventud rural sin tocar la distribución del ingreso y los recursos productivos? No lo sé. Y no quiero aprenderlo.

De lo que cada uno de nosotros responda en la intimidad de sus convicciones a la pregunta anterior, dependerá el papel que creamos toca a la juventud rural en el desarrollo justo, próspero y libre de nuestras sociedades.

Muchos piensan, y estoy seguro de que varios hay en esta sala con esa idea, que la sola apertura de oportunidades de enseñanza, o la sola enseñanza de cómo producir más, mejor y más rápido todo lo solucionan. Yo no soy de esa idea. Más educación, sí, en todas sus formas. Pero conscientes de que sólo habremos producido mejoras marginales en la forma de vida si a estos esfuerzos de educación no agregamos esfuerzos igualmente cuantiosos y denodados por cambiar la situación de injusticia, explotación y desigualdad en nuestra estructura productiva y en las relaciones que una u otra forma de producción generan entre los hombres.

Aunque así no lo piensen, quienes se limitan a proponer solamente más y mejor educación están, probablemente sin quererlo, proponiendo apenas que los hombres del mañana hagan mejor lo que sus padres hacen hoy. Ello es así aún aceptando, como se acepta sin vacilar, que toda transformación profunda de una sociedad implica educar y capacitar a sus miembros para que la lleven a cabo. Asumir, sin embargo, que la sociedad se transformará automáticamente una vez que sus miembros tengan más educación, puede ser ingenuo. Es, incluso, ingenuo asumir que un Estado dispondrá de los recursos suficientes para educar a todos, si ese Estado no ha tocado primero para hacerla más justa y eficiente, la estructura productiva. Asumir automáticamente que a más salud más participación puede ser igualmente ingenuo, y no pasar de las buenas intenciones.

Que se nos llene América de jóvenes, educados o no, y sobre las oportunidades de empleo nada hacer, implica ingenuidad culpable.

Y ninguna de estas cosas significa realmente para la juventud participar en el desarrollo de sociedades prósperas, justas y libres.

Quiero hacer un desafío a esta conferencia que hoy se inicia. Ojalá pueda transmitir a ustedes que este desafío intenta más que redondear retóricamente un discurso de inauguración. ¿Será capaz este cuerpo deliberante de definir de manera estricta la naturaleza real de los problemas de la juventud rural de la América Latina? Una vez definidos ¿seremos capaces de formular esbozos de solución que vayan al fondo de las cosas, que no se queden en la transformación de la forma en que las cosas se dan, sino que busquen realmente cambiarlas?

Personalmente creo que el papel de la juventud rural en el desarrollo debe ir más allá de la recepción pasiva y aplicación ínfima de un conjunto de conocimientos y técnicas, por más valor intrínseco que estos tengan. Creo que la juventud debe comenzar por entender la realidad que la circunda. Creo que debe explorar esa realidad, de manera individual o colectiva, buscando definir su papel en el desarrollo y transformación de esa realidad. Creo que la juventud no debe tener miedo a la crítica, que debe adquirir y desarrollar el instrumental necesario para llevar a cabo esa transformación; en pocas palabras, creo que a la juventud toca construir de manera total una nueva y generosa unidad de cultura que imponga derechos y

obligaciones por igual, para el desarrollo de esa sociedad, próspera, justa y libre.

Lo anterior implica, por supuesto, que debe reorganizarse la escala de prioridades de acción en el área de juventudes rurales. Si es que asumimos que cabe a este grupo humano un papel preponderante en la definición de los términos en que la sociedad habrá de transformarse, y en la transformación misma de esa sociedad, debemos tal vez enfatizar en primera instancia los mecanismos necesarios para hacerlo. Una vez hecho, no me cabe duda, debemos priorizar todas aquellas acciones que busquen calificar a la juventud en el trabajo de organización de grupos humanos: de grupos humanos para producir, de grupos humanos para comerciar, de grupos humanos para reclamar; y por qué no, de grupos humanos para decidir cómo se habrá de vivir en el futuro.

Es cierto que estoy suponiendo muchas cosas. Estoy suponiendo que los jóvenes organizados pueden y hacen más que los jóvenes separados. Estoy suponiendo que en la organización humana residen valores trascendentes, y en mucho superiores a intereses particulares, tantas veces egoístas. Asumo también que una de las pocas formas de que disponemos para efectuar las necesarias transformaciones es hacer, de la debilidad de muchos, fuerza competitiva, del desempleo de muchos, y su solución, reivindicación esencial de la colectividad.

Así, pues, descubrir e interpretar la realidad, organizarse para transformarla y, recién entonces adquirir, de manera organizada, el instrumental técnico que permita efectuar esa transformación.

¿Qué cabe hacer a los organismos internacionales en este enfoque?

En primer lugar, trabajar con los países para descubrir con ellos la operatividad de ese enfoque en cada situación específica. Sabemos que no todos los programas de juventudes rurales podrán ser iguales, y que deberán adaptarse a las características y necesidades especiales de cada país. En poco se asemejarán en términos instrumentales países con una población rural de menos del 20 por ciento de la población total, y una edad promedio de 38 años, de países con una población rural que es aproximadamente la mitad de la población total del país, y con una edad promedio de 15 años.

El programa ideal, en uno y otro caso, será naturalmente diferente.

Nos cabe, en segundo lugar, asumir la función constante de revisar lo hecho, de cuestionar enfoques tradicionales cuando no existe certeza de su utilidad. Debemos ser innovadores. Debemos explorar y ubicarnos en las fronteras del conocimiento y la investigación para poner al servicio de los países la práctica fecunda de la innovación constructiva. Debemos catalizar el pensamiento y la investigación académica y científica para ser usada en beneficio del desarrollo de los países.

Tercero. Debemos poner al servicio de ustedes nuestra experiencia y nuestra labor en el fortalecimiento de instituciones capaces de desempeñar a cabalidad, con espíritu innovador y alta eficiencia, las labores necesarias para asegurar acciones del tipo que hemos señalado.

Cuarto. Es preciso que nos esforcemos por coordinar el trabajo regional, interamericano e internacional en este campo, poniendo a disposición de los países recursos humanos y financieros que permitan fortalecer estos enfoques.

Quinto. Debemos colaborar con los países para la formación de personal de liderazgo reconocido, con la capacidad de interpretar sobre el terreno aquellos aspectos hasta ahora imponderables de la realidad que exigen acciones correctivas originales y de acuerdo a las necesidades reales del país.

Esto y mucho más nos toca hacer. Sólo podremos hacerlo, sin embargo, si los países, nuestros mandantes, nos habilitan y nos permiten hacerlo. Espero que cada uno de ustedes participe en esta Conferencia y retorne a su país con esta inquietud.

Estimados amigos: podrá parecer a ustedes que mis palabras en esta oportunidad son demasiado ambiciosas. Creo que es nuestro deber ser ambiciosos. Todos los que aquí están reunidos saben mucho de los Programas de Juventudes Rurales, de su organización de Clubes y de su misión. Fortalezcamos estos Clubes. Hagámoslo con más recursos, técnicos y humanos. Pero hagámoslo también revitalizando los enfoques tradicionales, ajustándolos cada día más a la realidad de nuestros países, haciendo que respondan a los imperativos del desarrollo económico y social. Por eso reiteramos nuestro interés y apoyo al Programa Interamericano de Juventudes Rurales ya que creemos, que él puede hacer mucho en este sentido.

Señores, busquemos incansablemente formas nuevas de cumplir objetivos valiosos, incorporando a

cada paso, convencidos de nuestra razón, a las inmensas muchedumbres jóvenes a la búsqueda de un futuro mejor y más justo para todos”.

IDENTIFICACION DE LOS PROGRAMAS DEL IICA CON EL AÑO INTERNACIONAL DE LA MUJER

— Hay tareas en el desarrollo económico, social y cultural, que la mujer puede desempeñar aún mejor que el hombre, porque con una preparación profesional adecuada y comparable en libertad de derechos para adquirirla, está en condiciones de agregar una capacidad real de comprensión de los problemas que afrontan actualmente las comunidades humanas.

Con palabras como éstas respondió el Director General del IICA, Dr. José Emilio G. Araujo, al asociar a este organismo, a instancias de la Comisión Interamericana de Mujeres, a la conmemoración en 1975 del Año Internacional de la Mujer, el cual fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y auspiciado por la Organización de los Estados Americanos.

El IICA ha acordado identificarse con esta conmemoración a través del fortalecimiento de sus programas, específicamente de los que operan en las tareas de la economía del hogar.

— Creemos —ha declarado el Director Araujo— que en razón de los antecedentes que forman parte de la actividad de este organismo como instrumento de desarrollo y por su misma filosofía institucional de esencia fundamentalmente humanista, la acción que de su parte puede esperarse tiene más bien el carácter de continuidad de una labor en vigencia, así como de fortalecimiento oportuno y decisivo de la que está realizando en pro de la superación de las condiciones de vida del hombre, la mujer y el núcleo social rural, a fin de ubicarlos en la posición adecuada y consecuente con los principios y derechos inma-

nentes de respeto a la dignidad de la persona humana.

El Dr. Araujo declaró, además, al tomar las medidas para que el IICA preste su cooperación en el Año Internacional de la Mujer: "En el campo de la cooperación técnica para el progreso económico y social de los países de nuestro continente, el IICA figura como uno de los primeros organismos internacionales que han incorporado regularmente a las mujeres en su cuerpo técnico profesional."

CENCIRA DEL PERU REALIZA CURSOS DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS CAMPESINAS

Para capacitar a los administradores de empresas campesinas y funcionarios del sector agrario, en los aspectos concretos relacionados con la organización, conducción y operación de las empresas formadas por la Reforma Agraria, CENCIRA está realizando Cursos Regionales de Administración de Empresas Campesinas en Zonas Agrarias.

La capacitación impartida en estos cursos pone especial énfasis en los aspectos sociales y en los principios de participación plena que en ellos debe darse.

En Cuzco, el CENCIRA realizó un Curso Regional en el que participaron 15 administradores de empresas campesinas del Cuzco y Arequipa y 31 funcionarios de la Zona Agraria XI-Cuzco, VI-Arequipa y la ORAMS VII, que desempeñan actividades vinculadas con la gestión y administración de las empresas asociativas campesinas.

Posteriormente se inició un segundo Curso en Ica, para capacitar a 27 administradores de empresas establecidas en los valles de Ica y 8 funcionarios de la Zona Agraria V.

El programa de estos cursos se desarrolla en una fase teórica y de análisis de casos y otras prácticas, tratándose temas referidos a

los avances de la Reforma Agraria, las empresas de propiedad social, la organización administrativa de la empresa, principios de administración, de organización, Manual de Funciones, Organigrama, Control interno y la Administración Empresarial.

En lo referente a Contabilidad Agropecuaria, abordan el Plan de cuentas, Libros de Contabilidad, Balance General, Estado de Pérdidas y Ganancias, flujo de caja, gestión presupuestaria y elaboración del Plan de Inversiones.

Asimismo, tratan sobre legislación empresarial, laboral, tributaria y cooperativa, comercialización agrícola y pecuaria, y la Comunicación en la empresa.

CENCIRA coordina estos cursos con los Comités Zonales de Capacitación respectivos en Zonas Agrarias y la Dirección General de Producción Agraria del Ministerio de Agricultura.

LABORATORIO EXPERIMENTAL SOBRE METODOLOGIA DE LA ORGANIZACION CAMPESINA SE REALIZO EN HONDURAS

Para alcanzar una mayor comprensión de los fines de la organización campesina, su responsabilidad orgánica con respecto a la marcha de la empresa, una real participación de todos los socios de la empresa en las tareas determinadas por la división social del trabajo y mayor comprensión del significado del proceso de la reforma agraria, en Agua Blanca Sur y Tegucigalpa, Honduras, del 17 de febrero al 8 de marzo de 1975, se realizó un Laboratorio Experimental y Seminario sobre Métodos de la Organización Campesina.

La realización de este evento obedece a una recomendación expresa de la Décima Tercera Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA, celebrada en Caracas del 16 al 18 de

mayo de 1974, que acordó la ejecución de un Programa de Capacitación y Estudios en Empresas Comunitarias Campesinas. Con este propósito el Director General del IICA convocó a los Directores de Centros y Programas de Capacitación para que recomienden los proyectos y actividades que se podrían desarrollar. Precisamente una de las recomendaciones instaba a hacer conocer la metodología de los Laboratorios Experimentales de Organización Campesina que el Instituto Nacional Agrario, INA, de Honduras y el Programa de Capacitación Campesina de Reforma Agraria, PROCCARA, de Honduras, desarrollan como mecanismo organizacional para las empresas campesinas. El IICA solicitó la colaboración de ambas instituciones para realizar esta actividad que permitió cumplir los siguientes objetivos:

1. Permitir a los participantes conocer la mecánica interna de un Laboratorio Experimental de Organización Campesina mediante su participación activa en el mismo.
2. Fortalecer las actividades del INA y el PROCCARA mediante los aportes valorativos que los participantes hagan a la metodología.

El laboratorio se desarrolló en dos fases. La primera, que tuvo una duración de dos semanas, se realizó en el "Centro de Capacitación Campesina Sargento David Funes Villatoro" en Agua Blanca Sur (Guanchías) y la segunda fase en Tegucigalpa.

La primera fase de esta actividad consistió en un ejercicio práctico-teórico en que el grupo de participantes internalizaron los mecanismos de la participación en todas las instancias organizativas de una empresa campesina. Se consideraron los aspectos presupuestarios de la empresa a constituirse en forma experimental; materiales necesarios, etc. Después del período referido al laboratorio, se ejerció la facultad crítica de los participantes

a través de la obligación de dar cumplimiento al desarrollo de las actividades que el grupo autodiseñó. En la segunda fase, el grupo ya organizado examinó lo ejecutado y finalmente en la síntesis del proceso corrigió los vicios de organización que se hubiesen dado para ejercer su acción en el proceso de organización.

CURSO SOBRE EMPRESAS COMUNITARIAS EN COLOMBIA

El Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria, PNCA, ofreció del 3 al 21 de marzo un curso sobre Empresas Comunitarias para funcionarios del INCORA. El objetivo del curso fue el de dar a conocer a los participantes la naturaleza de las empresas comunitarias, su importancia y su relación con otras formas asociativas tradicionales y presentar algunos aspectos sobre organización y administración de este tipo de empresas, haciendo énfasis en la utilización racional de los recursos y la accesibilidad a los mismos. Durante los dos últimos días del curso se realizó un seminario de evaluación para discutir y analizar las experiencias de los participantes y la proyección y tendencia de las empresas comunitarias.

El curso estuvo bajo la dirección de Nízar Vergara, Director Encargado del PNCA, con la colaboración del Doctor Carlos Galán del INCORA. Colaboraron los técnicos Augusto Donoso, Especialista en Planeamiento Regional y Jaime Ortiz, Microeconomista del IICA en Colombia.

PREMIO IICA DE PERIODISMO AGRICOLA FUE CREADO EN COSTA RICA

En una reunión de prensa celebrada en la sede del Colegio de Periodistas de Costa Rica, el 20 de febrero de 1975, quedó establecido el "Premio IICA de Periodismo Agrícola", que será otorgado anualmente al periodista de este país que realice la obra más sobresaliente en favor de la agricultura.

El premio consiste en un viaje de estudios a un país americano de condiciones agrícolas similares a las de Costa Rica; preparación de un plan de contactos relacionados con el desarrollo rural y otorgamiento de un Diploma al mérito periodístico en el campo del desarrollo rural.

Una comisión mixta del Colegio de Periodistas de Costa Rica y del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas examinará los atestados que presenten los candidatos al Premio. Este será otorgado al periodista que reúna de manera sobresaliente los requisitos que se especifiquen así:

- Un alto grado de interés para la agricultura y el agricultor costarricense.
- Promoción de actividades y aspectos relacionados con el sector agrícola latinoamericano.
- Eficiente transferencia de conocimientos tecnológicos, presentada en lenguaje periodístico de fácil comprensión para los agricultores y campesinos en general.
- Cooperación con el IICA en su labor para difundir en el ámbito nacional, los programas, proyectos y actividades que realiza, tanto a nivel interamericano como nacional, en este caso, específicamente para Costa Rica.

Respuesta de la Prensa de Costa Rica

Esta se hizo evidente en forma estimulante en la actitud de apoyo decisivo del Colegio de Periodistas de Costa Rica y en las publicaciones de la prensa en general, que testimoniaron su reconocimiento al IICA por el establecimiento de este galardón que sin duda alguna influirá poderosamente en el mejoramiento de la calidad de la prensa en general y particularmente, de la prensa agrícola.

En el discurso pronunciado en nombre del Colegio de Periodistas por el ex-Presidente

de la Directiva de éste, señor Edgar Arce Sáenz, dijo: “Una de las metas de este Premio, el mejoramiento del nivel de vida del campesino costarricense, es apasionante y es, a mi modo de pensar, el principal incentivo que impulsará el esfuerzo de todos los periodistas costarricenses a realizar trabajos de importancia. Esto sólo es un aporte de incalculable valor que el IICA está dando a nuestra patria”.

ADJUDICACION DE TIERRAS EN FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION RECOMENDARON EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO.

Del 24 al 28 de febrero, se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala la IX Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, la cual fue inaugurada por el Dr. Roberto Zachrisson Asturias, Ministro de Agricultura de Guatemala, en representación del Presidente de la República. Integraron la Mesa Principal el Ing. Leopoldo Sandoval, el Dr. Roberto Valdeavellano, Rector de la Universidad de San Carlos; el Ing. Cristóbal Rugama, Presidente del IAN de Nicaragua; el Dr. Armando Sandoval Alarcón, Presidente del INTA de Guatemala; el Ministro de Agricultura de Guatemala; el Gral. Antonio Enrique Aguirre, Gerente del ICR de El Salvador; el Ing. Teodoro Quirós Castro, Presidente del ITCO de Costa Rica y el Ing. Miguel Angel Araujo, en representación del Dr. Humberto Rosado, Director Regional del IICA.

Participaron como Conferencistas: el Dr. Francisco Oliart, con el tema “Reforma Agraria y Producción de Alimentos Básicos en Centroamérica”; el Ing. Jorge Márques Vaz, “Papel de los Organismos de Reforma Agraria en la Producción de Alimentos Básicos”; el Lic. Carlos Gabuardi Lacayo, Director del Departamento Agrícola de la SIECA, “Producción y Demanda de Alimentos Básicos en Centroamérica 1975-1990”; el Dr. Peter Hilde-

brand, "Sistemas de Producción Agropecuaria y Proyectos de Reforma Agraria".

Fueron discutidos y aprobados los Acuerdos de la IX Reunión y el Acta Final de la misma. La sede para la celebración de la X Reunión quedó acordada en Tegucigalpa, Honduras y como sede alterna fue aprobada la ciudad de Managua, Nicaragua.

Recomendaciones de la IX Reunión:

1. Promover la reforma de la legislación vigente sobre el proceso de Reforma Agraria y de las atribuciones de los organismos encargados de ejecutarla.
2. Promover la reorganización institucional del sector público agrícola y adecuar el funcionamiento administrativo y metodológico de los Organismos de Reforma Agraria a los objetivos esenciales que deben cumplir.
3. Racionalizar y adecuar la ubicación de tierras para Reforma Agraria dentro de aquellas regiones con mayor infraestructura instalada.
4. Adjudicar, prioritariamente, las tierras en formas asociativas de producción.
5. Establecer mecanismos que permitan a los beneficiarios participar activa y auténticamente en la planificación física, agroeconómica y social de las unidades de producción.
6. Promover la creación de unidades empresariales integradas verticalmente, con miras a conseguir que el mercadeo y la agroindustria sean ejecutados por los propios productores del subsector reformado.
7. Implantar en cada organismo de Reforma Agraria un segmento institucional que permita la doble vía de comunicación entre las necesidades y la generación de innovaciones tecnológicas sobre sistemas de producción de alimentos básicos.
8. Promover la capacitación del personal de los Organismos de Reforma Agraria sobre los aspectos metodológicos de la adquisición y adjudicación de tierras, incluyendo principalmente las problemáticas de organización campesina y planificación de las unidades productivas.
9. Establecer una política de contratación, capacitación y remuneración de personal que impida o disminuya el alto grado de deserción del personal.
10. Promover a todos los niveles el conocimiento de la filosofía y objetivos de la reforma agraria, así como los logros alcanzados y los obstáculos encontrados en el proceso.
11. Modificar los esquemas de producción de cosechas de granos básicos de manera que también los grandes empresarios agrícolas se sientan estimulados a producirlos, ya que ellos tienen mejores oportunidades para incorporar innovaciones tecnológicas y más fácil acceso a los servicios de asistencia técnica, crédito y comercialización.
12. Que los Organismos de Reforma Agraria aprovechen al máximo los resultados obtenidos en los modernos sistemas de producción agrícola, en cultivos intercalados, asociados y sucesivos, cuya eficiencia ha sido demostrada y bien aceptada por los pequeños agricultores en recientes experiencias realizadas en Centroamérica.
13. Que se incrementen los servicios internacionales y nacionales de cooperación técnica recíproca.
14. Solicitar que, con carácter de urgencia, se proporcionen a los Organismos de Re-

forma Agraria los recursos económicos y financieros imperativamente necesarios para ejecutar las políticas esbozadas en esta declaración y en las presentes recomendaciones.

Argentina:

PROMOCION DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO Y PRODUCCION AGRICOLA

Del 9 al 13 de diciembre de 1974 se llevó a cabo en la ciudad de Resistencia, Provincia de Chaco, la Reunión Técnica Multinacional sobre Empresas Asociativas de Trabajo y Producción Agrícola, comprendida en el programa del Plan General del IICA. Esta Reunión tuvo la participación de representantes de Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, así como de diversas provincias argentinas como el Chaco, Corrientes, Tucumán, La Pampa y Buenos Aires.

Organización

Esta actividad fue organizada por el IICA y auspiciada por el Instituto de Colonización de la Provincia del Chaco. Actuó como Coordinador de la misma, el Economista Agrícola de la Representación del IICA en Argentina, Mag.Sc. José Oriol Jara. La reunión tuvo 94 participantes.

Los temas presentados fueron los siguientes :

- Las cooperativas de trabajo en la República Argentina, por el señor Florencio Graham, Presidente del ACTRA (Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina).
- Las empresas asociativas como respuesta a requerimientos técnicos y económicos, por el Ing. Augusto Donoso, Especialista en Planeamiento Regional de la Representación del IICA en Colombia.

- La problemática legal de las empresas asociativas, por el señor Guillermo Figallo, Presidente del Tribunal Agrario del Perú.
- Participación de los trabajadores rurales en las empresas provinciales del Estado, por el señor Alberto Moons, Director de las empresas provinciales del Estado, Argentina.
- Planificación, organización y gestión de las cooperativas campesinas de producción; experiencias reales de su problemática en el Perú, por el señor Luis Barrios Samalvide, Director de la zona agraria V, Ica, Perú
- Barreras socio-culturales para la adopción de empresas asociativas de trabajo y producción agrícola, por el Dr. Ignacio Ansorena, Extensionista Agrícola de la Representación del IICA en Argentina.
- Experiencia de la unidad cooperativa número 1 del Uruguay, por el señor Walter Arias Peña, Vicepresidente del Instituto Nacional de Colonización del Uruguay.
- Las cooperativas agropecuarias de trabajo; la experiencia de Campo Herrera (Tucumán), por el Ing. Roberto Fernández de Ulivarri, Asesor del INTA-Famailá (Tucumán), Argentina.
- Las cooperativas de trabajo en el Plan de Colonización para la Reconstrucción y Liberación Nacional, presentado por el Instituto de Colonización de la Provincia del Chaco y miembros de la Cooperativa de Trabajo "La Esperanza Ltda, Bajo Hondo, Chaco."

Los participantes del IICA en esta actividad fueron : el Ing. Manuel Rodríguez, Director Regional para la Zona Sur; el Dr. Norberto Ras, Representante del IICA en Argentina; el Dr. Ignacio Ansorena, Extensionista Agrícola

de la Representación en Argentina; el Mag.Sc. José Luis Bareiro, Economista Agrícola de la Representación en Paraguay; el Ing. Agr. Augusto Donoso, Especialista en Planeamiento Regional de la Representación en Colombia; y el Mag.Sc. José Oriol Jara, Economista Agrícola de la Representación en Argentina.

EL ITCO DE COSTA RICA ORGANIZA EMPRESA AGROPECUARIA QUE BENEFICIA A FAMILIAS CAMPESINAS

El Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, de Costa Rica, cooperó en la organización de una empresa agropecuaria que beneficia a un total de 65 familias campesinas. El asentamiento se realizó en dos fincas, situadas en la Península de Osa, cuya extensión es de 1220 manzanas que servirán para cultivar plátanos, frijoles y arroz.

Este asentamiento denominado "Empresa Agropecuaria de Puntarenas y Cartago" además de intensificar sus proyectos de producción agropecuaria, está abocado en la construcción de viviendas; para la realización de este proyecto cuentan con el apoyo financiero del ITCO y el compromiso de los propios campesinos para construir sus nuevas viviendas. El plan inicial contempla la construcción de 44 casas, y en una segunda fase se construirán otras 21 viviendas.

ACCION COORDINADA PARA LA APLICACION DE LA CONTABILIDAD AGRICOLA AL SECTOR RURAL SE ADELANTA EN COSTA RICA

La falta generalizada de utilización de la contabilidad agrícola, por parte del productor agropecuario de la mayoría de países de Latinoamérica, ha impedido en gran parte el desarrollo de una mentalidad empresarial y la aplicación de técnicas más avanzadas para la planeación y desarrollo del sector rural.

Con el propósito de contribuir a la solución de este problema, se han desarrollado diversas actividades por parte de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, con el apoyo del Contrato UCR-IICA, sintetizadas en la siguiente relación:

1. Programación y realización de cursos de Contabilidad Agrícola para estudiantes regulares de la Facultad, e inclusión de esta asignatura dentro del Plan de Estudios de la misma. El primer curso en esta área se realizó durante el segundo semestre de 1974; fue impartido por dos profesores del Contrato UCR-IICA, a 60 estudiantes de la Facultad.
2. Visitas a los Centros Agrícolas Regionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para promover la realización de cursos de Contabilidad Agrícola para Agentes de Extensión y Funcionarios de esta entidad.
3. Realización de cursos sobre Contabilidad y Planeación de Empresas Agropecuarias, para funcionarios seleccionados de los diversos Centros Agrícolas Regionales y Agentes de Extensión del MAG.

CURSO POSTGRADUADO EN COMUNICACION PARA EL DESARROLLO EN BRASIL

Con el objeto de preparar los "estrategas de comunicación" que necesitan los organismos nacionales y regionales de desarrollo, la Universidad de Brasilia inició en agosto de 1974 un curso postgraduado de Comunicación, que en la actualidad cuenta con 13 alumnos. Seis estudiantes del programa pertenecen a la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA) que proyecta utilizarlos, una vez terminados sus estudios, en los

programas de Difusión Tecnológica que está montando en todo el país. Otros dos estudiantes pertenecen al Programa Nacional de Teleducación (PRONTEL). Los alumnos restantes son docentes del Departamento de Comunicación de la propia Universidad de Brasilia y de la Facultad de Comunicación de la Universidad Católica de Minas Gerais.

El currículo del curso comprende disciplinas tales como Subdesarrollo y Desarrollo, Teorías del Cambio Social, Teoría y Métodos de Planeamiento y Programación, así como materias más específicas del campo de la Comunicación tales como Seniología, Pedagogía de Masas, Tecnología de la Comunicación, Investigación en Comunicación, etc. Coordina este curso el Dr. Lytton Guimaraes, PhD.

MINISTERIO DE EDUCACION DEL BRASIL PREOCUPADO POR CAPACITACION PEDAGOGICA DE LOS PROFESORES UNIVERSITARIOS

En vista de que los cursos de postgraduación establecidos en el país no son suficientes para mejorar la eficiencia docente de todos los profesores universitarios en ejercicio, el Ministerio de Educación y Cultura del Brasil inició un Programa Nacional de Capacitación de Profesores de Instituciones de Enseñanza Superior (PROCAPIES). Dicho programa comprende actividades de actualización, perfeccionamiento y especialización tanto en aspectos técnicos como pedagógicos del magisterio. El programa es coordinado por la Comissao de Aperfeçoamento del Pessoal de Nível Superior (CAPES), organismo del Ministerio responsable de la postgraduación.

La Asociación Brasileña de Educación Agrícola Superior (ABEAS), en convenio con el IICA, colaborará en la aplicación del PROCAPIES en las instituciones dedicadas a la enseñanza de las ciencias agrícolas, las cuales poseen más de 2.000 profesores en ejercicio.

CONCLUYE DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO DE LA REGION CACAOTERA DEL BRASIL

Están entrando a la fase de publicación de resultados, los amplios estudios sobre recursos naturales, socioeconómicos e institucionales de la región productora de cacao, que fueron iniciados en 1970 por la Comissao Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) con la colaboración técnica del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas IICA. El diagnóstico comprende 89 municipios del Estado de Bahía, en los cuales se analizaron más de 3000 establecimientos y se entrevistaron más de 11000 productores; los datos fueron analizados en el computador de la CEPLAC en Itabuna, Bahía. Coordinó el diagnóstico el Sociólogo Levy Cruz del IICA.

CENCIRA DEL PERU REALIZA ESTUDIO SOCIO-ECONOMICO EN JAEN-SAN IGNACIO

CENCIRA y la Zona Agraria II-Lambayeque del Ministerio de Agricultura están realizando un estudio socio-económico del área rural de las provincias Jaén-San Ignacio, con el objeto de evaluar los recursos humanos, agropecuarios, técnicos y crediticios con que cuenta dicha zona, lo cual permitirá sugerir algunas líneas de acción a tomarse para el desarrollo integral del área.

Para la realización de este diagnóstico-económico, CENCIRA y la Zona Agraria II suscribieron un Convenio. El estudio se refiere al diagnóstico socio-económico de la zona, que comprende aspectos demográficos, organizativos, productivos y sociales del área, identificación de los problemas que enfrenta la zona y planteamiento de solución, y a su vez proponer alternativas para el establecimiento de modalidades de adjudicación adecuadas a la zona de estudio.

Según el Convenio, CENCIRA es responsable de la dirección, programación, imple-

mentación, ejecución y supervisión de los estudios, debiendo presentar un informe final para el área estudiada con las recomendaciones del caso. Por su parte, la Dirección Zonal financiará el estudio y proporcionará apoyo de personal administrativo necesario para su ejecución.

El equipo de investigación que tiene a su cargo la realización de este estudio está integrado por Hugo Porras Montes, Marcel Valcárcel Carnero, Ramiro Reátegui Rengifo, José Medina Pérez, Vilma Ruiz Menéndez y Oscar Cervantes, quienes se encuentran realizando los trabajos de campo correspondiente en la zona de Jaén.

Estudio sobre Comercialización a Nivel de Central de Cooperativas

Otro de los estudios de investigación que realiza CENCIRA es el de Comercialización de Productos Agropecuarios a nivel de la CENTRAL de Cooperativas en el Valle de Ica.

El mencionado trabajo tiene como objetivo analizar la modalidad actual de comercialización de las empresas campesinas de base, con miras a elaborar normas y pautas que rijan el desenvolvimiento de esta actividad a nivel de Central.

El estudio se lleva a cabo en el ámbito del PIAR Ica-Córdova, en el cual se ubica la Central de Cooperativas Agrarias "José Carlos Mariátegui", conformada por 16 empresas campesinas que poseen una producción agrícola diversificada (papa, pallar, vid, frutales, etc.), lo que permite cubrir los tres tipos de productos (deficitarios, de regulación y de exportación) clasificados en el Plan Agropecuario a Mediano Plazo 1971-75.

La guía temática del diseño del Proyecto considera pautas a nivel de PIAR, de la Central y de las empresas de base, debiendo abordarse como temas entre otros, el análisis de la producción agropecuaria, recursos financieros,

tecnología agropecuaria, problemática de la asistencia técnica, estructura de la comercialización de productos, etc.

POLITICA AGRARIA EN COSTA RICA

El Ministro de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Costa Rica, señor Hernán Garrón Salazar, hizo una amplia exposición sobre el tema "La política agraria del gobierno costarricense", en un seminario organizado por la Dirección General del IICA, en enero último, en San José.

El IICA invitó al Ministro Garrón a desarrollar este tema, con el propósito de conocer a fondo las orientaciones que está siguiendo el Gobierno actual de este país. La invitación obedeció también al deseo de conocer tales orientaciones, para informar sus propios programas de cooperación técnica y tratar de adecuarlos al mayor beneficio de este país.

Analizando retrospectivamente los problemas del agro en Costa Rica, mencionó una serie de factores, que calificó de negativos, los cuales están incidiendo sobre un proceso de desarrollo rural y sobre un crecimiento positivo de la producción y productividad nacionales.

Existe, informo, una crítica dispersión de organismos que tienen que ver, desde distintos ángulos de acción, con los problemas agrícolas del país. Esta dispersión (funcionan más de 70 organismos independientes unos de los otros), se proyecta sobre la función del Ministerio de Agricultura y Ganadería, haciéndola compleja y difícil, y al mismo tiempo, débil en su proyección.

Esta situación, sin embargo, no puede continuar, porque si no se toman medidas para conjugarla, el mal de la dispersión orgánica de la agricultura costarricense se agravará cada vez más, sin que pueda vislumbrarse otro re-

sultado que el de una mayor confusión, que al Gobierno le está preocupando muy seriamente.

El Ministro Garrón anunció, en este punto, la presentación a la Asamblea Legislativa de la República, de un proyecto de Ley de Reforma Agraria, que tratará de responder, no sólo a los principios teóricos universales sobre la transformación de las estructuras agrarias, sino a las inmediatas realidades y necesidades del país.

Medidas de acción inmediata

Entre tanto, el Gobierno ha buscado los medios de dar solución de naturaleza inmediata a una serie de problemas con los que se encuentra a diario su acción administrativa. Utilizando algunos de los organismos que están en función, está tratando, por ejemplo, de enfrentarse a los problemas sumamente complejos de los costos de producción y de los precios de los productos en los mercados, tanto extranjeros como nacionales.

Afirmó el Ministro que el Gobierno está favoreciendo abiertamente la tesis contraria a que la producción agrícola siga siendo barata, y con fundamento en ella, ha propiciado el alza de los precios de productos como los de granos básicos y otros como el sorgo. Porque si queremos —subrayó— que haya mayor producción y no falten en el mercado de consumo los productos básicos, tenemos que dar incentivos al agricultor para que invierta y produzca más.

En lo que se refiere a los problemas de la transferencia de tecnología, que también pesan sobre la agricultura del país, hizo mención a los esfuerzos que está haciendo el Gobierno para estimular un mayor empleo de maquinaria, apertura de medios de acceso a la explotación de los recursos, como los forestales, por ejemplo, y a la administración, del modo más eficiente posible, de las políticas fragmentarias que rigen en determinados campos del desarrollo agrícola nacional.

Profesión de fe en la acción particular

El Ministro Garrón cerró sus palabras haciendo una especie de profesión de fe en la acción particular para promover el crecimiento de la producción, que es esencial, porque actualmente el país importa algunos productos que puede producir en el ámbito nacional.

Como dirigente de un país donde la organización social y política tiene un gran ingrediente que proviene de la costumbre de libertad democrática que ha preferido tradicionalmente, el Ministro Garrón invocó estas características nacionales, para insistir en el llamamiento que ha hecho el Gobierno a los agricultores costarricenses para que, como expresión de un sentimiento nacional, refuercen su acción y su decisión de producir más, con la promesa de que el Gobierno les dará en ello todo el apoyo que tenga a su disposición, mientras se promueven políticas que puedan ajustarse a las realidades del crecimiento económico y social del país, mediante la racional y equitativa explotación de los recursos nacionales.

CURSO SOBRE METODOLOGIA DE LA ENSEÑANZA PARA EXTENSIONISTAS SE REALIZO EN COLOMBIA

En Bogotá, Colombia, se realizó el Curso sobre Metodología de la Enseñanza para Extensionistas del Instituto Colombiano de Reforma Agraria. Los objetivos del curso fueron los siguientes:

1. Brindar a los participantes conocimientos en aspectos relacionados con la extensión, recursos naturales, desarrollo agrícola, producción ganadera, administración rural y elementos de la comunicación social.
2. Contrastar experiencias en programas de extensión rural.

3. Destacar los contenidos de la sicología educativa que son de utilidad para promover y guiar el aprendizaje.

El curso se realizó del 10 al 21 de marzo de 1975, su coordinación estuvo a cargo de Aníbal Álvarez, Sicopedagogo del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria, PNCA, la colaboración de Augusto Donoso, Especialista en Planeamiento Regional y Gerardo Naranjo, Especialista en Educación del IICA en Colombia.

PANAMA: DIAGNOSTICO SOCIAL DE LOS ASENTAMIENTOS CAMPESINOS

Un Diagnóstico Social de los Asentamientos Campesinos de Panamá, se inició en julio de 1974 y llegó a su término en enero de 1975. En su realización tuvo la colaboración de la Dirección General de Desarrollo Social del MIDA y de la Universidad de Panamá. La responsabilidad del desarrollo de esta actividad estuvo a cargo del Lic. Noel A. García, Representante del IICA en Panamá.

Una vez preparados el diseño de la investigación y la boleta de la encuesta, fueron determinados los grupos que serían encuestados y el número de personas que trabajarían dentro de cada grupo.

Con leves modificaciones, el trabajo fue aprobado tanto por la Dirección General de

Desarrollo Social, como por el Señor Viceministro de Desarrollo Agropecuario.

La Representación del IICA en Panamá y la Dirección General de Desarrollo Social están coordinando la asignación del nuevo personal que tendrá a cargo la realización de esta actividad en el futuro.

UNA NUEVA REVISTA AGRICOLA EN BRASIL

La Editorial Bloch, que edita la prestigiosa revista popular MANCHETE, en Río de Janeiro, ha iniciado la publicación de la revista AGRICULTURA DE HOJE, distribuyendo el No. 0 en enero de 1975, con 82 páginas a todo color.

La revista incluye los departamentos de Enseñanza y Tecnología, Cultivos, Pecuaria y Política Económica y las secciones Equipos, Indicadores Agrícolas, Nuevos Productos, Mercado de insumos, **Legislación rural**, Panorama, **Juventud Rural** y **Extensión Rural**.

Dirige Agricultura de Hoje el periodista Arnaldo Niskier, siendo su Editor Flavio Costa y su Redactor Jefe Ricardo Alvarez.

Aunque la revista se orienta principalmente a la agricultura comercial, sus páginas no contienen solamente artículos de carácter técnico sino también debates sobre los principales problemas del desarrollo agrícola y rural del Brasil.

JOSE EMILIO G. ARAUJO:

UNA OPCION HUMANISTA EN EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA *

Después de un trabajo de revisión, selección, agrupación y ordenación temática, el Dr. José Emilio G. Araujo publica como libro “la substancia de los discursos de tres años de gestión”, en su calidad de Director, desde 1970, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA. Obviamente, los discursos e intervenciones que le ha cabido tener al Dr. Araujo, en diferentes partes del Continente, como Director del IICA, desde el comienzo de su gestión hasta la publicación de este libro, han sido cuantiosos. No todos se incluyen en esta edición, así como no se insertan tampoco por su orden cronológico, ni en su estricto tenor literal. Metodológicamente, lo que interesaba en este caso no era el orden cronológico en que los discursos fueron pronunciados, sino más bien, la esencia de ellos y su inserción en una estructura doctrinal de pensamiento. Con lograda homogeneidad, en la colocación apropiada de piezas diversas, el autor divide luego su obra en dos partes: una que describe la “situación de la agricultura en América Latina” y otra que expone “el plan general del IICA en acción” para remediar los males descritos en la primera parte.

Si bien, inicialmente, lo dicho en esta serie de discursos, exposiciones e informes, esta-

ba dirigido a especialistas en problemas de desarrollo agrícola, la presentación de los mismos en forma de libro, sin perder nada de su fuerza original, “es accesible al hombre rural medio”. La precisión, la claridad, la capacidad de análisis y de síntesis, junto con la adaptación del lenguaje científico, denotan en el autor no sólo a una de las autoridades más destacadas de nuestros tiempos en ciencias agrícolas, sino también al comunicador especializado en la transmisión de conocimientos.

A partir del título mismo dado a su obra, el Dr. Araujo marca los objetivos que se propone, dejando traslucir también el espíritu profundamente humano que anima su trabajo.

En primer lugar, decir “Opción” es tanto como abstenerse de imponer una vía única para la solución del problema a tratar: el desarrollo rural. El autor prefiere guiar hacia una elección, sugerir derroteros que puedan conducir a los medios más apropiados para resolver los múltiples problemas agrarios del Continente Americano. En la mente del autor, la mayor parte de la responsabilidad en las opciones que deben tomarse corresponde “a los gobernantes, a los empresarios comerciales y financieros, a los banqueros públicos o privados y a los propios terratenientes” (pág. 39). Ellos, sin embargo, -admite el Dr. Araujo- no pueden ser los únicos responsables, mientras no se modifiquen simultáneamente a las situa-

* ARAUJO, J. E. G. Una opción humanista en el desarrollo institucional de América. IICA. Serie desarrollo institucional. N° 1. 1974. 233 p.

ciones anómalas que perviven en el campo, como consecuencias de un pasado histórico, tales como los sistemas arcaicos de tenencia y explotación de la tierra.

En segundo lugar, según el autor lo recalca reiteradamente, la opción a tomarse debe ser "humanista", de tal modo que haga del nombre el principio y el fin de todo programa de desarrollo. A todas luces, el humanismo, como inspiración y como meta final, constituye la esencia de la filosofía "araujiana" del desarrollo, filosofía que se expresa vigorosamente a través de todas las páginas de su obra.

Para Araujo, en efecto, "el hombre constituye la medida de todas las preocupaciones existenciales" (pág. 21), y se basa para afirmarlo en fuentes que provienen de muy alto. En todo cuanto expone, planifica o sugiere, Araujo tiene en vista al hombre como "llave maestra del desarrollo" (pág. 81), de un desarrollo que no sea buscado como colorido fin último, sino como medio para la integración, la participación, la satisfacción humana del hombre rural, su realización como persona "en su ambiente cultural, ecológico e histórico" (pág. 68). Buscar la modernidad por sí misma no sería más que un entretenido juego de luces, si es que no se propende, más bien, -en plástica frase de Araujo- a "domesticar y humanizar la modernidad" (pág. 68). Desde su puesto de Director del IICA, el autor se permite, por ello, "alertar a los países a los que servimos sobre la apremiante necesidad de que transmitan un enfoque marcadamente humanista a sus planes y acciones de desarrollo" (pág. 83).

No se le oculta al autor que quizás no sea fácil entender por qué hay que poner tal concepción humanista en la base de un proceso aparentemente tecnológico, como lo es el desarrollo. Advierte, por eso, que "si bien el humanismo puede resultar una abstracción, es al mismo tiempo la expresión de conceptos políticos concretos", añadiendo que "es imprescindible concretar esa abstracción ontológica".

"Hemos llegado a esta filosofía -explica Araujo- después de considerar que... el desarrollo es mirado desde el ángulo del simple crecimiento del producto y de las ganancias, relegando al hombre a un segundo plano" (pág. 141). La constante humanista en la obra de Araujo es uno de los aspectos más resaltantes de su filosofía del desarrollo.

En la obra del doctor Araujo se impone -como título el cap. XV "Una Nueva Concepción de la Reforma Agraria en América Latina", como condicionamiento de desarrollo económico y no sólo como medida de carácter político. Una reforma agraria no consiste tan solo en un reparto de tierra, sino en "un adiestramiento completo y articulado de los problemas de la tierra y de los servicios, especialmente los de asistencia técnica y créditos" (pág. 98), estimulando la agroindustria, una especie de "industria ligera" que cree fuentes de trabajo y contribuya a la autogestión campesina y opere, como meta final, la incorporación campesina en la sociedad.

Además de los necesarios ajustes en los mecanismos de reforma agraria, deben implementarse aspectos tales como el de la extensión agrícola, concebida no ya tan solo como una difusión de tecnología, sino como un verdadero instrumento de cambio y de toma de conciencia campesina. El Dr. Araujo propugna, asimismo, una vigorización del sistema cooperativo, implementado con la empresa comunitaria. La empresa comunitaria difiere de la simple asociación cooperativa por el hecho de que en ella "desaparece el sentido circunstancial de la mutualidad autobeneficia... en provecho de la actividad conjunta orientada hacia el bienestar de la sociedad global."

Otra parte de la obra de Araujo está dedicada al análisis detallado de lo que es y significa el IICA, para "la construcción de un nuevo mundo rural en América" (pág. 66).

Como Instituto que extiende su acción a todo el Continente, el IICA se propone "po-

tenciar y catalizar” las actividades continentales en el sector agropecuario, sin suplantarse de ninguna manera las actividades propias de cada país. En la mente del Dr. Araujo, que le imprimiera una particular filosofía al asumir su gestión, IICA significa “liderazgo de acción internacional para el desarrollo agrícola del Hemisferio” (pág. 113). Dentro de una política hemisférica, el IICA se pone al servicio de los diferentes programas nacionales en el sector agropecuario. El IICA se subordina, en última instancia, al hombre, dentro de la filosofía de su “proyección humanística”, reiteradamente proclamada por Araujo. Más que como una estructura externa, el IICA es concebido en la obra de Araujo como un cuerpo con alma, “poseedora de una doctrina homogénea de pensamiento y una posición ideológica clara” acerca de la problemática agraria latinoamericana y de las mejores vías para su solución.

En una obra como la del Dr. Araujo, dirigida, en gran parte, a marcar las pautas para una ciencia e investigación al servicio del desarrollo, no podían faltar referencias explícitas a los sistemas vigentes de educación —de la básica a la superior— de la cual el autor hace una crítica serena pero sin reticencias. Araujo propugna una educación —particularmente agraria— que no tenga que depender de la “institucionalización del saber”, del elitismo, del privilegio. Más que cambios periféricos en el sistema educativo, el Dr. Araujo propone cambios en la misma filosofía educativa: para que éste se convierta de “profesionalista, elitista, rígida, conservadora, vertical y autoritaria” en “humanista, económica, cultural, social”, abierta y vital. “La educación debe ser instrumento de cambio, pero para esto —dice categóricamente el autor— lo que se necesita cambiar es la educación misma” (pág. 151).

También en este campo, como lo es siempre en la filosofía de Araujo, la educación debe tener como objeto al hombre, tomar partido por él, para permitirle el acceso a una mejor calidad de vida. Superado el analfabetismo, prosiguiendo su formación extraescolar adulta, el campesino podrá vencer su frecuente resistencia al cambio, incorporándose plenamente en el proceso global de desarrollo y convirtiéndose de hecho —y no sólo derecho— en un cabal ciudadano, orgánicamente incorporado en la comunidad. En el proceso de cambio, el Dr. Araujo atribuye un papel de particular importancia a la juventud rural.

El libro, escrito y ordenado con rigurosa lógica, objetividad y valentía conceptual, servirá no sólo de imprescindible vademecum para el planificador agrícola, sino también de “cartilla” inmejorable de conocimiento para el mejoramiento de la vida rural en el Continente. Creemos que la obra del doctor Araujo puede contribuir muy eficazmente al logro de esos objetivos fundamentales, como invaluable aporte de experiencias y fuente de inspiración. Los resultados esperados podrán decir en cuán gran medida se cumple el voto del autor: “hacer del campo un lugar en el que se realice cada vez más la dignidad del trabajo y, por ende, brille la dignidad de la persona humana” (pág. 187). Mientras tanto, en la mente del lector queda firmemente grabado el desafío: Es de absoluta urgencia conseguir el pleno desarrollo del agro americano, antes de que termine de llegar el caballo pálido del Apocalipsis, con el espectro del hambre, a una América en galopante crecimiento demográfico.

DRA.
San José - Costa Rica

HACIA LA UNIVERSIDAD NECESARIA *

Con el título de “Hacia la Universidad Necesaria”, el Pbro. Benjamín Núñez, primer y actual Rector de la Universidad Nacional, expone en un folleto de 70 apretadas páginas su autorizada tesis de que la institución universitaria debe ser un instrumento del progreso y el desarrollo nacional.

Se avanza mucho en el camino hacia la comprensión de esta tesis, al aclarar lo que el autor entiende por “Universidad Necesaria”, No es “Necesaria” la universidad en el sentido de imponer “necesariamente una visión determinada por un dogma”. Es necesaria, más bien, porque tiende a generar un “conocimiento necesario para una sociedad en desarrollo”; porque aspira a proporcionar a la sociedad “una técnica necesaria para liberarla de la dependencia”; y, finalmente, “porque quiere darle los técnicos, los pensadores y los artistas necesarios para lograr su bienestar integral”.

La concepción de la Universidad planteada por el Pbro. Núñez, como tesis central, es definitivamente la de que la Universidad tiene la vocación y la función social de promover el proceso del desarrollo. En ese sentido, se trata —lo reitera el autor— no de una universidad más, cuantitativamente hablando (como la que se dio físicamente con la creación de la Universidad Nacional por Ley de 15 de febrero de 1973), sino de una universidad cualitativamente nueva, con nuevo espíritu, no aquella que José María Platero, citado por el autor, apostrofaba así: “¿Por qué agotas la flor de nuestra edad / en tus claustros sombríos, vieja Universidad?”.

La contraposición entre vieja y nueva universidad no está dada, sin embargo, en términos cronológicos sino cualitativos. Se reconocen los valores del bagaje representado por la Universidad tradicional; pero se señala con claridad, sin embargo, que esos valores deben ser puestos al día, mediante una “Universidad no en abstracto sino en el contexto de una sociedad determinada, e insertada en la realidad espacio temporal”. No se trata, por tanto, de una mera “crítica de la sociedad”, sino de una “construcción de la sociedad” sobre bases que, por otra parte, nada tienen de utópico, si realmente se encara el desarrollo a partir de modelos de la sociedad deseada.

Partiendo de una enseñanza renovada en métodos, contenidos y fines, una “Universidad necesaria”, como la nueva Universidad que se propone, tendrá que dar necesariamente, y en el orden señalado, los dos siguientes pasos: primero, investigar los problemas que plantea el desarrollo nacional; segundo, buscar y aportar fórmulas de solución para los mismos.

Una institución de educación superior de esta naturaleza, concorde con las corrientes renovadoras de la Universidad para los países en desarrollo, tendrá que hacer constantemente el doble movimiento de “pasar de la idea a la realidad”, mediante “objetivos conscientemente adoptados” y comprometidos con el desarrollo. La esencia de semejante novedad no tiene nada en absoluto de iconoclasta, pues parte de los valores humanos perennes, sólo que dirigiéndolos a su aplicación apropiada al lugar y al tiempo concretos. Si una investigación pura y una ciencia pura podrían colocar a la Universidad por encima del tiempo y el espacio concretos, una ciencia y una investigación aplicadas a las necesidades concretas de

* NUÑEZ VARGAS, Benjamín. Hacia la universidad necesaria. San José, 1974. 69 p.

tiempo y lugar son las únicas que pueden insertar a la Universidad en su contexto real.

“La Universidad —reconoce el autor— es uno de los factores de desarrollo, aunque no el único” pues, por la división del trabajo, otras instituciones intermedias entre el Estado y el individuo, poseen también sus apropiados mecanismos para contribuir al desarrollo nacional. La Universidad, sin embargo, ocupa entre esas instituciones intermedias un lugar preeminente, como la luz que puede dirigir todo el proceso de desarrollo.

El ambicioso programa de una Universidad Necesaria es el de llegar a “generar otro modelo de sociedad, y no sólo reproducir los modelos existentes”, para buscar nuevas alternativas al desarrollo económico y social de América Latina, cuyas universidades en el pasado han permanecido, por lo general, al servicio de un statu quo sin proyecciones de cambio. Situándose lejos de una función meramente conservadora, la Universidad Necesaria se constituye en esencialmente renovadora.

En la concepción de Universidad Necesaria que propugna el Pbro. Núñez, la obtención de esa renovación no podrá ser nunca fruto del azar, sino que debe basarse en un propósito y una meta deliberada, “intencionalizada” como dice el autor, o sea, dirigida hacia el desarrollo desde sus más profundas proyecciones.

Para poder dirigir certeramente sus esfuerzos hacia la consecución del desarrollo, una universidad como la que se concibe en este plan debe partir de la investigación de la realidad, de un profundo análisis de la situación concreta, que permita descubrir tanto los recursos globales de un país, como los contenidos y las limitaciones de cualquier plan de desarrollo nacional —si éste existe— para poder aportar a la estructura del mismo los correctivos y la implementación necesaria. Pero, de no existir tal plan de desarrollo, la Universidad debe ser capaz de poder presentar uno o de señalar alternativas.

El Pbro. Núñez cree que la universidad de hoy en Costa Rica está en capacidad de asumir ese papel mentor, puesto que ella “se encuentra en una situación ventajosa para asumir una función transformadora, dadas las condiciones socio-culturales que presenta el contexto nacional. Esas condiciones le permiten y aun le exigen, particularmente a la nueva universidad, contribuir significativamente a la continuidad del desarrollo democrático del país”. Admite, incluso, que a diferencia de lo que puede ocurrir en otras partes del continente, la Universidad de Costa Rica tiende a proyectarse, cada vez más, hacia un esfuerzo de cambio, que neutralice definitivamente la regresión y el acomodo.

La nueva Universidad se está constituyendo en un excelente instrumento para la promoción y consolidación del desarrollo, con la capacitación del elemento humano requerido para operarlo, venciendo la dependencia tecnológica y cerrando la brecha existente entre diferentes sectores de la sociedad, sin necesidad de “soluciones de fuerza, que resultarían destructoras del consenso democrático”.

La contribución de la nueva Universidad podrá ser decisiva en la consecución de la integración económica y social del país, integración que es un requisito indispensable para el desarrollo y una exigencia humana de absoluta prioridad. Es notable, a este respecto, lo que el Pbro. Núñez apunta —como objetivo de la Universidad— acerca de la necesidad de cerrar la brecha existente entre campo y ciudad: “La promoción de una adecuada integración social es indispensable para ampliar y fortalecer las instituciones realmente democráticas del país, para así disminuir significativamente la brecha social y preservar el equilibrio campo-ciudad. Este equilibrio se preservará mediante una distribución más justa y racional de los factores productivos en el agro, la creación de nuevas formas asociativas de producción y el estímulo al desarrollo y la planificación tanto local como regional”. El desarrollo no puede obtenerse sin el aporte de todos los

sectores, entre los cuales el rural ha sido el más preferido, a pesar de no haberse dado aquí en forma aguda “la explotación y la codicia colonial mercantilista. . . las formas de trabajo servil”, en comparación con las formas que esos fenómenos revistieron en otras partes, en relación con el “factor productivo fundamental en una economía agraria y pobre: la tierra”.

Todos los planteamientos hechos hasta aquí, dentro de la concepción de una Universidad Necesaria, los sintetiza y enuncia técnicamente el Pbro. Núñez, al reducir todos los objetivos de la misma a dos unidades: “la unidad de propósitos” y la “unidad de cultura”. La unidad de propósitos u objetivos del desarrollo de la sociedad deseada a la correspondencia perfecta que debe darse entre Universidades y objetivos nacionales de desarrollo, al servicio de cuya causa pondrá la Universidad Necesaria todos sus recursos académicos. Estos conocimientos científicos y técnicos del más alto nivel no serán ya un mero cúmulo de ciencias inconexas y sin relación con la realidad nacional. Orientados, por el contrario, al bienestar nacional, al bien común, estarán siempre vinculados con las agencias nacionales para el desarrollo y con las instituciones intermedias, sin comprometerse con la “conducción política en sus incidencias partidarias”. El partido de una Universidad Necesaria es el país, el desarrollo de la comunidad nacional.

En lo que se refiere a la unidad cultural, ésta es definida como “el conjunto de valores y prácticas que constituyen el ideal ético-racional del hombre, en un momento determinado de la historia de una nación”, el cual es otro de los dos grandes campos en los que sirve la concepción de Universidad Necesaria. El Pbro. Núñez presenta a ésta profundamente comprometida con el “sistema de valores, ideas, conocimientos y prácticas dentro del cual se realizará plenamente el hombre como individuo y como miembro de la socie-

dad”. El papel de la Universidad en este campo será el de “reconstruir la unidad cultural” en aquellos casos en que ella se ha deteriorado, o garantizarla e implementarla cuando se requiera. La resultante de todo, del cumplimiento de las dos unidades de trabajo, será el logro de “una vida más humana” para el hombre.

Para conseguir tales objetivos, se requiere contar con una infraestructura apta, racional y funcional, y a esto dedica el autor varias páginas de su opúsculo, describiendo las funciones propias de cada departamento universitario. El énfasis, sin embargo, siempre es puesto en el hombre, más que en la estructura. Y, como hombre, el estudiante universitario constituye el inapreciable capital humano básico, que podrá operar la transformación de la Universidad y de la sociedad.

El estudiante es concebido en el ideario de la Universidad Necesaria como la meta inmediata de todos los esfuerzos, que derivarán después en los logros ulteriormente previstos para toda la sociedad. La Universidad tiene que habilitar a sus educandos para la consecución de esos objetivos y la construcción de una sociedad más justa. Se debe aprovechar -apunta el Pbro. Núñez- “la sociabilidad, la disponibilidad, la tensión y el idealismo del joven” para la construcción de esa sociedad futura que ya se está iniciando.

Los planteamientos contenidos en esta obra están llamados quizás a revolucionar la imagen de la Universidad latinoamericana. Más allá de sus modestas dimensiones físicas, la tesis planteada por el Pbro. Núñez está llamada a crear una Universidad realmente nueva, que se constituya en la base de un hombre nuevo para una sociedad más justa.

Lic. Pablo Cejudo Velázquez
San José - Costa Rica

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

*Algunas políticas agrarias que pueden retardar
el crecimiento poblacional urbano*

*La empresa comunitaria como base para
un reordenamiento territorial*

*La planificación de la
investigación agrícola*

*Mecanismos de control de la
acción programada*

*La comercialización agropecuaria y su
significación para el desarrollo
socioeconómico del campesino*

✓ Derecho agrario y desarrollo

Notas y comentarios

Reseñas de libros

Vol. VII - No. 2 Mayo-Agosto, 1975

IICA



*DESARROLLO RURAL
EN LAS AMERICAS*

ESCRIBEN EN ESTE NUMERO:

JOSE EMILIO G. ARAUJO

De nacionalidad brasileña; graduado en la Escuela Nacional de Agronomía de la Universidad Rural de Brasil, 1945.

Postgrado en Ciencias del Suelo, en la Universidad de Cornell, New York, EE.UU., 1954.

Doctor en Agronomía en la Universidad Federal Rural del Sur, Rio Grande do Sul, Brasil, 1948.

Actualmente desempeña el cargo de Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, San José, Costa Rica.

ALBERTO FRANCO

De nacionalidad colombiana; graduado en la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Colombia, 1951.

M.S. en la Universidad de Cornell, EE.UU., 1962.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Planificación Agrícola, Dirección General, IICA, San José, Costa Rica.

JAIME ORTIZ EGAS

De nacionalidad ecuatoriana; graduado en la Universidad Central del Ecuador, 1959.

M.S. en Economía Agrícola en la Universidad de Wisconsin, EE.UU., 1966.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Administración Rural en el IICA-CIRA, Bogotá, Colombia.

GUILLERMO GUERRA E.

De nacionalidad colombiana; graduado en la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Nacional de Colombia, 1955.

M.S. en la Universidad de Arizona, EE.UU., 1965.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Economía Agrícola, IICA, Zona Andina, Lima, Perú.

EDUARDO SALVADO

De nacionalidad cubana; Doctor de Ciencias Sociales de la Universidad de Roma. Ha realizado estudios de Postgrado en la Universidad de Louvain, Frankfurt, a. M. y en la London School of Economic donde se especializó en Psicología del Cambio Tecnológico.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Desarrollo Rural Social en la Representación del IICA en México.

MICHAEL J. MORAN

De nacionalidad norteamericana; graduado en la Facultad de Comercio y Finanzas; Universidad de Detroit, EE.UU., 1962.

M.S. en Economía Agrícola en la Universidad del Estado de Michigan, EE.UU., 1968.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Comercialización y Coordinador Hemisférico del Programa de Comercialización, Dirección General, IICA, San José, Costa Rica.

FRANCISCO OLIART

Nacionalidad peruana; Licenciado en Derecho en la Universidad de San Marcos, Lima, Perú, 1963.

Master en Instituciones Legales en la Universidad de Wisconsin, EE.UU., 1968.

Doctor en Derecho en la Universidad de San Marcos, Lima, Perú, 1969.

Actualmente desempeña el cargo de Coordinador Hemisférico de los Programas de Reforma Agraria y Organización Campesina, Dirección General, IICA, San José, Costa Rica.



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Vol. VII - No. 2 – Mayo – Agosto, 1975

CONTENIDO

Páginas

Algunas políticas agrarias que pueden retardar
el crecimiento poblacional urbano
José Emilio G. Araujo y Alberto Franco101

La empresa comunitaria como base para
un reordenamiento territorial
Jaime Ortiz E.107 ✓

La planificación de la investigación
agrícola
Guillermo Guerra E.116

Mecanismos de control de la
acción programada
Eduardo Salvadó128

La comercialización agropecuaria y su
significación para el desarrollo
socioeconómico del campesino
Michael J. Morán137

Derecho agrario y desarrollo
Francisco Oliart147 ✓

Notas y comentarios172

Reseñas de libros184

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una revista especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, publicada por la División de Información Pública de la Dirección General, Apartado Postal No. 10281, San José, Costa Rica.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo. Se aceptan artículos originales en español, portugués e inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$ 5.00; Dos años US\$ 8.00. Incluido el importe por correo aéreo.

Microfilmes o reproducciones xerox, solicítense a University Microfilms, 300 N. Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan, 48106, EE.UU.

Director General del IICA:

JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Comité Editorial:

MALCOLM H. MACDONALD (Ph.D.)

Presidente

ENRIQUE BLAIR

(Ing. Agr.)

ALBERTO FRANCO

(M. S.)

HUGO FERNANDEZ

(M. A.)

Editor:

JAIME CUSICANQUI VELASCO

Algunas políticas agrarias que pueden retardar el crecimiento poblacional urbano*

Este documento plantea algunas líneas de política que deberían seguirse en el medio rural para retardar o reducir el proceso migratorio del campo a la ciudad y por lo tanto el crecimiento urbano. En el medio rural de América Latina y el Caribe, las condiciones de pobreza son, en general, más acentuadas que las que se encuentran en las ciudades. El afronte de estas condiciones de pobreza en las áreas rurales puede llevar a una eventual reducción del flujo migratorio, si es que ello se considera deseable por razones políticas, sociales o de otra índole, y a un decrecimiento de las tasas de aumento demográfico.

“El flujo migratorio campo-ciudad puede reducirse si se crean en las áreas rurales condiciones adecuadas para la vida de la población rural”.

EL FLUJO MIGRATORIO CAMPO-CIUDAD ES IRREVERSIBLE

El marco teórico

Según una teoría de amplia aceptación en economías de mercado, el movimiento poblacional del campo hacia la ciudad es el resultado combinado de factores de atracción de la ciudad y factores de expulsión de las áreas rurales. Constituyen factores de atracción de

José Emilio G. Araujo**
Alberto Franco***

* Documento presentado en la Conferencia Regional Preparatoria HABITAT, realizada en Caracas, Venezuela, julio de 1975.

** Director General, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, San José, Costa Rica.

*** Especialista en Planificación Agrícola, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, San José, Costa Rica.

la ciudad, la posibilidad real o esperada de encontrar empleo mejor remunerado, las facilidades de recreación y la existencia de servicios de salud, educación y acceso a la vivienda en mayor cantidad que en las áreas rurales. Serían factores de expulsión, la falta de trabajo en el campo, la carencia total o parcial de tierra, las inadecuadas condiciones y servicios de salud, recreación, vivienda y educación.

Los factores de atracción se ven acentuados para el campesino como resultado de la dinámica misma de las políticas para atender el crecimiento urbano y la marginalidad. Tal es el caso de los programas urbanos para copar con los problemas de desempleo y falta de vivienda, que a la postre terminan impulsando las corrientes migratorias. La concentración de inversiones privadas, las necesidades de servicios complementarios a esas inversiones y el crecimiento del sector gubernamental son elementos adicionales que operan como factores de atracción. Por otro lado, las relaciones de intercambio campo-ciudad, campo-exterior que generalmente reducen el ingreso del sector rural y la falta de políticas para reducir la concentración de la tierra y evitar sus efectos negativos sobre el empleo y la utilización del ingreso son elementos que hacen más notorias las condiciones de pobreza rural. Todo ello constituye factor de expulsión sobre el grueso de la población campesina. La persistencia de estas condiciones hace que el proceso migratorio campo-ciudad sea irreversible.

La situación actual

Las condiciones actuales de vida del habitante rural son insatisfactorias tanto por el volumen de gente que afecta como por la naturaleza de esas condiciones. Según datos de CEPAL, de los 310 millones de habitantes de América Latina, 100 millones se encuentran en extrema pobreza y de éstos, 60 millones corresponden a zonas rurales.

Según datos del CIES, para 20 países de América Latina y el Caribe sobre los cuales

existe información, en 1970 el producto interno bruto real per cápita en el sector no agrícola era de 627,2 dólares de 1968 y en agricultura de 196,2.

Del estudio sobre la situación social de América Latina realizado por el Instituto Interamericano de Estadística, pueden extraerse los siguientes indicadores:

1. Para 11 países sobre los cuales existe información, en promedio, la vivienda es de piso de tierra en el 23,6 por ciento de las unidades de habitación urbana y en el 69,5 por ciento de las unidades de habitación rural,

2. Para 5 países sobre los cuales existe información, en promedio, la construcción de la vivienda es de tipo permanente (o sea que se le puede atribuir una estabilidad mínima de 10 años) en el 85,2 por ciento de las unidades urbanas y en el 47,5 por ciento de las unidades rurales,

3. Para 15 países sobre los cuales existe información, en promedio, las unidades de habitación de un cuarto, constituyen el 21,4 por ciento de las unidades totales de vivienda en las áreas urbanas y el 26,0 por ciento de las unidades totales en las áreas rurales,

4. Para 16 países sobre los cuales existe información, en promedio, el número de unidades de habitación sin alumbrado eléctrico es del 32,3 por ciento del total de unidades en el área urbana y del 87,0 por ciento del total en el área rural.

Quizás no es necesario tocar aquí más cifras estadísticas, pero es conocido que el porcentaje de analfabetismo es mayor en áreas rurales que en áreas urbanas; las disponibilidades de agua y el servicio de excretas también son menores en las áreas rurales. En el mismo sentido lo es la disponibilidad per cápita de médicos, odontólogos y personal paramédico.

LA CANTIDAD DE GENTE QUE EMIGRA DEL CAMPO A LA CIUDAD PODRIA DECRECER

El flujo migratorio campo-ciudad puede reducirse si se crean en las áreas rurales condiciones adecuadas para la vida de la población rural. La misma naturaleza de las condiciones que constituyen los factores de atracción y de expulsión identifican la clase de acciones remediales que deberían tomarse, si se considera deseable que el flujo migratorio deba reorientarse o reducirse. El flujo migratorio puede reorientarse hacia otras ciudades y otras zonas rurales. Para ello, habrá que establecer en las ciudades y zonas rurales las condiciones de atracción "suficientes" para que la migración se produzca. Ello implicará, en economías de mercado, la creación de estímulos para la descentralización de las inversiones privadas, y la decisión y ejecución de un programa de descentralización de las inversiones y de la administración pública.

A más de estas medidas, la eventual reducción de las corrientes migratorias requeriría, específicamente, de un mejoramiento de las condiciones de productividad (ingreso) y empleo en la agricultura. Estos dos factores constituyen eslabones en el círculo vicioso de la pobreza rural y su atención puede desencadenar una serie de procesos favorables a la permanencia en el campo.

PROPOSITOS DE LA POLITICA AGRARIA CUANDO SE DESEA REDUCIR LA MIGRACION RURAL-URBANA

La política gubernamental para el mejoramiento de las condiciones del campesino debe buscar el mejoramiento de los niveles de ingreso y empleo del campesino, como condición necesaria para el incremento de sus niveles de vida y la reducción de las tasas de aumento demográfico. Como medio para que esos propósitos se realicen y dentro de una política de beneficio a todos los consumido-

res, se deberá incrementar la producción y la productividad para una población que se concentra paulatinamente en las áreas urbanas y que demanda más cantidad y variedad de productos agropecuarios.

EL MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE INGRESO Y EMPLEO DEL CAMPESINO

El marco teórico

En economías de mercado, el nivel de ingreso está dado por las condiciones de oferta y demanda de la mano de obra y por la posesión o acceso a recursos de tierra y capital.

Las condiciones de oferta y demanda de la mano de obra agrícola varían entre regiones nacionales y entre países. Para situaciones de "exceso" de población, la oferta tiende a superar la demanda a los precios institucionales (salario mínimo) y de allí que aparezca el desempleo o las formas conocidas de subempleo. Sólo una proporción de la población rural está empleada (al menos en forma más o menos permanente). Esta población recibirá al menos el salario institucional y es posible que el aumento de la productividad y las condiciones salariales que fije el gobierno impliquen un incremento de los ingresos recibidos.

La posesión o acceso a la tierra y al capital, constituye, en general, la forma más adecuada de asegurar más altos ingresos para el campesino. Ello se debe a que, a más del pago asignable al factor trabajo, el campesino se hace acreedor a la renta por la tierra, al interés por la inversión y a la posible valorización de la propiedad raíz.

Las formas asociativas

La posesión o acceso a la tierra no tiene que ser un proceso lento en que se asignen

parcelas a cada campesino o familia. Tampoco tiene que ser un proceso que haga decrecer el volumen de producción que va a los mercados urbanos. Las experiencias con las formas comunitarias campesinas en América Latina señalan que es posible dar acceso a la tierra y al capital en corto tiempo a una proporción importante de los campesinos. Por otra parte, si las explotaciones originales no sufren mayores variaciones en cuanto a la clase de rubros de producción obtenidos, al capital fundario y a las disponibilidades corrientes de crédito y asistencia técnica, no hay razones valederas para que la producción comercializable disminuya. Es más: estas formas comunitarias campesinas, al agrupar a los productores, mejoran su posición de contrato tanto en los mercados de productos como de factores, lo que se traduce en la posibilidad de mayores ingresos. Además, la asistencia técnica y crediticia puede brindarse en forma más intensiva, ya que decrece el tamaño de la clientela potencial de esos servicios.

Esta clase de cambios estructurales implica, generalmente, la incorporación a la producción más o menos intensiva de tierras que en muchas regiones se dedican a la explotación extensiva. Ello aumenta el empleo de recursos antes no utilizados plenamente (tierra por un lado y trabajo por el otro) con lo cual debe elevarse el Producto Interno Bruto de un país.

Dado que el ingreso marginal en los estratos de bajos ingresos tiende a gastarse en bienes y servicios de "consumo popular", la demanda por alimentos, textiles, educación, servicios médicos y otros debe incrementarse, con lo cual se favorecen las industrias locales o se crea una condición adecuada para su establecimiento. Estas condiciones definen de por sí el mejoramiento de los niveles de vida de la población. A este mejoramiento de los niveles de vida va ligada una reducción en las tasas de natalidad.

El aumento del empleo

Como un medio para elevar los ingresos, o como un fin en sí mismo, se hace necesario elevar los niveles de empleo de la población rural. El incremento del empleo puede conseguirse dentro del sector agropecuario o dentro del sector rural. Puede ser, además, fuente directa de ingresos o medio para su aumento futuro.

Dentro del sector agropecuario, la forma más importante de crear empleo adicional es mediante el aumento de la producción. Otras cosas siendo iguales, a mayor producción debe haber mayor empleo. Otra manera de incrementar el empleo es a través de cambios en la composición de la producción, cuando se cambia, por ejemplo, de explotación ganadera extensiva a producción de cultivos múltiples. La creación y adopción de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra, obviamente, son otra fuente de aumento de empleo.

Puede también incrementarse la absorción de empleo en actividades no agrícolas, dentro de las zonas rurales. Las formas más corrientes son:

1. La elaboración de bienes de consumo, comercio y servicio —artesanía, reparación de máquinas.
2. El mercadeo y procesamiento de productos agropecuarios —mataderos, preparación de embutidos.
3. Manufactura de insumos agrícolas —como herramientas de mano.
4. Construcción de infraestructura —caminos, casas, escuelas, obras de riego.

Las tres primeras constituyen maneras directas de incrementar los ingresos. La construcción de infraestructura, según sus modalidades, es una forma de elevar el flujo de ingresos actuales o futuros.

EL INCREMENTO DE LA PRODUCCION Y LA PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA

En general el incremento en la producción (a tasas concordantes con el aumento de la población y de los ingresos) y el incremento de la productividad son medidas conducentes al mejoramiento de los ingresos rurales que pueden llevar, eventualmente, a una reducción de las corrientes migratorias campo-ciudad. En condiciones de escasez de recursos del Estado o de control gubernamental de las presiones inflacionarias, es importante que la clase de infraestructura y el tipo de servicios que otorga el sector público esté en función del aumento de la producción y productividad agropecuarias.

En economías de mercado, el aumento de la producción se logra básicamente a través de una elevación en los precios de los productos y/o una reducción de los costos de los insumos. La elevación de los precios de los productos requiere, de parte del Estado, la capacidad financiera para adquirir excedentes de producción a más de la capacidad de almacenamiento de los sectores público y privado. Aquí los tipos de infraestructura necesarios son principalmente los silos, las bodegas y las plantas de enfriamiento.

La reducción de los costos de producción requiere una disminución (improbable) en los costos de la tierra, del trabajo y del capital o mayormente la adopción de técnicas rentables de producción. Algunas de estas técnicas no requieren capital adicional (caso de la inseminación artificial o, en cierto grado, la mayor densidad de siembra) pero otras exigen insumos tecnológicos adicionales que si bien elevan los gastos totales de producción pueden reducir los costos por unidad de producto obtenido.

Los menores costos unitarios de producción se logran, frecuentemente, cuando se dan las siguientes condiciones complementarias:

1. Cuando se usan los mejores suelos en término de su potencialidad agronómica.
2. Cuando se escoge la mejor localización con respecto a los mercados.
3. Cuando el tamaño de la explotación permite alcanzar las economías de escala en la producción, en la venta de productos y en la compra de insumos.

Dadas estas consideraciones, los servicios que provee el Estado como crédito, asistencia técnica e investigación, adquieren un papel de trascendencia en el incremento de la producción y la productividad.

No menos importante es el mejoramiento de la calidad del recurso humano. Esto se logra, parcialmente, a base de mejor educación y mejores condiciones y prácticas de salud. Ellas constituyen tanto un medio para el incremento de la producción como un fin en sí mismo cuando se concibe el ser humano como beneficiario último del desarrollo. El establecimiento y operación adecuada de la infraestructura social es, entonces, condición necesaria para promover ese desarrollo.

La infraestructura social (y económica) que necesitan los campesinos puede establecerse en poblados ya organizados, que carecen de ella, o en nuevos centros de población rural. Los nuevos centros de población rural son unidades demográficas planificadas, de tal manera que en su construcción se aprovechen al máximo el trabajo y los materiales con que cuenta la región. Idealmente, los centros de población rural deben constituir eslabones en una cadena progresiva de centros de servicios subregionales y regionales, cada uno de los cuales provee servicios de mayor especialización. Las experiencias parciales de Venezuela y de otros países latinoamericanos, en este sentido, pueden constituir modelos que se adapten a otras regiones en desarrollo.

RESUMEN

Los autores destacan que el influjo migratorio “campo-ciudad” es un fenómeno irreversible resultante de la combinación de factores de atracción de la ciudad y de expulsión de las áreas rurales. Los primeros consisten en las posibilidades de empleo remunerado, facilidades de recreación, servicios de salud, educación y otros. Los segundos, en la falta de trabajo en el campo, la carencia de tierra cultivable, condiciones inadecuadas de los servicios de educación, salud, vivienda y otros.

Consideran que el proceso migratorio del campesino a la ciudad puede reducirse si se crean condiciones adecuadas en las áreas rurales, las mismas que constituyan factores de atracción y eviten los factores de expulsión de

las áreas rurales, mejorando las condiciones de productividad y empleo en la agricultura, los mismos que generarían una serie de procesos favorables en la vida rural.

Destacan que la posesión o acceso a la tierra y al capital constituiría una de las formas más adecuadas para asegurar mejores ingresos para el campesino. La promoción de las nuevas formas asociativas de producción campesina, el aumento del empleo y otras medidas concordantes con otras acciones, deberían tomarse en cuenta para este problema tan complejo con que se enfrentan los programas de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe.

SUMMARY

The authors emphasize that the “farm to city” migrating flow is an irreversible phenomenon resulting from the combination of factors of attraction from the city and expulsion from the rural areas. The first consist in the possibilities of paid jobs, recreational facilities, health services, education and others. The latter consist of lack of work in the farms, the lack of good workable land, inadequate educational, health and housing conditions, etc.

They consider that the migrating process of the peasant towards the city can be reduced if the same adequate conditions which constitute factors of attraction to the

city are established in the rural areas and the factors of expulsion are avoided, by an improvement of the conditions of productivity and employment in agriculture, which would generate a series of favorable processes in rural life.

They stress that ownership or access to land and capital would constitute one of the most adequate manners of ensuring a better income for the peasant. The promotion of the new associative forms of peasant production, the increase of employment and other related measures should be considered for this very complex problem faced by the developing countries of Latin America and the Caribbean.

LA EMPRESA COMUNITARIA COMO BASE PARA UN REORDENAMIENTO TERRITORIAL ✓

En aquellos países que internamente presentan una rígida estructura social caracterizada por una concentración de la riqueza en un grupo privilegiado, se aprecia también una concentración paralela del poder político y económico.

Países con estas características crecen sin justicia social, porque la apropiación de los recursos productivos y del producto generado contribuye a fortalecer la concentración del poder, a la vez que amplía la desigualdad existente entre el pequeño grupo dominante y la gran masa dominada, genera relaciones sociales conflictivas, obstaculizando una efectiva integración nacional y la consolidación económica.

Los gobiernos de estos países, considerando inaceptable esta situación, se han pronunciado por la conformación de una sociedad más justa, sin privilegios ni discriminaciones, que posibilite un desarrollo acelerado y autosostenido cimentado en la reorientación del poder político, en la redistribución de los factores productivos y de los ingresos. Se ha planteado así un desarrollo que debe ser abordado como proceso de cambio estructural y de promoción humana.

“Fortalecer la capacidad creadora de la población para desenvolver sus energías y potencialidades en acciones que generan su propio desarrollo”.

Jaime Ortiz E.*

* Especialista en Administración Rural, IICA-CIRA, Bogotá, Colombia.

Siendo el ámbito rural materia de interés para este trabajo, es procedente mencionar que la reforma agraria pretende el cambio estructural del sector rural y sólo tiene éxito en este propósito si existe en el gobierno una firme voluntad de cambio, si los servicios convergentes (crédito, asistencia técnica, abastecimiento de insumos, comercialización) y la más alta articulación intersectorial, derivan acciones integradas para consolidar los cambios propuestos. También se requiere que los campesinos habiendo reflexionado críticamente sobre su realidad se organicen, presionen y exijan su participación activa en todos los poderes decisivos del aparato institucional y del sistema político para que como actores de su propio desarrollo puedan vencer la injusticia insaciablemente prolongada por siglos.

El grupo minoritario afectado predica sobre los graves efectos que una reforma agraria podría generar y asegura que, al romperse el sistema productivo tradicional, se crearía un clima de desconcierto, la producción disminuiría, la desocupación se incrementaría y como consecuencia vendría un encarecimiento de los bienes primarios. Estos efectos, si alguna vez han tenido lugar, han sido fruto de la reacción de ese grupo afectado en sus intereses.

Aquellos países que pusieron en práctica una verdadera transformación en las estructuras tradicionales, sin seguir enfoques distorsionados y parciales, han adoptado la reforma agraria como condicionante del desarrollo global y alcanzado éxito, porque el reordenamiento rural lo sustentan en una nueva estructura productiva articulada e integrada sectorial y regionalmente.

Esta nueva estructura productiva se fundamenta en la eficiencia técnica, en la utilización racional de los recursos y en la instauración de sistemas de tenencia de carácter asociativo.

Entre los sistemas de tenencia que se han generado en procesos de reforma agraria se

destacan dos tipos principales: los **individuales** y los de carácter **asociativo**, entre los cuales se distinguen los de cooperación y los de integración. Entre estos últimos sobresalen las **empresas comunitarias**, que en algunos países vienen cobrando inusitada importancia y constituyéndose en unidades básicas de una nueva estructura agraria. Los propósitos de la empresa comunitaria son:

1. Acelerar los procedimientos de afectación y adjudicación de las tierras.
2. Facilitar a los beneficiarios la oportunidad de organizarse como empresa de autogestión, manteniendo eficiencia técnica como unidad productiva y eficiencia económica respecto de la totalidad del sistema.
3. Dar a las empresas fácil acceso a las fuentes de financiamiento y asistencia técnica, con carácter prioritario, de modo que el crédito estimule la inversión, la adopción de tecnologías y el aprovechamiento de economías de escala.
4. Incrementar la producción para generar mayores oportunidades de empleo y consecuentemente ampliar las posibilidades de incorporar más campesinos al proceso.
5. Transformar la comercialización y más servicios convergentes de manera que los insumos fluyan fácilmente a las empresas y a su vez llegue al consumidor final una producción cualitativa y cuantitativamente superior y a precios razonables.
6. Forjar entre los miembros de la empresa un sentimiento de solidaridad clasista de manera que parte de los beneficios obtenidos de la gestión se utilicen en obras de carácter social para bien de la comunidad, mejoramiento del nivel de vida de las familias y desarrollo de las capacidades mentales y físicas de las personas.

7. Abrir la posibilidad de que se creen organizaciones intermedias o de segundo grado (gremios, asociaciones, sociedades de utilidad colectiva y otras) que sean también capaces de implantar industrias derivadas que procesen la producción primaria, generen empleo, dinamicen y modernicen el medio rural, obteniendo el apoyo necesario de otros sectores.

La denominación de empresa comunitaria es en realidad un nombre genérico, abarca algunos nuevos modelos de asociación que en cada país reciben distinta denominación manteniendo entre sí diferencias ya sea por la transitoriedad, la función y el encuadre ideológico en que se les ha situado.

A pesar de tales diferencias, bien puede describirse la empresa comunitaria como una forma asociativa de producción surgida de procesos de reforma agraria que mediante el racional aprovechamiento de los recursos disponibles produce principalmente para el mercado. Está formada por campesinos que compartiendo ciertos valores, principios y motivaciones y aceptando determinadas normas, adoptan un sistema irreversible de propiedad común y de control de los factores productivos, el empleo de parte de las utilidades en obras de beneficio para la comunidad y la distribución de los excedentes en proporción al trabajo aportado por cada socio y los miembros de su familia.

Una de las características de la empresa comunitaria es su gran versatilidad para adaptarse con ligeras modificaciones a cualquier régimen político, social o económico de un país. **En otras palabras la empresa comunitaria no constituye un modelo propio del sistema capitalista ni del socialista, pero puede prosperar en cualquiera de ellos.**

Hasta el momento en algunos países se considera a la empresa comunitaria como una vía expedita para agilizar el proceso de reforma agraria porque disminuye los costos de asignación de tierras y los de asistencia técnica

y, por lo tanto, se le dá un carácter transitorio para que a corto plazo se fraccione la tierra en propiedades individuales. Esta forma de actuar pretende destruir el latifundio como sistema indeseable de explotación, pero a su vez podría conducir a una mayor proliferación del minifundio, igualmente indeseable.

En otros países se la considera base esencial de una nueva estructura agraria y se le asigna un carácter irreversible. Más aún, se ha rebasado el lindero predial y se le ha otorgado dimensión de área, con lo cual se han resuelto para la comunidad involucrada los problemas de injusticia que genera esa visión predial y recortada de una masa campesina beneficiaria frente a otra masa también campesina pero no beneficiaria.

Cabe mencionar que la empresa comunitaria aislada y formada a nivel predial ha contribuído de hecho a reforzar actitudes individualistas que caracterizaron la situación anterior, ya que, una vez resuelto su propio problema, se desvinculan y despreocupan de los problemas que afrontan sus compañeros de clase. Esta actitud bien podría ser efecto de un paternalismo innecesario o bien de una débil motivación social.

Estudios de casos han revelado que la empresa comunitaria aislada en un espacio territorial se limita a aprovechar el patrimonio ya construído, introduciendo en él alguna modificación o ampliación que le permita un mejor aprovechamiento de los recursos, un mejor manejo y flujo de la producción. Las relaciones con otras empresas son nulas y su impacto en el área y comunidades vecinas es de poca significación, limitado a unas pocas transacciones comerciales y al empleo ocasional de fuerza de trabajo adicional. En resumen las relaciones de causalidad entre cambio social y cambio espacial son efímeras, puesto que estas relaciones están determinadas por el modo de producción dominante.

Lo contrario sucede cuando el número de empresas comunitarias es importante en un área, cuando éstas se encuentran asociadas en organizaciones de segundo grado o más aún, cuando son el resultado de un proceso masivo de reforma agraria que afecta áreas completas donde prevalecía el sistema tradicional latifundio-minifundio o una pobreza de tipo estructural. Cada una de estas áreas* puede abarcar una o más empresas comunitarias, dependiendo de su extensión.

Dentro de este proceso de cambio estructural surge para la empresa comunitaria un conjunto de relaciones en los siguientes niveles:

Relaciones entre empresas comunitarias, comunidades rurales y servicios básicos de una misma área.

La empresa comunitaria no siendo una isla, tampoco puede ser considerada como una unidad competitiva frente a sus similares; por el contrario, se pueden complementar o integrar formando estructuras de segundo grado. Para las comunidades rurales son fuente de ocupación y base primordial de su desarrollo ya que también dinamizan y modernizan los servicios básicos. Este conjunto de relaciones locales forma un sistema que ya exige un reordenamiento espacial que pueda desplazarse del cambio en el medio ambiente físico y ecológico al cambio en el ambiente social. En la medida en que este desplazamiento de la acción ocurre debe tener mayor relevancia el

poder de decisión de la comunidad rural, puesto que ese movimiento en lo abstracto significa ir de lo técnico a lo ideológico.

Es necesario tener presente que en este sistema local las nuevas relaciones pueden surgir sobre la base de mecanismos negativos preexistentes y pretender frustrar el proceso. Pero también, con criterio selectivo se puede estimular el funcionamiento de otros mecanismos y reorientar las relaciones y, si es necesario, insistir vigorosamente en la acción de cambio.

Así, por ejemplo, los límites prediales, a la luz del análisis comparativo entre alternativas dadas, pueden ser modificados a fin de aprovechar mejor las actitudes potenciales de los suelos en su función productiva.

Estos cambios, a su vez, pueden reflejarse en mayores oportunidades de empleo, en la instalación de plantas de beneficio y almacenamiento así como en el mayor uso de medios y vías de comunicación.

Otro ejemplo podría ser el establecimiento de agro-industrias para procesar productos primarios o el desarrollo de actividades artesanales que exigen la modificación de los servicios básicos y esto, a su turno, puede afectar el equipamiento comunitario y la ecología, provocando problemas de ubicación, generando nuevas relaciones de trabajo y variando los patrones de consumo.

Estos ejemplos permiten enfatizar que la planificación física es un instrumento complejo, necesario pero no suficiente, que requiere de proyecciones rigurosas y de una enorme visión perspectiva, puesto que debe aprovechar el patrimonio construido que ya tiene una organización y que actúa por inercia, a veces interfiriendo el desarrollo del nuevo or-

* Se deben entender por área un espacio territorial continuo, más o menos homogéneo, con sus propias características y problemas, delimitado con criterio de unidad socioeconómica y que puede estar comprometido por un proyecto o conjunto de proyectos coherentes que persiguen un fin común, por lo cual reciben un mínimo de autonomía operativa necesaria para asegurar el éxito del o de los proyectos. El área puede formar parte de un subsistema (zona, sector) dentro de un sistema regional (funcional o administrativo) de un país.

denamiento territorial*. Esta interacción va produciendo asincronías y desequilibrios y es aquí cuando nuevos mecanismos deben estimularse para avanzar hacia situaciones de equilibrio que dan origen a un nuevo ciclo. Esta dinámica a nivel local exige todo un proceso previo de decisiones planificadas al máximo nivel de concreción que, partiendo del análisis de la evolución y evaluación de las tendencias, plantean alternativas y seleccionan decisiones y acciones coherentes, cuyo objeto permanente es la consolidación de cambios en las nuevas estructuras, mediante la actuación integrada de todos los sectores del país.

Relaciones del conjunto de empresas comunitarias que conforman un área y la región en que está ubicada

Dentro del sistema regional las relaciones entre áreas son de distinta naturaleza y dependen de las características propias de cada área. Es por lo tanto necesario tipificar y caracterizar las áreas que pueden integrar una región**:

1. **Area motriz**, constituida por un centro urbano o industrial, donde se han ubicado los poderes decisorios del gobierno regional para legislar, ejecutar, regular y

* La Planificación Física, a través del reordenamiento territorial, posibilita el óptimo aprovechamiento de los espacios y se manifiesta tanto en la infraestructura como en el sistema de relaciones que orienta o crea. Es por lo tanto un proceso deliberado y consciente de análisis, decisiones y acciones para facilitar el cumplimiento de las metas y objetivos de la planificación general, poniendo en armonía las políticas sociales, económicas y territoriales. Reduce las limitaciones que presenta el medio ambiente físico, al mismo tiempo que mejora el paisaje rural y facilita el flujo de relaciones.

** La región es un gran espacio territorial continuo y generalmente heterogéneo al que el Estado, en función de una política nacional de regionalización, le asigna autonomía para ejercer políticas de desarrollo que, a través de planes, eliminen los desequilibrios intra-regionales. Así la región funciona como un subsistema dentro del sistema nacional.

controlar. Dispone de servicios básicos de primer orden, medios de comunicación masiva, medios de esparcimiento y recreación. Presentan gran congestión, altas tasas de inmigración y de productividad. Es internamente dinámica y el ingreso per cápita es el más alto en la región, por lo cual hay una considerable capacidad de consumo de bienes y servicios, aún cuando la desigual distribución de los ingresos es evidente.

Cuando hay dos áreas motrices en una misma, región, se crea un eje de desarrollo entre ellas, o existe la tendencia a fraccionar la región en dos regiones nuevas o dos subregiones. En este tipo de áreas, por su carácter urbano, no existen empresas agrícolas comunitarias.

2. **Areas periféricas**, que pueden ser varias en una misma región, están ubicadas en la periferia de un área motriz y altamente dependientes de las decisiones tomadas en ella. Los salarios son relativamente altos lo mismo que la densidad de su población, la cual soporta migraciones estacionales. La tierra está altamente fraccionada y las actividades agrícolas son intensivas como las hortalizas y la lechería cuya producción es en gran parte exportada al área motriz. Disponen de buena red de carreteras y caminos vecinales. Los precios de la tierra son altos por la especulación de inversionistas urbanos que construyen residencias campestres de tipo vacacional, aprovechando la buena disponibilidad de servicios básicos. Los centros poblados de estas áreas llegan a pasar de 10.000 habitantes y dan asiento a agencias públicas de tercer orden. El número de empresas comunitarias en estas áreas es ínfimo, pero prosperan asociaciones de tipo cooperativo que ofrecen principalmente servicios de comercialización.

3. **Áreas en transición**, son aquellas potencialmente ricas que, mediante la intervención del Estado a través de proyectos específicos están siendo transformadas ya sea con fines agrícolas (como proyectos de riego o drenaje) o turísticos, si su riqueza real se asienta en la belleza de su paisaje. En ambos casos la planificación física es necesaria debido a que el éxito de estos proyectos descansa en el reordenamiento espacial para aprovechar adecuadamente el cambio ambiental producido o para preservar el paisaje natural. Se trata de áreas inicialmente dependientes de las decisiones que se generan en el área motriz, dependencia que se reduce a medida que consolidan su posición en la región. Si tiene vocación agrícola, estas áreas deben desarrollarse con programas de reforma agraria. Las formas asociativas de producción son indispensables para utilizar tecnologías avanzadas y alcanzar altos niveles de productividad que compensen los costos que demandan las obras de infraestructura. En base al potencial productivo de estas áreas y a la organización productiva de carácter asociativo pueden originarse organizaciones de segundo grado capaces de implantar agro-industrias, organizar el abastecimiento de insumos y productos, absorber mano de obra y transformar el sistema de relaciones de un estado incipiente a una etapa muy dinámica de desarrollo. En estas áreas la planificación física juega un papel decisivo.
4. **Áreas estancadas y en depresión crónica**, se caracteriza por un pronunciado atraso generado por la escasez de recursos productivos o por su deficiente distribución. Son áreas en las que han prosperado el complejo latifundio-minifundio, las formas precarias de tenencia, la marginación social y el ausentismo del gran propietario. Su ubicación es menos favorable que la de áreas periféricas, los medios de comunicación son escasos y los servicios públicos limitados y aún deficientes.

La principal actividad económica es la agrícola tradicional, de bajo nivel tecnológico, conducida extensivamente y con baja productividad y eficiencia, la producción está orientada a la exportación hacia el área motriz de la cual depende totalmente. Si existen mecanismos para regular los precios de insumos y productos aquí no llegan a tener vigencia. El transporte para movilizar pasajeros y producción está orientado hacia el área motriz y en general los centros poblados son de tipo villorio y sin conexión entre sí. La población acusa altas tasas de natalidad y de mortalidad infantil, alta proporción de analfabetos, patrones socio-culturales desfavorables para la acción constructiva y de superación.

La población activa presenta bajos niveles de destreza, con problemas de desocupación y sub-empleo, bajos salarios y una pronunciada migración selectiva que contribuye a perpetuar el liderazgo tradicional. El estandar de vida es bajo, las viviendas son insuficientes y pobremente dotadas y la alimentación, salud e higiene son precarias. La inversión pública y privada es incipiente y las utilidades obtenidas en el área se invierten fuera de ella.

Romper este sistema de relaciones que configuran tanta pobreza y atraso y convertir a éstas áreas en áreas de transición mediante medidas aisladas como las innovaciones tecnológicas, el crédito supervisado, entre otros, no tiene trascendencia. Por el contrario tiende a reproducir las relaciones de producción para garantizar el mantenimiento del sistema, ampliando los desequilibrios entre el grupo terrateniente y la masa campesina. Únicamente un profundo cambio estructural que renueva todas estas relaciones adversas incompatibles "con ninguna definición de decencia humana", podrá vencer este círculo de miseria. Ese cam-

bio debe ser planificado y abarcar las estructuras de poder económico, social y político, lo cual implica nuevos modelos de producción, de organización y de acción en general y consecuentemente una orientación de las relaciones del sistema como pre-requisito para transformar estas áreas en áreas de transición. Naturalmente que en este presupuesto de transformación no debe descartarse el análisis de los problemas políticos de su implementación, de lo contrario los planteamientos resultarían utópicos. Es fundamental la voluntad de cambio por parte del gobierno y el apoyo de los grupos sociales comprometidos.

5. **Áreas marginales**, se caracterizan por la falta de accesibilidad, lo que no ha impedido la ocupación fuera del orden legal de tierras consideradas baldías o del Estado. Los recursos territoriales son explotados y aquellos que se explotan son generalmente efímeros. En pequeñas extensiones se practica una actividad agrícola de subsistencia, conducida con técnicas rudimentarias o una explotación extractiva de madera, leña y carbón que atenta contra la conservación del suelo y el mantenimiento del equilibrio ecológico. Estas áreas presentan una baja densidad y amplia dispersión de la población en pequeños caseríos construidos con materiales fungibles. El analfabetismo es casi total, hay ausencia de servicios elementales y el comercio es insignificante. No existe mercado de trabajo y generalmente se utiliza el sistema de ayuda mutua. Todo esto configura un estado de abandono total.

El desarrollo de estas áreas depende de sus características potenciales que deben ser estudiadas y analizadas antes de proceder a planificar su desarrollo. Si no tiene vocación agrícola bien puede prohibirse su explotación para proteger los recursos naturales contra la acción del

hombre mismo, ya sea con propósitos de protección de cuencas hidrográficas o turísticas. Si estas áreas están desprovistas de vegetación como producto de la acción devastadora del hombre y los elementos, hay que reforestarlas para en un futuro restaurar el equilibrio ecológico. Si tiene vocación agrícola su utilización deberá, por el alto costo que su incorporación implica, constituir la última alternativa que a una región le queda para incrementar su producción y crear nuevas fuentes de trabajo; es decir, la colonización de estas áreas sólo se justifica cuando se han agotado las posibilidades de cambio en las otras áreas.

Relaciones de las empresas con las instituciones nacionales y sus organismos

Deliberadamente, no se analiza en este documento el papel que juega la planificación física en las relaciones inter-regionales de un país, puesto que al hacerlo se estaría rebasando la competencia de este tema e invadiendo campos que han sido asignados a autoridades en estas materias. Únicamente se podría mencionar que a tal nivel los estudios y los instrumentos de análisis tienen una dimensión distinta y un menor grado de concreción. Las variables, constantes y parámetros tienen una macro-amplitud y consecuentemente los planes compatibilizados sectorialmente se proyectan a muy largo plazo. Al ejecutarse éstos pueden aparecer grandes márgenes de imprecisión, debido principalmente a que algunas variables exógenas, por su misma naturaleza, cambian en función de fuerzas fuera del control interno. Las tendencias determinadas y sus condicionantes sólo permiten aproximaciones con amplios márgenes de variación, lo cual exige un mayor número de alternativas sobre las cuales juegan las decisiones. A este nivel la planificación física es también menos concreta, su precisión cede a las presiones que genera el nuevo orden que por medio de la planificación general se pretenda establecer.

El reordenamiento espacial se convalida por ventajas comparativas pero también se distorsiona por decisiones aún de una sana política. De ahí que los grandes espacios deben aparecer más flexibles como más flexibles deben ser los canales con respecto a las comunicaciones.

En lo que concierne a las instituciones nacionales y sus organismos, las empresas comunitarias requieren disponer de:

1. Un régimen legal que regule su funcionamiento, puesto que no pueden regirse por normas que corresponden a sociedades de distinta naturaleza.
2. Autonomía para realizar su gestión dentro de actividades prioritarias para el desarrollo y utilizar sus excedentes en beneficio de la comunidad, a través de obras de carácter social y de inversiones que aumenten sustancialmente las oportunidades de empleo.
3. Acceso fácil a las agencias del gobierno, para lo cual es necesario fortalecer los centros poblados, transformándolos en centros de servicios y asegurar el control estatal del sistema financiero.
4. Apoyo para su organización y participación activa en las decisiones básicas que puedan ofrecer su desarrollo.

Todos estos elementos requieren el fortalecimiento de las instituciones y organismos del sector público, para que haciendo uso de la planificación como instrumento de gobierno, estimulen la participación del sector privado en todas las actividades no reservadas al Estado.

Es de esperar que la voluntad de cambio y la acción del Estado, de las instituciones y organismos liquide para siempre cualquier forma de paternalismo que desvirtúe todo el intento de fortalecer la capacidad creadora de la población para desenvolver sus energías y potencialidades en acciones que generan su propio desarrollo.

La acción de los organismos e instituciones en una acción convergente y de orden multisectorial debe promover la capacitación y la organización de la población comprometida en unidades dinámicas que operen en espacios territoriales funcionales con adecuado equipamiento rural y urbano.

Por último, los planificadores deben comprometer su capacidad creativa en la formulación de planes que se traduzcan en acciones de cambio deliberado, racionalizando las técnicas a través del aprendizaje de la teoría, del conocimiento vivencial de los problemas y de la acción misma.

RESUMEN

El autor señala la importancia de la empresa comunitaria como base para la planificación física. Considera que este modelo de producción campesina exige un reordenamiento territorial que pueda desplazarse del cambio en el medio ambiente físico y ecológico al cambio en el ambiente social.

Considera que es necesario tener presente que, en este sistema local las nuevas relaciones pueden surgir sobre la base de mecanismos negativos pre-existentes que pretendan frustrar su reordenamiento. El funcionamiento de otros mecanismos y la reorientación de las relaciones y otras acciones pueden vigorizar el

nuevo sistema. Así por ejemplo, los límites prediales pueden ser modificados a fin de aprovechar mejor las aptitudes potenciales de los suelos en su función productiva. Estos cambios pueden favorecer mayores oportunidades de empleo, en la instalación de plantas de beneficio y almacenamiento, así como en el mayor uso de medios y vías de comunicación.

Destaca que la planificación física es un instrumento complejo, necesario pero no suficiente, que requiere de proyecciones vigorosas y de una enorme visión perspectiva. Esta acción a nivel local exige todo un proceso previo de decisiones planificadas al máximo nivel de concreción que presente alternativas y acciones coherentes, mediante la actuación integrada de todos los sectores del país.

SUMMARY

The author points out the importance of the communitary enterprise as a basis for physical programming. He considers that this model of peasant production demands a territorial reorganization that can move from the change in the physical and ecological environment to changes in the social environment.

He considers it necessary to keep in mind that in this local system the new relationships can come up on the basis of pre-existing negative mechanisms that try to frustrate its reorganization. The operation of other mechanisms and the reorientation of the relationships can revitalize the new system. Thus, for example, the lot borders can be modified so as to get the best advan-

tage of the potential yield of the soils in its productive function. These changes can favor greater opportunities of employment, in the installation of processing and storage plants, as well as in the greater use of means and routes of communication.

He emphasizes that physical planning is a complex instrument, necessary but not enough, requiring vigorous projections and an enormous vision and perspective. This action at a local level demands a whole previous process of decisions planned at the maximum level of concretion, presenting coherent alternatives and actions, by means of the integrated participation of all the sectors of the country.

LA PLANIFICACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA *

**“Necesidad de que cada país
desarrolle criterios básicos
para la fijación de
prioridades para la investigación”.**

Guillermo Guerra E. **

La planificación de la investigación agrícola consiste en la determinación de prioridades, con base a la política general del país y en particular en la del sector agropecuario, y en la definición de objetivos y metas. La determinación de prioridades se hace con referencia a los tipos de investigación, sub-sectores de producción (animal, vegetal, forestal), rubros (cereales, oleaginosas), campos de especialidad y de proyectos.

El objetivo central de este trabajo es discutir los aspectos más importantes del proceso de la investigación agrícola, con el fin de presentar un marco de referencia para el intercambio de ideas y experiencias al respecto.

La importancia de la planificación es más evidente cuando consideramos qué recursos escasos — mano de obra (investigadores), capital y administración — han de distribuirse para buscar la solución de múltiples problemas del sector. Esta situación se empeora porque con frecuencia surgen conflictos entre los objetivos que señala el gobierno central en los planes de desarrollo y los objetivos que desean ciertos grupos de agricultores. Por ejemplo, la política del gobierno puede orientarse a la ex-

* Conferencia presentada en la IV Reunión Regional de la Investigación de Pastos y Forrajes de la Zona Andina y Brasil, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Abril de 1972.

** Especialista en Economía Agrícola, IICA, Zona Andina, Lima, Perú.

pansión (y consecuente investigación) de cultivos de exportación en tanto que los agricultores pueden tener interés en la expansión de cultivos alimenticios, cuya subvención estatal les favorece. A veces la influencia de los agricultores organizados en grupos es tal que termina por hacer cambiar la política del gobierno. También puede existir una influencia de los investigadores que muestran preferencias por ciertos aspectos científicos que pueden ser o no prioritarios para el país. Existe, por lo tanto, la necesidad de que cada país desarrolle criterios básicos para la fijación de prioridades para la investigación.

DEFINICION Y OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION

La planificación busca maximizar los resultados que pueden obtenerse con una determinada cuantía de recursos y adecuar los procedimientos utilizados a las condiciones existentes. La planificación no sólo tiene que ver con los instrumentos o medios con que una sociedad cuenta para desarrollarse, sino que tiene una relación directa con el establecimiento de objetivos que la sociedad busca lograr con aquellos medios instrumentales. Es una metodología para tomar decisiones. Como la toma de decisiones abarca la elección entre varias alternativas, se puede decir que se trata de una metodología para seleccionar alternativas.

Una definición más ortodoxa de planificación es la siguiente: "Es la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana. La idea central es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener éstos mediante el uso más eficiente de aquéllos"*.

Existen, generalmente, dos amplios campos de selección: el que se refiere a los objeti-

vos o fines y el que se refiere a los medios o instrumentos de ambos campos. Se dice que dos objetivos son competitivos entre sí cuando el decidirse por uno significa sacrificar el otro en alguna medida. Se denomina instrumentos a cualquier objeto y/o norma, o conjunto de objetos y normas, que se emplean en el proceso de obtener un objetivo y que son complementarios entre sí, por ejemplo: el agente de extensión y su vehículo automotor, el agente de extensión y las políticas de exportación de productos no tradicionales.

Una política podría definirse como un conjunto de decisiones sobre objetivos e instrumentos relativos a una actividad. Se puede decir que la planificación es una técnica que sirve para elaborar políticas de una manera general.

Etapas de la Planificación

Se reconocen cuatro etapas en el proceso de planificación¹:

1. Diagnóstico.
2. Programación.
3. Ejecución y control.
4. Evaluación.

Diagnóstico. El diagnóstico consiste en:

1. Precisar la naturaleza y magnitud de los problemas que afectan a la actividad que se examina, con relación a un modelo normativo que pueda expresarse en términos de objetivos o criterios definidos previamente, a veces en forma preliminar.
2. Analizar los recursos de que se dispone para atender los problemas estudiados.

El diagnóstico permite definir el grado de utilidad de los recursos existentes, las cau-

* Definición sugerida en el Congreso Latinoamericano de Planificación, Lima, 1968.

sas que impiden un mayor rendimiento y los requisitos que hay que satisfacer para eliminar dichas causas. Como resultado del diagnóstico, se obtienen los elementos de juicio necesarios para precisar cualitativa y cuantitativamente los fines que se persiguen.

Programación. En la etapa de programación, se precisan las acciones a realizar para conseguir que el estado real de la situación se aproxime al estado normativo. Consiste en:

1. Fijar objetivos y metas realistas y a su vez compatibles.
2. Fijar el lapso en que se lograrán las metas.
3. Seleccionar los instrumentos que se precisan para obtenerlas.

Ejecución y control. La ejecución es el proceso por el cual se pone en marcha el plan. Es necesario proveer información y medios de comunicación que permitan saber a cada uno lo que debe hacer. También deben sincronizarse las actividades y dar normas de responsabilidad para cada ejecutor, señalar las sanciones y fijar las remuneraciones.

La función de control consiste en verificar si el resultado de las operaciones se ajusta a los planes y a las instrucciones dadas. El objetivo central del control es encontrar dónde están los errores de la ejecución, a fin de corregirlos. El PERT (Program Evaluation and Review Technique) es una técnica que está siendo muy empleada en los últimos años como herramienta de planificación y control en los programas de investigación y desarrollo. El PERT es un instrumento administrativo que permite definir e integrar acontecimientos que deben llevarse a cabo en momentos específicos de tiempo. El PERT define áreas en donde es posible hacer modificaciones en la cantidad de esfuerzos y recursos a aplicarse. Como técnica de manejo, ayuda en el proceso de decisiones⁹.

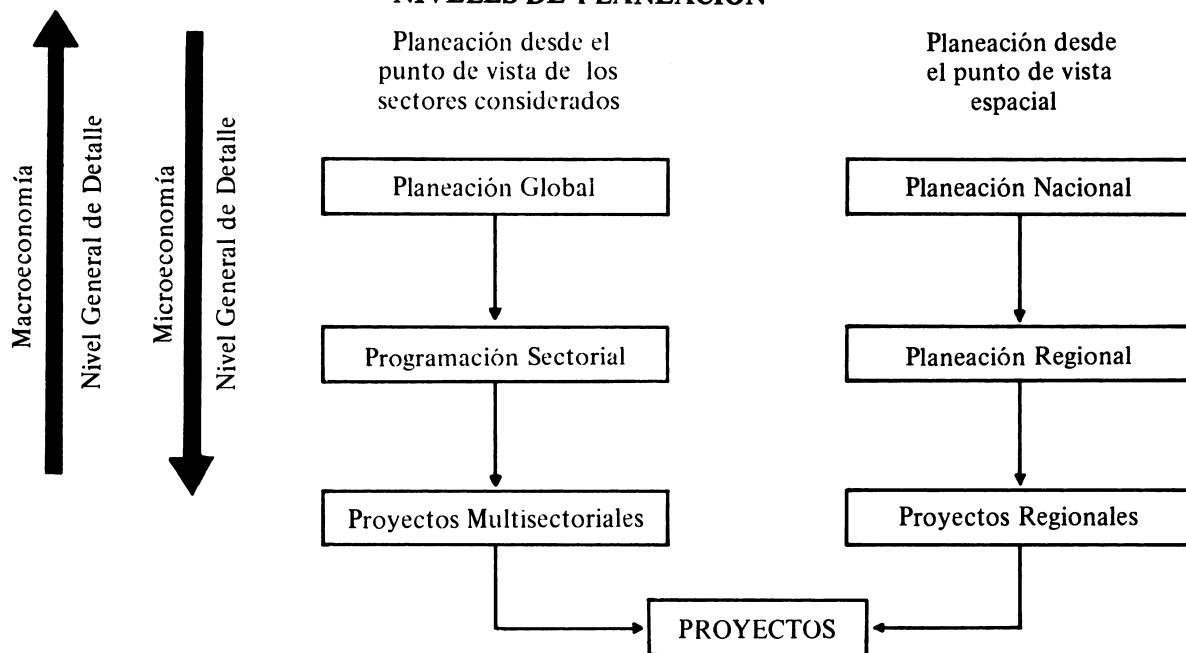
Evaluación. Es el proceso de crítica por medio del cual se determina si los objetivos fijados fueron o no conseguidos; en qué medida se cumplieron las metas; razones por las cuales no se cumplieron. Es necesario contar con una unidad evaluadora, establecer métodos de evaluación y de canales de comunicación entre las diferentes unidades ejecutivas y los evaluadores.

Algunos de los criterios que se utilizan para fijar prioridades y que se discuten más adelante, son útiles para hacer la evaluación de programas o proyectos de investigación. También se acostumbra a veces a evaluar el resultado de la investigación comparando los resultados experimentales con los que se tienen en el campo comercial. Este método es útil pero mide sólo un aspecto parcial del problema. El proceso de evaluación es más complejo y debe contar con varios criterios que permitan medir cuantitativamente si las metas u objetivos de los programas o proyectos se han alcanzado.

Planificación Global y Sectorial, Nacional y Regional⁵

La técnica del planeamiento puede utilizarse a diferentes niveles de generalidades o considerarse con variables macroeconómicas, tales como el producto nacional y la inversión global. Así se tiene una planeación global o macroeconómica, en donde se consideran todos los sectores de la economía y todas las unidades económicas. En el otro extremo tenemos un planeamiento que sólo considera algunas unidades productivas, o sea a nivel microeconómico o a nivel del proyecto. Entre estos dos extremos se encuentra la programación sectorial (agrícola, industrial, de transporte, etc.), o de subsectores (industria textil, industria metálica, ganadería, agricultura, forestal), que por su naturaleza permiten proyecciones más detalladas y precisas en base a informaciones y coeficientes más específicos sobre el sector considerado. (Véase Figura No. 1).

FIGURA No. 1
NIVELES DE PLANEACION



En el programa sectorial se puede incluir los proyectos multisectoriales, en el sentido de un conjunto de proyectos individuales, cuyo estudio y planeamiento integrado se evidencia en las estrechas relaciones de dependencia y de complemento. Los proyectos multisectoriales son importantes especialmente en ciertos programas agropecuarios. Por ejemplo, en un programa de reforma agraria los cambios en la tenencia de la tierra implican proyectos que deben ir acompañados por otros tales como educación, salud, vivienda, asistencia técnica y crédito, servicios a la comunidad, etc.

Plan Programa-Proyecto

El plan fija la política general de un país, bien sea a corto, mediano o largo plazo. Esencialmente permite obtener una visión integral del desarrollo económico del país o de la zona, con el objeto de lograr la selección de medios y fines, de conformidad con ciertas nor-

mas que aseguren los mejores medios de acción disponibles para los fines propuestos. Además, que demuestre que éstos son realistas y permita la toma de decisiones.

El núcleo principal de un plan de desarrollo es su programa de inversiones, el cual debe incluir tanto las del sector público como las del sector privado. El programa puede definirse como un conjunto de proyectos.

El proceso de programación ordena, distribuye y da secuencia a los objetivos, fijando las prioridades y magnitudes con que la autoridad resuelve que se satisfaga cada objetivo dentro de un plazo determinado. En la práctica, la programación distribuye ordenadamente de acuerdo a las prioridades, las actividades concretas o acciones específicas que deben realizarse para materializar el plan a través de las unidades operativas correspondientes. La unidad de actividad que permite materializar el plan se llama proyecto.

Se ha definido el proyecto como “la unidad más pequeña de inversión que se considera en la programación”⁷⁷.

El proyecto no es un proceso aislado, sino la etapa final en la instrumentación del proceso integral de planificación. Es el instrumento que materializa las diversas y variadas acciones formuladas en el plan, que se ha jerarquizado y al cual se le ha dado secuencia a través de la programación.

Se ha señalado que el proceso de planificación, es una secuencia lógica y ordenada, en el cual los proyectos constituyen la última etapa de programación. **En la práctica no siempre ocurre esto.** Son pocos los casos en que una programación esté seguida inmediatamente de proyectos y que estos estén perfectamente integrados con aquellas. Lo real es que los proyectos se elaboran sin que se disponga de planes globales y viceversa. En el primer caso, la elaboración de proyectos es presumiblemente más difícil, por cuanto los programas constituyen los marcos de referencia para la elaboración de proyectos. En el segundo caso, es decir cuando los planes se desglosan en proyectos específicos, se torna difícil su implementación y, en consecuencia, tampoco se logran los objetivos del planeamiento.

LA PLANIFICACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA

La planificación de la investigación agrícola abarca dos fases importantes, que son la formulación del programa de investigación y la determinación de prioridades en los diferentes programas, proyectos y rubros de investigación. Es de importancia señalar que la orientación de la investigación agrícola no debe ser sólo físico-biológica sino que debe tener clara orientación social y económica. Por esta razón el IICA en su Plan General establece la estrategia en la Línea de Investigación en los siguientes términos: “El IICA restringirá su acción

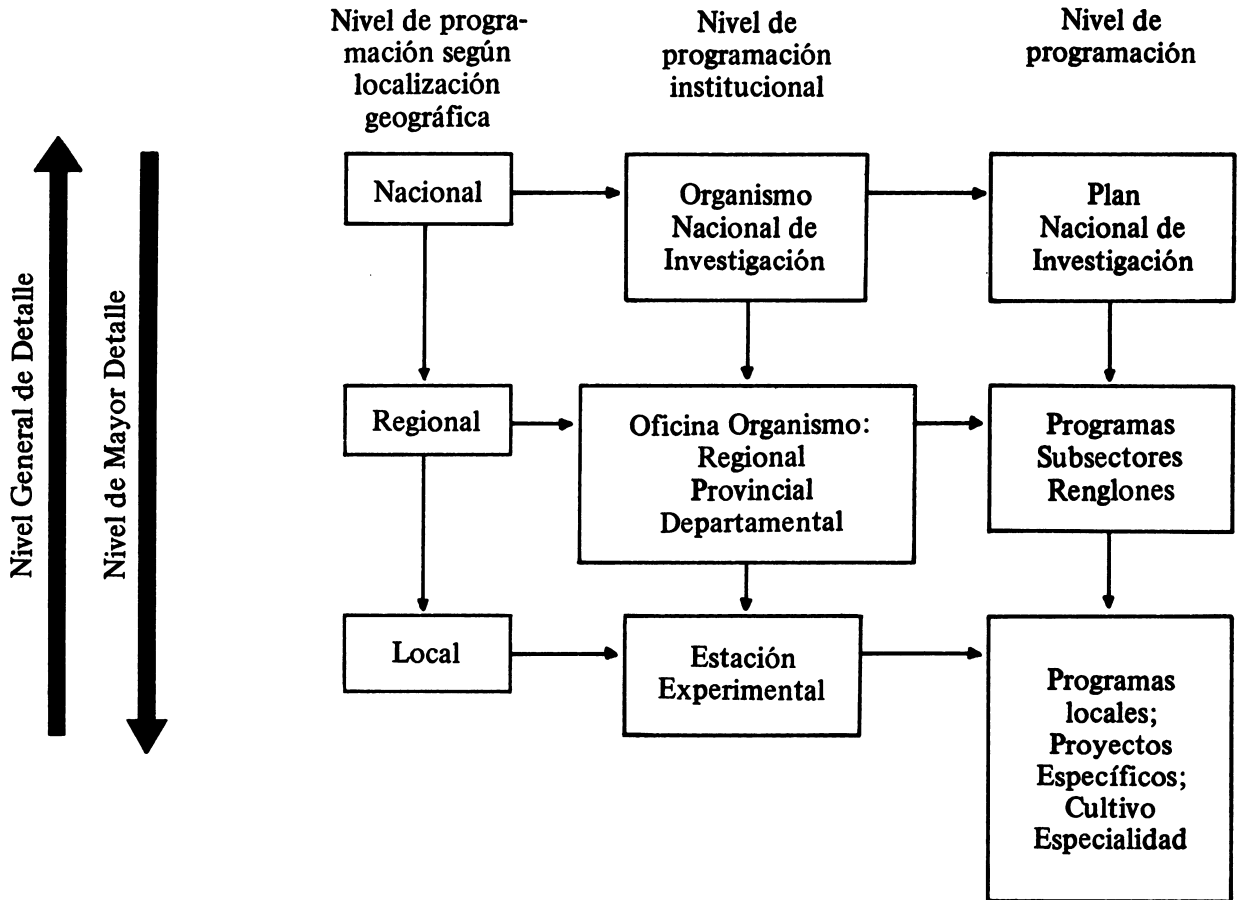
directa en la investigación, a la vez que fortalecerá los esfuerzos nacionales y regionales para orientarlos en función de los objetivos del desarrollo y para relacionar la investigación físico-biológica (tecnología aplicada) de las estaciones experimentales con la investigación económica y social. Impulsará también, la acción de los organismos nacionales en el campo de la investigación socio-económica dirigida al medio rural”⁷⁶.

En los párrafos siguientes se describe un modelo de estructura de la planificación de la investigación agrícola (Véase la Figura No. 2). Esta orientación no es la definitiva, pero puede ser adaptable a nuestros países. El esquema se considera como una contribución a los propósitos de la planificación de la investigación agrícola.

Se han aceptado tres niveles geográficos de planificación, a saber, nacional, regional y local (o de estación experimental). Paralelo a estos niveles está el nivel institucional, en el cual se supone un organismo nacional que fija y orienta la política nacional del país en relación con la investigación agrícola. Esta política se basa en la política general del país y en la política de desarrollo del sector agropecuario y fija los objetivos generales, las metas y la estrategia de la investigación agropecuaria del país. En el siguiente nivel está la planificación regional, que supone la existencia de una oficina u organismo regional para esbozar y fijar políticas, objetivos y metas a nivel regional, teniendo como base las políticas nacionales. Finalmente, está el nivel local, en el cual la estación experimental fija políticas, objetivos y metas a nivel local, teniendo como base las políticas nacionales y regionales.

Es necesario recordar en este punto que la planificación es un proceso de doble vía, es decir de “arriba hacia abajo” y viceversa. Esto quiere decir que la estación experimental en el nivel de abajo traza su política siguiendo las pautas trazadas a nivel nacional y regional y a su vez proporciona pautas para las políticas regionales y nacionales. No debe ser un sistema

FIGURA No. 2
ESTRUCTURA DE LA PLANIFICACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA



incoherente, en que cada uno planifique por su lado.

En relación con la tercera columna de la Figura No.2, se tiene en primer lugar el Plan Nacional, que está conformado por un conjunto de programas, y estos por un conjunto de proyectos específicos. Los programas pueden referirse a subsectores agrícola, vegetal, animal o forestal, o a ciertos renglones como cereales, oleaginosas y ganado vacuno. En algunos casos pueden referirse aún a cultivos. Todo ello depende de las condiciones y normas que fijen las autoridades de planificación del sector en cada país.

Los proyectos pueden referirse a cultivos o a problemas específicos de los mismos, los cuales identificarán ciertas especialidades.

Se pueden ahora, por tanto plantear los siguientes niveles de decisión²:

1. ¿Qué proporción del presupuesto nacional debe dedicarse a investigación general y a investigación agrícola en particular?
2. ¿En qué forma debe dividirse la partida total asignada a investigación agrícola entre los diferentes ti-

pos de investigación básica y aplicada de corto y de largo plazo?

3. ¿Cómo deben repartirse los fondos dedicados a investigación agrícola entre los diferentes campos de la producción?
4. ¿Dentro de cada campo, en qué forma deben determinarse las prioridades? *

Asignación del Presupuesto Nacional de Investigación General y Agrícola

Dicha asignación depende de la política general del país y en este caso las decisiones son del gobierno a nivel del consejo de política económica y/o del congreso. El soporte financiero a la investigación científica tiene que competir con las necesidades de bienestar, salud, educación, industria, comercio, defensa nacional. Es una decisión esencialmente política. Por regla general se asigna una suma global para investigación, la cual se divide según los organismos y los diversos campos de investigación. Esta suma es de 2 por ciento del producto nacional bruto en los países avanzados y 0,1 a 0,2 en los países en desarrollo².

Asignación de Fondos a Diferentes Tipos de Investigación²

Debido a la naturaleza incierta de los resultados de la investigación básica y por razón del impacto potencialmente considerable sobre el desarrollo agrícola, no se ha diseñado una base simple y racional para juzgar o planear la asignación de recursos a los diferentes tipos de investigación. Tampoco hay criterios objetivos para determinar prioridades en investigación "exploratoria", llamada también de "aprendizaje".

* Arnon considera en este numeral el establecimiento de prioridades para proyectos. El autor del presente trabajo considera además, que puede o no tratarse de proyectos.

No obstante, este tipo de investigación no debe descuidarse y es necesario hacer algún esfuerzo para lograr asignación de fondos. Se recomienda como fórmula práctica asignar una proporción fija del total de fondos disponibles para investigación. Arnon discute algunos criterios como, por ejemplo, si se puede anticipar una respuesta científica razonable al problema propuesto, la reputación del investigador, originalidad de la investigación, su "significado" y otras.

Es necesario tener en cuenta que los fondos de investigación no pueden destinarse totalmente a resolver problemas urgentes y de corto plazo. También deben asignarse fondos para investigaciones de largo plazo. Sin embargo, no es muy fácil establecer un límite entre ambos tipos de investigación. En principio hay dos tipos de investigación a largo plazo:

1. Problemas cuya importancia es perfectamente clara bajo las condiciones que existen al momento de tomar la decisión, pero cuya ejecución se espera sea de largo plazo. Por ejemplo, mejoramiento de variedades frutales.
2. Investigación que es necesaria iniciar en la actualidad, a fin de que esté lista para eventualidades que pueden o no presentarse en el futuro. Por ejemplo, la investigación sobre una enfermedad que no existe en el país, pero que podría presentarse en un momento futuro y causar graves daños. Otro grupo lo constituye la planificación de largo plazo, que se basa en cambios tecnológicos, tendencias del mercado, etc. En conclusión, se debe tratar de establecer un equilibrio entre la investigación a corto y largo plazo.

División de los Fondos Dedicados a la Investigación Agrícola entre los Diferentes Campos de la Producción

Aquí las decisiones se refieren a cómo distribuir los fondos asignados al sector agrícola entre los subsectores: vegetal, animal, de cultivos, o en qué renglones, como cereales, oleaginosas, vacunos.

El uso de criterios de evaluación de proyectos de inversión. Si se acepta que las estaciones experimentales investiguen problemas de producción agrícola de importancia económica, a fin de proporcionar al agricultor nuevos o mejores insumos (medios de producción) y más información acerca de cómo producir, se tiene que aceptar que la investigación tecnológica debe tener orientación con criterio económico y social. Dentro de este tipo de investigación es posible, y seguramente indispensable, hablar de rentabilidad económica y de costos y beneficios sociales. En consecuencia, los conceptos de tasa interna de retorno, relación beneficio-costos, productividad marginal social de inversión, que se aplican como criterios para decidir prioridades de inversión en proyectos, son igualmente aplicables a la investigación y a la extensión. Las instituciones que desarrollan investigación caen dentro del "concepto de empresa", aún cuando no tienen fines de lucro, pero tienen costos y beneficios que son identificables, y además los programas de investigación tienen implicaciones en el campo social¹⁰.

Un ejemplo clásico en este tipo de análisis es el presentado por Griliches⁴ acerca de los costos y beneficios sociales de la producción de maíz híbrido en los Estados Unidos de Norte América. Contabilizando el total de gastos de instituciones privadas y públicas y midiendo el beneficio a través del aumento en los rendimientos físicos ajustados por cambios en los precios, Griliches concluyó que la tasa (social) de retorno de la investigación que produjo el maíz híbrido es de 700 por ciento. Cada dólar invertido proporciona un retorno anual de US\$ 7 a perpetuidad,

Existen dificultades para medir los costos y beneficios. Parte de los costos y benefi-

cios son "conjuntos" para diversos proyectos. Una porción de los beneficios no son captados directamente por quien hizo la inversión (centro experimental) sino por los agricultores que aumentan sus utilidades o por los consumidores que obtienen mejores ingresos.

Todo esto pone en tela de juicio el nivel de rentabilidad, pero no deja duda de que es una inversión con rentabilidad superior a otras "tradicionales".

El uso de los criterios de evaluación que se emplean para los proyectos de inversión es, en consecuencia, una herramienta o criterio útil para fijar prioridades entre los diferentes campos de investigación. También es aplicable para proyectos integrales de investigación y extensión, en que se contempla el establecimiento de estaciones experimentales, de agencias de extensión, contratación y capacitación de personal, coordinación de investigación y extensión con crédito, comercialización y provisión de insumos*.

Estudios de las características de la demanda de ciertos productos⁸. Los estudios de las características de la demanda de ciertos productos constituyen otro indicador objetivo que puede ser útil también para determinar prioridades en relación con los campos de investigación. Es necesario en éste caso identificar los objetivos de la política agrícola y, con base en éstos, identificar los productos.

Así, por ejemplo, podría tenerse un país con bajo nivel de consumo de alimentos, bajo ingreso per cápita y lento crecimiento del ingreso. Un objetivo que se podría trazar para estos países sería el de tratar de reducir el precio de los alimentos al consumidor o el de mantenerlos estables. La meta sería aumentar la producción y productividad a través de cambios tecnológicos. Es decir, poniendo én-

* Costa Rica presentó al BID un proyecto de investigación y extensión. Colombia y varios países centroamericanos están trabajando en proyectos similares en los cuales se tomaron en cuenta estos factores.

fasis en el aumento de los rendimientos por hectárea o por animal. Un criterio para destinar los recursos de investigación sería utilizar la elasticidad-precio de la demanda de cada bien, dando énfasis a aquellos bienes de “baja” elasticidad (inelástica); es decir, en donde los cambios porcentuales en el precio tienen un escaso efecto sobre la cantidad consumida. Se trata de bienes con escasos sustitutos, en los cuales los consumidores de bajo ingreso gastan una alta proporción de éste por ser necesarios para su alimentación básica. Los aumentos en la producción permitirán aumentar el consumo con una disminución en el gasto total o aumentar el consumo sin tener incrementos en precios.

Si se considera el extremo opuesto, se tendría un país con gran concentración de altos ingresos en pocas manos; la meta de la investigación no podría ser abastecer a los consumidores a bajos precios, sino maximizar el ingreso de los agricultores. Un indicador para seleccionar prioridades será nuevamente el de elasticidad-precio de la demanda, pero ahora no serán elegibles los bienes con baja elasticidad-precio, sino los de alta elasticidad-precio, es decir, aquellos en que los cambios porcentuales en el precio tienen un marcado efecto sobre la cantidad consumida. Los aumentos de producción proporcionan esta vez aumento en el gasto de los consumidores, lo cual se traduce en un aumento del ingreso de los productores*.

Uso de factores o índices ponderados. Otro procedimiento que se utiliza para establecer los cultivos o rubros prioritarios es el de señalar algunos índices o parámetros a los

cuales se les asignan una ponderación mediante una fórmula relativa. En el caso de Venezuela³ se mencionan los siguientes parámetros:

1. Valor de la producción.
2. Incrementos porcentuales en rendimientos.
3. Renglones deficitarios.
4. Renglones exportables.
5. Incrementos totales de producción.
6. Jornales utilizados.

Arnon² menciona los siguientes:

- a. El potencial de crecimiento.
- b. Su contribución potencial al mejoramiento de la balanza de pagos (aumento de exportación y reducción de importaciones).
- c. Su influencia en otros campos de producción (por ejemplo, produciendo materia prima para la industria).
- d. Uso eficiente de los insumos disponibles (tierra, agua, mano de obra, etc.)

Sin embargo, estas decisiones son probablemente más racionales que cuando se basan en criterios como la asignación del mismo presupuesto del año anterior, o del uso de un determinado porcentaje del valor de la producción de un determinado producto. Estos últimos procedimientos se usan con mucha frecuencia y tienen el inconveniente de que favorecen a cultivos ya establecidos.

* Un ejemplo sería el de Perú, en donde se ha estimado la elasticidad precio de tubérculos de 0.96, lo cual significa que por cada 10 por ciento de disminución en el precio habría un aumento en la cantidad consumida de 9 por ciento. Es decir, tiene “alta elasticidad-precio” (relativamente inelástica). En el caso del pescado, la elasticidad-precio es de 0.52. Véase: Dirección de Estadísticas, Catastro y Estudios Económicos. Ministerio de Agricultura, Perú. Proyecciones a largo plazo de la oferta y demanda de productos agropecuarios seleccionados. 1970-1975-1980. 95 p.

Determinación de prioridades dentro de cada campo. Se han hecho esfuerzos para idear sistemas que sirvan de ayuda a los grupos de personas que tienen que tomar este tipo de decisiones. Se han hecho, asimismo, listas de factores que deben tomarse en cuenta

y se han usado varios sistemas de ponderación de factores. Algunas de estas listas involucran demasiados criterios que pueden volver engañosa la ponderación de cada criterio. Una de estas listas es la que aparece a continuación²:

LISTA DE FACTORES

	Alto		Medio		Bajo	
	Excelente	Bueno	Regular	Pobre	Indeseable	
Disponibilidad de potencial humano científico	5	4	3	2	1	
Disponibilidad de asistencia técnica	5	4	3	2	1	
Necesidad de equipo adicional	5	4	3	2	1	
Costo de la investigación	5	4	3	2	1	
Compatibilidad con las directrices generales de la política	5	4	3	2	1	
Adecuación de tiempo	5	4	3	2	1	
Probabilidad de éxito	5	4	3	2	1	
Efecto potencial en la economía	5	4	3	2	1	
Facilidad de adopción por los agricultores	5	4	3	2	1	
Costo de adopción por los agricultores	5	4	3	2	1	

CONCLUSIONES

Como conclusiones importantes cabe señalar las siguientes:

1. La planificación de la investigación tiene que hacerse con base en la política general del país y en particular de la del sector agropecuario. Esto hace más factible la asignación de fondos por parte del gobierno y a la vez permite tener bases para se-

ñalar criterios que más adelante ayuden a establecer prioridades.

2. Debe establecerse un balance entre investigación urgente (corto plazo) e investigación de largo plazo.
3. La planificación de investigación es un proceso de doble vía es decir desde el nivel nacional hacia el nivel local (estación experimental) y viceversa. Muchos programas y proyec-

- tos fracasan por que no tienen en cuenta las condiciones locales o las implicaciones de la política nacional.
4. Deben establecerse criterios para fijar prioridades de investigación a nivel de campos (subsectores y rubros) y a nivel de especialidad. Estos criterios deben ser revisados por grupos de especialistas. Los criterios más utilizados son:
 - a. Criterios usados en la evaluación de proyectos de inversión.
 - b. Estudios de las características de la demanda de algunos productos.
 - c. Uso de factores o índices ponderados.
 5. Toda investigación debe tener una orientación económica y social. Esta es quizás una de las fallas más grandes de la orientación de la investigación en los países de la Zona Andina, la cual es primordialmente físico-biológica.
 6. Debe evaluarse continuamente el cumplimiento de objetivos y metas que se han trazado. Para esto, deben diseñarse los mecanismos adecuados. El uso de los criterios para establecer prioridades de la investigación agrícola es también útil como medida de evaluación.
 7. La planificación de la investigación agrícola es muy importante, razón por la cual no debe dejarse únicamente en manos de investigadores. Se deben por lo tanto, constituir equipos de trabajo interdisciplinario en los que participen investigadores, extensionistas, economistas, sociólogos y políticos.

RESUMEN

El autor analiza el proceso de la investigación agrícola, su relación con la política del sector agropecuario y la política general del país. Señala que la planificación de la investigación agrícola debe maximizar los resultados que pueden obtenerse con una determinada cuantía de recursos y adecuación de los procedimientos a las condiciones existentes, ya que esta no solo tiene que ver con los instrumentos o medios con los que una sociedad cuenta para su desarrollo, sino que tiene una

relación directa con el establecimiento de objetivos a alcanzar. Es una metodología para la toma de decisiones y alternativas.

Examina las ventajas y desventajas en la determinación de criterios para: asignar recursos a la investigación agrícola; la división de los recursos entre varios tipos de investigación, campos de investigación y la determinación de prioridades de investigación agrícola entre proyectos, cultivos o especialidades.

SUMMARY

The author analyzes the process of agricultural research, its relation to the policies of the agricultural sector and the general national policy. He points out that the planning of the agricultural research should maximize the results that can be obtained with a given amount of resources and an adequation of the procedures to the existing conditions, since it is not only related to the instruments or means with which a society counts for its development, but it has direct

bearing on the establishment of objectives to be reached. It is a methodology for the taking of decisions and alternatives.

He examines the advantages and disadvantages in the establishment of criteria for the allocation of resources to agricultural research, the distribution of resources among different types and fields of research, and the determination of priorities of agricultural research among crops, projects or specialties.

BIBLIOGRAFIA

1. AHUMADA, J. La planificación del desarrollo agrícola ICIRA. 1968 70-75 p.
2. ARNON, I. Organización y administración de la investigación agrícola. IICA. 1972. 172 p.
3. DIAS, L. y BUSTAMANTE, A. Establecimiento de prioridades en la investigación agrícola. Subsector vegetal. 1^{ra} parte. Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas. 1968.
4. GRILICHES. Research costs and social returns; hybrid corn and related innovations. Journal of political economy. Vol. 66. oct. 1968.
5. HOLANDA, N. Elaboração e avaliação de projects. Edit. APEC. Rio de Janeiro, 1969. 17-23 p.
6. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIEN-
CIAS AGRICOLAS, Plan General. Serie Documentos Oficiales No. 1. Dirección General, Costa Rica. 13 p.
7. MARRAMA, V. Los criterios de inversión y la evaluación económica de los proyectos agrícolas. IICA-CIRA. Mimeografiado. Material Didáctico No. 38. Julio 1968. 1 p.
8. MONTERO, E. y PEREZ, S. V. Investigación económica y experimentación agrícola. IICA. Montevideo, Uruguay. 1967. pp. 22-23.
9. PERT. Orientation and training Center. Washington, D.C. PERT Fundamentals Vol. 1, II US Government Printing Office. 1963.
10. SHULTZ, T. Transforming traditional agriculture. Yale University Press. 1964. 157 p.

MECANISMOS DE CONTROL DE LA ACCION PROGRAMADA

“El valor de la planificación no reside en producir planes, sino en el proceso de tomar decisiones y ejecutarlas”.

Eduardo Salvadó*

El problema que abordamos aquí es el de indagar cuáles estrategias organizacionales permiten el control y los ajustes necesarios para ejecutar correctamente las acciones programadas.

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Ya es clásica la acusación que se ha hecho de que los planificadores dejan muchos cabos sin atar y de que los “planes” que escriben se hacen muy difíciles en el momento de ejecutarlos o su ejecución siempre es problemática.

Muchas veces los planificadores creen que han terminado su trabajo cuando han escrito “planes”. Así, el énfasis principal se pone en el producto final escrito: “plan” y no en el proceso de tomar decisiones, de calcular la capacidad administrativa de las organizaciones y de ejecutar lo programado.

Esta acentuación en la preparación de escritos, separa en forma casi total las funciones de preparación y las funciones de implementación del plan¹⁹.

El fracaso de la planificación de los cambios a introducir en los sistemas educativos en

* Especialista en Desarrollo Social Rural. IICA. México D.F. México.

la Década de los 60, puede ser atribuido en parte a este enfoque convencional de planificar en términos de “colección de papeles escritos”.

Para nosotros, el valor de la planificación no reside en producir planes, sino en el proceso de tomar decisiones y ejecutarlas.

Así pues, el problema que abordamos no se limita solamente a mecanismos de control en la ejecución, sino también a mecanismos de toma de decisión.

EL CONCEPTO DE CONTROL EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Control significa poner unas condiciones empíricas tales que las acciones programadas se ejecuten en la realidad, con el propósito de influir en los objetivos finales de la organización y/o de los programas. Control dice relación a los medios que tiene una organización para asegurar la ejecución de la acción programada⁴.

Nótese que, en el presente contexto, el control no se reduce a un juicio de existencia o no existencia de determinada actividad, sino a un juicio cualitativo que permita la permanencia de la acción o su modificación con respecto a los objetivos prefijados y que, por lo tanto, el control ya está implícito en el proceso de planificación cuando se toma la decisión de los objetivos y de las metas de determinadas políticas.

La implicación práctica de esta afirmación reside en que es imposible controlar la acción si durante el proceso de programación que sigue a toda planificación, no se han fijado claramente los objetivos finales, los objetivos instrumentales y las metas concretas a realizar en un determinado proceso de ejecución ya que el control presupone, al menos, un objeto identificable en la realidad.

Por otra parte, el control así entendido es inseparable de la evaluación y sólo distinguible de esta última como proceso analítico y como momento dialéctico de la acción administrativa, pero en la realidad de las cosas, el que controla está evaluando y el que evalúa está controlando¹⁸.

Mientras que el control pone el énfasis en las condiciones y requisitos para asegurar la ejecución, la evaluación pone énfasis en el grado o cantidad de acción que se ha realizado. El control responde a la pregunta: ¿Qué medios se emplean para que una actividad planeada sea ejecutada? Mientras que la evaluación responde a la pregunta: ¿Cuánto se ha ejecutado y por qué en ese grado de efectividad?²⁰.

Resumiendo, se puede decir que controlar es asegurar — con los medios que tiene a su disposición una organización —, que una determinada acción programada se va a ejecutar o se está ejecutando.

OBJETO DEL CONTROL

Antes de saber cómo vamos a controlar, es indispensable saber qué vamos a controlar¹⁰.

Los planes de reformas institucionales se resuelven, en último término, en un número N de actividades que se deben realizar.

Las actividades pueden ser muy variadas y, por lo tanto, lo que se va a controlar es también variado.

No es lo mismo controlar un nuevo proceso administrativo para matricularse, que controlar la introducción de un nuevo currículum académico, o la adaptación de los profesores a nuevos estilos y métodos de enseñanza.

Cada una de estas actividades tiene no sólo diversos objetos de control sino también diversas técnicas de control.

Lo que nos interesa saber en este momento, es qué aspectos de una determinada acción es objeto de control, es decir, qué aspectos están sujetos a control.

Desde un punto de vista teórico-práctico, cualquier actividad programada tiene los siguientes aspectos a controlar:

1. El esfuerzo realizado

Esfuerzo es la cantidad y la calidad de recurso que se pone a disposición de una actividad²⁰.

Por ejemplo, en la introducción de un nuevo programa académico, es el número de profesores que se deben contratar para nuevas materias, el presupuesto que se destina para nuevos textos y los nuevos cambios pedagógicos que se deben introducir.

En este sentido, un cambio en el comportamiento profesional y/o pedagógico es un "recurso" que se emplea para obtener nuevos objetivos.

Controlar el esfuerzo realizado significa poner unas condiciones tales que se usen realmente los recursos programados.

2. El efecto obtenido

Jamás se debe confundir el esfuerzo realizado con el efecto obtenido. El "efecto", es la cantidad y calidad de resultados obtenidos en una determinada actividad. Esto presupone criterios muy claros y exactos sobre la medida de los resultados.

Siguiendo nuestro ejemplo, un cambio de programas se realiza normalmente no por "moda", sino para que los nuevos egresados tengan conocimientos más adaptados a las necesidades que deben afrontar, una vez abandonada la Universidad, y para que ellos salgan más preparados a los nuevos mercados de trabajo.

Controlar el efecto obtenido significa poner unas condiciones tales que aumente la posibilidad de que los efectos previstos se obtengan en la realidad.

3. La adecuación del efecto

La adecuación del efecto dice relación al hecho de que los "efectos" producidos por una acción son aptos a satisfacer las necesidades previstas.

En muy raras ocasiones, se controla la adecuación del efecto, que es una pieza clave, cuando la programación se concibe como programación para el cambio y no programación para "planes escritos".

Supongamos el caso de la adopción de nuevos programas académicos y que estos nuevos programas han sido aceptados de buen grado por el profesorado, aún queda por controlar si los efectos producidos son adecuados a los problemas que se quieren resolver.

Es muy probable que un cambio de programas llevado a cabo con el criterio de universidades extranjeras y no con base a las necesidades actuales y/o proyectadas del país, afecten peligrosamente a los mercados de trabajo, produciendo un subempleo y una sub-utilización del personal técnico, o dejando necesidades sin cobertura.

Resumiendo, podemos afirmar que el control de las actividades se refiere a tres aspectos diversos y complementarios de las mismas: los recursos que se emplean en las actividades, los efectos que producen y la adecuación de los efectos a las necesidades que se prevee que van a satisfacer.

EL HOMBRE Y EL CONTROL DE LA ACCION

El párrafo anterior tiene una ambigüedad de base: se habla de control de actividades y/o

acciones, presuponiendo que las "acciones" son "cosas" fácilmente manipulables.

Raramente se escribe que cuando se planifica y cuando se controla, se está planificando y controlando a seres humanos, y que inexorablemente aparecen dos categorías de personas: los que planifican y los que son planificados y los que controlan y los que son controlados. Teóricamente, existe una vía intermedia para resolver el dilema que es la participación. Pero no se puede negar que aún la vía de la participación es bien difícil en la práctica.

Antes de abordar los enfoques para establecer mecanismos de control de la acción, queremos dejar escritas nuestras preocupaciones por el papel del individuo dentro de la organización y, más concretamente, del individuo dentro del control de las actividades⁶.

Está bien claro que muchas personas, concretamente de centros de estudios superiores, han llegado a sentir la artificiosidad y la presión organizacional para introducir cambios institucionales cuyos objetivos no los ven claros, cuyos efectos aparecen como dudosos y en cuya preparación sólo han participado pocas personas de alto poder decisional y/o técnico.

La mayoría de las reorganizaciones institucionales que proceden de "sabios diagnósticos" sorprende al 95 por ciento del personal que va a ser reorganizado, a quienes no se les ha explicado ni el sentido, ni las razones por las cuales se les va a "reorganizar". Es evidente, que cualquier cambio de organigrama, por insignificante que sea su realización, comporta algunos cambios en las funciones, roles y espacios antropológicos de los individuos que componen en la realidad el organigrama.

Al final de la reorganización, se les pide que colaboren, pero el ser humano no colabora sólo por colaborar; se colabora por razones sustantivas, para alcanzar ciertas metas, y si

éstas no son comprendidas y motivadas, la probabilidad de colaboración será baja.

En este sentido, el presupuesto más fundamental y en cierta forma más discutible de la ejecución de acciones programadas, es la afirmación de la predisposición natural del hombre a la colaboración.

Este es uno de los problemas más arduos de la psicología social y que no pretendemos abordar en este trabajo, pero es importante tener presente la duda de si el hombre se siente básicamente inclinado a colaborar con el grupo y, por lo tanto, a ejecutar acciones planificadas que se justifican en términos de bienestar social.

En todo caso, hay que afirmar que la organización o las instituciones no tienen actitudes o cualidades propias, sino que la facultad creadora y de ejecución tiene que proceder de los individuos que pertenecen a la organización. Son los individuos los que ejecutan.

En este sentido, cuando hablamos de estrategias y mecanismos de control, estamos hablando de mecanismos y estrategias que tienden a desarrollar la capacidad creadora y de ejecución de los individuos que trabajan en una organización, corriendo el riesgo de manipular indebidamente al ser humano.

LOS ENFOQUES PARA EL CONTROL DE LA ACCION

Hablar de estrategias significa hablar del modo con que, en una situación concreta, se pueden manipular las variables que intervienen.

En el presente trabajo, no se puede hablar de estrategias ya que no presentamos un estudio de caso de control de actividades. Por otra parte, el desarrollo detallado de una estrategia concreta puede ser peligroso; importar soluciones de funcionamiento organizacio-

nal de otras experiencias sin la debida adaptación, no siempre da buenos resultados.

Nosotros preferimos tomar otro camino: el de exponer brevemente cuatro enfoques diversos de asegurar y/o promover el control de las actividades. En cada enfoque hablaremos de varias técnicas. Dejando la estrategia concreta a seguir a la discusión y a la realización concreta de cada caso específico.

En el estado actual de las ciencias sociales, se están usando cuatro enfoques diversos en el control de actividades programadas.

1. Enfoque empírico-racional

Este es el enfoque más débil y el más usado en la práctica. El presupuesto fundamental es que cuando el ser humano adquiere un nuevo conocimiento lo pone en práctica⁸.

Este enfoque va unido a una serie de técnicas para transmitir el conocimiento; en el caso de las reformas educacionales, se trata de dar a conocer las razones, los mecanismos y la finalidad de las nuevas acciones programadas. Se presupone también, que el conocimiento de lo que se debe ejecutar es ya un mecanismo de control. Esto podría ser verdad en aquellos casos en que el conocimiento e intereses coinciden, como en el caso de la racionalidad económica, pero se hace muy dudoso en el caso de acciones institucionales como en el caso de la educación superior.

A este enfoque corresponden, varias técnicas y estrategias como: cursos de capacitación para nuevos planes, comunicación intensiva formal e informal, reeducación por "Feedback", selección del personal por sus conocimientos de las nuevas acciones a implementar¹⁴.

2. Enfoque normativo

Este es el enfoque más usado por los administradores públicos. Consiste en un control

de la acción a través de un sistema vertical y horizontal de normas, informes, disposiciones, que los funcionarios tienen que llenar. Informes cuya finalidad viene controlada a niveles superiores. Este enfoque, en muchos casos, está acompañado de un cambio de estructura organizativa, con definiciones de roles más claros y más hojas a llenar en las llamadas "reorganizaciones administrativas". El punto débil de éste enfoque es que, una cosa es lo que se escribe y otra cosa lo que se hace. Por otra parte, el control normativo administrativo se reduce, prácticamente, al control de los recursos empleados y no a los efectos y a la adecuación de la acción, o lo que es más importante, a las dificultades que entorpecen la acción^{2, 11, 20}.

3. Enfoque psico-social

Este es el enfoque más usado en la industria y quizás más desconocido en el sector público, en parte por los costos iniciales que comporta y en parte por la escasez de personal técnico, capaz de implementarlo, o por el alto costo de este personal técnico.

El enfoque psico-social, tiende a controlar la acción actuando sobre el individuo en términos motivacionales.

Se trata de motivar la acción planificada a través de incentivos, de tal manera, que ésta realmente se ejecute.

En los últimos años, han proliferado un gran número de técnicas y estrategias que tienden a motivar al individuo para que ejecute acciones programadas. Vamos a destacar, brevemente, algunas de ellas.

a. La participación

Desde el comienzo de este trabajo, hemos explicado nuestra concepción de la planificación, no como producción de documentos sino como proceso de toma de decisiones y de

ejecución de una acción programada. En este sentido, la participación no se concibe como un narcótico para imponer decisiones y programas ya decididos con anterioridad y desde arriba o por grupos de presión, sino como un proceso de selección de metas, de recursos y de formulación de normas en que se ha involucrado el mayor número posible de personas que van a ejecutar la acción¹⁵.

En este sentido, la participación se convierte en un proceso a doble vertiente: la vertiente del aprendizaje cognoscitivo y la vertiente de la interiorización motivante de la acción.

La participación se puede realizar con un número variado de técnicas: Métodos de Laboratorio, ya sea en términos de resolver problemas (Problem Solving Method)^{7,16}, ya sea en términos de sensibilizar el grupo a nuevos problemas y a una intercomunicación activa y creadora (Sensitivity and Training Group)^{1,9}.

Otras técnicas podrían ser los grupos de trabajo, de toma de decisión, de análisis de datos y retroalimentación (Feedback process).

Dentro de este enfoque, cabrían los grupos de trabajo (Work Shop), para la evaluación y control de la calidad del personal docente. La revisión periódica y sistemática de la adaptación de los egresados a las necesidades del país.

Revisión y discusión de análisis del mercado de trabajo para los egresados. Revisión y discusión de las críticas que hacen los estudiantes al funcionamiento administrativo de la facultad y al cuerpo docente.

Todas estas son formas de control de la acción programada en una institución de educación superior.

b. La política salarial y de personal

Una de las formas más efectivas de controlar la acción es la política de recompensas

y promociones de una organización¹⁷.

En la mayoría de los casos, los centros de enseñanza superior pueden exigir poco porque ofrecen poco. Este es un problema académico en el sistema educativo latinoamericano, si se compara con otros sistemas educativos.

Un sistema de recompensas por el uso de nuevas habilidades y por la introducción de nuevas técnicas y estilos de enseñanza, podría ser decisivo en el control de la acción.

Los técnicos consideran este punto clave en la introducción de cambios organizacionales.

Las recompensas pueden ir desde las económicas en términos de rédito hasta las recompensas por comparación social o por satisfacción en el trabajo debido a las nuevas acciones programadas que ejecutan²¹. Con todo, hay que ser consciente, de que los países en donde el personal docente superior, es inmovible con protección legal, el control de las actividades programadas a través de la política salarial y de personal es muy difícil.

c. El liderazgo

Desde el punto de vista psico-social, el liderazgo es una fuente de control de la acción, y cuando existe es la fuente más poderosa de control. El problema es que el liderazgo no se vende en la farmacia y no conocemos suficientemente sus leyes para producirlo en serie o manipular sus variables estratégicas⁵.

Con todo, si a través de un análisis sociométrico se conocen los líderes del Grupo o de la Organización, es claro que éstos son las piezas claves del control de la acción.

Tenemos que añadir, que en los ambientes universitarios, el liderazgo se hace muy complejo ya que el liderazgo académico no coincide con el liderazgo necesario para la in-

roducción y control de actividades que siempre tienen una connotación de carácter administrativo.

4. Enfoque del poder coercitivo

Puede parecer duro hablar del poder coercitivo en el control de las acciones planificadas. Sin embargo, en atento análisis del funcionamiento de la sociedad en general y en particular del funcionamiento de las organizaciones y/o instituciones, nos obliga a pensar en el "poder" como un elemento básico del acontecimiento humano y social.

Gran parte de la literatura administrativa trata del "poder", focalizado sobre el modo de influenciar y controlar las acciones programadas^{3, 12, 13, 23}.

Una dificultad para integrar la literatura y las experiencias existentes es el modo diferente con que se ha concebido el poder. Se ha concebido como un individuo, como un rol, como una posición o status y como un grupo.

Según sea el enfoque que se adopte, serán diferentes las técnicas que se usen en controlar la acción.

Desde nuestro punto de vista, nos interesa poner de relieve el uso del poder coercitivo en el control de la acción programada:

a. En algún país latinoamericano, ya se ha puesto en práctica el condicionar el salario mensual a la entrega de informes mensuales con cierto grado de calidad. El

poder de controlar un salario, por eficaz que sea, no parece aceptable fácilmente, y en el mundo académico y técnico se puede poner en duda su eficacia.

b. Otra forma sutil de controlar la acción es la inestabilidad dentro de ciertos límites de la posición profesional del técnico o del personal docente. Los contratos temporales y de prueba son instrumentos para controlar las acciones exigidas al personal contratado. De hecho, en los sistemas educativos, el personal que ha llegado a ser inamovible, presenta índices más bajos en la ejecución de acciones institucionales programadas.

Hemos querido indagar algunos enfoques a través de los cuales, se puede controlar la acción programada. En la realidad no existen "enfoques puros", probablemente es más estratégico combinarlos.

La acción programada se controla a través de un complejo proceso de conocimiento, motivación y normatividad administrativa.

Por otra parte, la intensidad y necesidad del control dependerá en gran parte de la complejidad del trabajo que se va a ejecutar. A medida que sea la acción más compleja y difícil, se harán necesarios mecanismos de control más vigorosos para lograr una mayor efectividad en las acciones.

Con todo, queda en pie el dilema de mantener el control sin amenazar la iniciativa, la creatividad y la productividad de aquellos que ejecutan las acciones programadas.

RESUMEN

El autor analiza algunos aspectos que se relacionan con los mecanismos de control de la acción programada. Considera que en la realidad no existen "enfoques puros", ya que probablemente sea más estratégico com-

binarlos.

Señala que la acción programada se controla a través de un complejo proceso de conocimiento, motivación y normatividad administrativa.

Considera que la intensidad y necesidad de control dependerá, en gran parte, de la complejidad del trabajo que se va a ejecutar. A medida que la acción sea más compleja y difícil, se harán necesarios mecanismos de control más vigorosos si se quiere alcanzar una mayor

efectividad en las acciones programadas.

Examina el concepto de control en la organización administrativa; el objeto de este control; el hombre y el control de la acción y los enfoques para el control de la acción.

SUMMARY

The author analyzes some aspects related to the control mechanisms for programmed action. He considers that "pure approaches" do not presently exist, since it is probably more strategic to combine them.

He states that the programmed action is controlled through a complex process of administrative knowledge, motivation and normativity.

He considers that the intensity and need of control will largely depend on the

complexity of the work to be performed. The more complex and vigorous the action, the more vigorous the control mechanisms required to reach a greater effectivity in the actions programmed.

He examines the concept of control in the administrative organization; the objective of this control; man and the control of the action and the approaches for the control of the action.

BIBLIOGRAFIA

1. ARGYRIS, C. T. Groups for organizational effectiveness en *Harvard Business Review* 42 (1964) 60-74 pp.
2. BIDERMAN, A.D. y SIMMER, A. (Eds.) *The manipulation of human behavior*. New York 1961.
3. CANTERWRIGHT, D. (Ed.) *Studies in Social Power*. Ann Arbor 1959.
4. ETSIONI, A. Organizational Control structure en MARCH, J.G. (ed) *Handbook of Organizations*. Chicago 1972. p. 650.
5. GIBB, C.A. An International view of the emergency of leadership en *Australian Journal of Psychology* 10 (1958) pp. 101-110.
6. HABERMAS, J. *Technik und wissenschaft als ideologie*. Frankfurt/Main 1968.
7. KEPNER, H.C. y TREGOE, B.B. Developing decision Makers en *Harvard Business Review* 3' (1960) pp. 115-124.
8. HORNSTEIN, H.A. y BUNKER, B.B. et. al. (Eds) *Social intervention*. New York 1971. pp. 1-7.
9. LIGHT, R.J. y SMITH, P.V. Choosign a future: Strategies for designing and evaluating new programs en *Harvard Educational Review* 40. 1970. pp. 1-28.
10. LIPPITT, R. et als. The dynamics of power en *Hum. Relat.* 5(1952) pp. 37-64.

11. MARCH, J.G. Measurement concepts in the theory of influence. *J. POL.* 19 (1975) pp. 902-926.
12. MILES, M.B. y HORNSTEIN, P.H. et. als. Data feedback A rationale en HORSTEIN, H.A. y BUNKER, B.B. et. als. (Eds). *Social intervention. of cit.* pp. 310-315.
13. MONTGOMERY, J.D. y ESMAN, M.J. Popular participation in development administration en *Journal of Compartative Administration*, November, 1971.
14. NEIMARKS, E. Information-gathering in diagnostic problem-solving: A preliminary report. *Psychol Rec.* 11(1961) pp. 243-248.
15. ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS. Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre utilización de las técnicas modernas de gestión en la administración pública de los países en vías de desarrollo. Washington 1970.
16. ROSSI, P.H. y WILLIAMS, W. (Eds.) *Evaluating social programs, theory, practice and politics.* London 1972. pp. 11-49.
17. SAGASTI, F. Hacia un nuevo enfoque para la planificación científica y tecnológica, OEA Departamento de Asuntos Científicos. Washington, D.C. 1972. p. 4.
18. SMITH, G.G. y TANNENBAUM, A.S. Organizational control Structure: A comparative analysis en *Human relations* 16 (1963) p. 299.
19. STEIN. B. y MILLER, S.M. *Incentives, and Planning in Social Policy.* Chicago 1973.
20. SUCHMAN, E.A. *Evaluative Research, principales and practice in public service and social action programs.* New York. 1971 pp. 27-50.
21. TANNENBAUM, A.S. y GEORGEPOLOUS, B.S. The distribution of control in formal organization. En *Soc. Forces.* 36 (1957) pp 44-50.

LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA Y SU SIGNIFICACION PARA EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DEL CAMPESINO

“La tecnología dirigida hacia una mayor producción agrícola puede reducir aún más los ingresos limitados del pequeño agricultor”.

Por Michael J. Moran*

Cómo mejorar el nivel de vida de los campesinos es un problema clave en todos los países en desarrollo. Este problema es muy complejo y tiene profundas connotaciones políticas y socioeconómicas¹. Al tratar de buscar posibles soluciones, hay por lo menos tres preguntas básicas que aparecen inmediatamente:

1. ¿Cómo aumentar la producción y productividad del campesino dirigidas a aumentar su poder de compra?
2. ¿Cómo aumentar sus oportunidades de empleo en el área rural?
3. ¿Cómo aumentar su participación en los beneficios generados por el proceso del desarrollo económico de su país?

El tema de este trabajo es el campo de la comercialización agropecuaria y su papel en los procesos de desarrollo, en cuanto a sus posibilidades para afectar y mejorar el nivel de vida del pequeño agricultor^{**}. No se pretende que el mismo sea un estudio exhaustivo del problema de la comercialización de alimentos y el desarrollo social del campesino. La marginalidad de las unidades familiares rurales en una nación es un problema tan complejo que ninguna disciplina por sí sola podría darle un tratamiento adecuado.

^{**} Según la literatura, las definiciones del pueblo agricultor han tendido a enfocar los siguientes criterios: tamaño de la finca, nivel de ingresos, dicotomía tradicional/moderna, nivel de tecnología, nivel de organización, su actividad económica y el grado de integración de la familia del agricultor con su ambiente (participación política, uso de servicios sociales, etc.).

* Especialista en Comercialización. Dirección General, IICA, San José, Costa Rica.

El sistema de comercialización juega un papel muy importante al relacionar la producción rural con el consumo urbano, y la producción urbana con los mercados rurales, en un sistema interdependiente de refuerzo mutuo de flujos de comercialización e información.

Para que se produzca una reacción de aumento de producción por parte de todos los miembros involucrados en un canal de distribución, especialmente de los productores rurales, es menester previamente que se reduzcan las barreras para mejorar la comercialización a fin de conseguir los servicios necesarios, economías de escala y el adecuado tamaño de fincas en un sistema de producción-comercialización.

Si la solución de los problemas de comercialización no se efectúa simultáneamente con la de los problemas de producción, la introducción de nuevas tecnologías y el crédito agrícola no pueden ayudar por sí solos al pequeño agricultor a aumentar relativamente sus ingresos. La tecnología aumentada, dirigida hacia una mayor producción agrícola que da como resultado una mayor oferta de productos agropecuarios puede, si no se resuelven los problemas de comercialización existentes, reducir aún más los ingresos limitados del pequeño agricultor.

Mayores préstamos adicionales a los pequeños agricultores no los llevarán a una mayor producción; debe existir oportunidad de éxito al aumentar la producción; debe haber oportunidad para el pequeño agricultor de utilizar capital adicional eficientemente, el cual requiere un mejoramiento en la tecnología, respaldada por los mercados que pueden abastecerles con los insumos necesarios y absorber la producción excedente. Algunos estudios realizados en diferentes países demuestran que los programas de crédito han tenido poco impacto sobre la producción en la agricultura con una tecnología estancada, y que sólo han tenido éxito limitado en países con mercados inadecuados.

SIGNIFICADO DEL MEJORAMIENTO DEL PEQUEÑO AGRICULTOR

Los gobiernos latinoamericanos han mostrado mucha preocupación por el pequeño agricultor a través de programas de reforma agraria, organización rural, cooperativas y créditos, especialmente supervisados. También los acuerdos de la comercialización, concierne a la intervención directa del gobierno, han sido implementados. Estos acuerdos institucionales han tomado varias formas. De acuerdo con un seminario llevado a cabo por el Agriculture Development Council¹ recientemente se señaló que:

1. Existe un **enfoque integrado**, el que provee simultáneamente un número de servicios o actividades para el pequeño agricultor localizado en una región específica (por ejemplo, el Proyecto de Puebla, México).
2. Un **enfoque parcial**, lo que pone de relieve un pequeño número de servicios o una sola actividad, como el crédito supervisado (por ejemplo Río Grande do Sul, Brasil).
3. Un **enfoque indirecto** que incluye programas nacionales de desarrollo agrícola, dirigidos hacia el sector agrícola en forma agregada —macroeconómico—. Algunos especialistas en desarrollo llaman a ésta estrategia “**enfoque de filtro**”.

Actualmente, existen varios indicios para creer que la situación del pequeño agricultor ha mejorado muy poco, y que éste difícilmente recibe beneficios directos en términos de comercialización, crédito², o asistencia técnica de instituciones gubernamentales de comercialización.

De acuerdo con Cook-Cook, el pequeño agricultor no vende directamente a las agencias gubernamentales relacionadas con un programa para mantener precios mínimos para ciertos productos agrícolas básicos. Señala que los pequeños agricultores del estado de

Veracruz, México, expresaron que “el valor del efecto combinado de los requisitos gubernamentales, más el costo de transporte a la bodega de gobierno, equivalía a la diferencia entre lo que el gobierno y los compradores privados podrían pagar⁴ .

En Guanacaste, Costa Rica, según un estudio reciente del IICA/AID, los motivos por los que el pequeño agricultor no le vendía a la principal agencia de gobierno eran:

- a. Largas distancias al centro de compra.
- b. Precios bajos.
- c. Falta de oportunidad (los agentes del gobierno escaseaban cuando el agricultor quería vender)⁷ .

Desafortunadamente, la mayoría de las instituciones que se relacionan con la agricultura no son neutrales en cuanto a escala se refiere, sino que tienen un “bias” comercial, lo que favorece a los productores de gran escala (por ejemplo, los servicios gubernamentales, tales como extensión, insumos agrícolas y programas sectoriales de asistencia técnica, han sido tradicionalmente absorbidos por los grandes agricultores).

Muchas firmas y/o instituciones no están interesadas en prestar asesoría técnica, especialmente en el caso de los pequeños agricultores, pues ésta requiere recursos humanos, físicos y financieros, los que ya son muy escasos. Las firmas privadas muestran una tendencia a prestar asesoría técnica y a promover el uso de sus productos y, puesto que los pequeños agricultores usan pocos insumos modernos, sus contactos comerciales con las empresas privadas que venden insumos agrícolas son mínimos y no siempre adecuados.

Bieri, De Janury y Schmitz⁶ sugieren que ciertas imperfecciones institucionales y de mercadeo permiten al gran agricultor obtener

“grandes” beneficios, mientras el pequeño “paga” por la existencia y perpetuación de estas distorsiones. Ellos expresaron que el gran agricultor tiende a tener un acceso más fácil a mercados de capital, información y educación en los países menos desarrollados donde estos factores a precios corrientes están típicamente limitados en cuanto a su abastecimiento se refiere y, por lo tanto, no se asignan a las firmas a través de fuerzas de mercado, sino a través del sistema social.

Según Myren⁸, la participación en programas de gobierno está limitada en gran parte a aquellos que tienen grandes posesiones, como se demuestra en el Cuadro I.

Ellos sugieren que la generación, relativamente fácil, de avances tecnológicos a menudo ha olvidado la difícil tarea de dirigir un cambio estructural. Los que pierden, en este caso, son generalmente los pequeños agricultores o campesinos.

Ellos tienen una desventaja para comercializar sus productos porque:

1. Tienen poca o ninguna alternativa en cuanto a vender a agencias de comercialización, lo que significa que el pequeño agricultor posiblemente tenga que llevar a cabo la función de comercialización con todas sus complejidades, o aceptan los de precios de un comprador, quien en lo que a estos pequeños agricultores concierne, es un “monopsonista”. Si los mismos pequeños agricultores realizan las funciones de comercialización, esto casi significa que hay menos retorno en la utilización de sus recursos en la agricultura y, lo que es tal vez más importante, significa que algunas empresas agrícolas se cierran ante ellos, porque en todo caso ellos no pueden realizar las funciones requeridas.

2. No están organizados y asociados con otros grandes agricultores para aumentar su poder de negociación al vender sus productos o al comprar insumos agrícolas.

PROBLEMAS Y CARACTERISTICAS DE LA COMERCIALIZACION DEL PEQUEÑO AGRICULTOR

Se presenta un resumen de algunas experiencias de acción de grupo y penetración en el mercado por pequeños agricultores o unidades de producción. La información se basa en la revisión de muchos casos, en la investigación de la comercialización y en experiencias personales en siete países latinoamericanos. A pesar de que la información para cada caso varía considerablemente, muchos problemas y

características resultaron abrumadoramente similares.

NIVEL DE FINCA

1. La acción de grupo de pequeños agricultores en forma asociativa es el primer paso esencial.

2. Los agricultores o grupos de agricultores, quienes se han integrado verticalmente hacia el mercado, tendieron a ser los principa-

CUADRO No. I

CONOCIMIENTO Y USO DE VARIOS PROGRAMAS

EN RELACION AL TAMAÑO DE LAS FINCAS DE OPERADORES PRIVADOS

IRRIGACION DEL DISTRITO ALTO RIO LERMA, MEXICO, 1965⁸

Participación del agricultor	Número de hectáreas en operación (°/o)		
	5 o menos (N-16)	5.1. a 25.0	25.1 o más
Ha vendido maíz a la agencia de estabilización de precios.	6.3	25.0	71.0
Ha usado el banco gubernamental o privado. Crédito para siembra de maíz.	6.2	29.6	58.1
Ha usado seguro para productos	12.5	44.4	80.6

Nota: Como grupo, estos agricultores, todos con tierra irrigada, son más prósperos que el promedio de los agricultores mexicanos, aún cuando dentro de dicho grupo existen grandes diferencias por el tamaño de la finca en lo que se refiere a participación en tres programas claves para el crecimiento de la producción agrícola.

les beneficiarios de los proyectos para el mejoramiento de la comercialización³.

3. Las asociaciones de agricultores, ya sean beneficiarios de los movimientos de reforma agraria o pequeños propietarios de tierra, generalmente tienen dificultades en obtener el capital necesario para poder financiar futuras operaciones dentro de la estructura del mercado, más allá de sus operaciones de producción.

4. Los agricultores agrupados han aumentado su eficiencia comprando insumos agrícolas para todos sus miembros.

5. Los pequeños agricultores necesitan protección institucional ya sea de parte del sector público o del privado.

6. Las organizaciones más progresistas eran aquellas organizadas por sus propios miembros y podían ofrecerles mayores ventajas económicas con administración a tiempo completo.

7. La base organizativa para la acción en grupo del pequeño agricultor variará de acuerdo a las características inherentes al problema del nivel de educación, experiencias y necesidades.

NIVEL DE GOBIERNO

1. Una estructura institucional gubernamental adecuada es esencial para facilitar el desarrollo de organizaciones de pequeños agricultores.

2. Los pequeños agricultores son extremadamente débiles en cuanto a capacidad financiera y experiencia en lo que al mercado se refiere.

3. Se requiere una fuerte promoción para superar la desconfianza hacia la acción en grupo.

4. Existe un apoyo inadecuado del Estado con respecto a la investigación, educación, crédito y la organización del campesino.

5. Falta una relación de política estatal favorable en cuanto a los precios, a la comercialización agrícola y a los mecanismos institucionales necesarios para llevarlos a cabo⁹.

NIVEL DE MERCADO

1. Operaciones conjuntas ("joint ventures") entre los productores e inversionistas externos parecen ser un mecanismo muy útil para sobrellevar la escasez de capital, tanto como la falta de capacidades técnicas y administrativas. Las operaciones conjuntas de instituciones públicas y privadas han ayudado a capitalizar sobre la producción —grupos de comercialización de pequeños agricultores—.

2. Las instituciones de apoyo, especialmente las cooperativas de segundo nivel, pueden prestar una cooperación efectiva a la acción en grupo de pequeños agricultores, para poder coordinar la producción de unidades pequeñas y estandarizar la calidad y las especificaciones del producto.

3. Los servicios de organización para sus miembros deben diseñarse de acuerdo a las realidades de la economía, especialmente en las inversiones de planificación.

La acción de grupo y la organización de un sistema agrícola asociativo es imperativo para integrar efectivamente al pequeño agricultor dentro de la economía de mercado.

La razón principal para la acción de grupo es la esperanza de poder obtener algún beneficio económico de la intermediación e industrialización primaria de los productos.

El pequeño agricultor, considerado individualmente, no tiene poder de mercado, pero con el apoyo de sus colegas a través de las

organizaciones, éste podría tener una influencia considerable sobre el mercado y reducir los riesgos. Para mejorar su nivel de vida, se requiere, entre otros factores, poder de mercado en forma continua para tener influencia sobre el proceso de asignación de recursos y los servicios relacionados con el sistema de comercialización.

Los servicios gubernamentales son limitados y lo más grave es que no son neutrales en cuanto a escala se refiere. También, el pequeño agricultor está en el mercado para comprar insumos y productos, y para defenderse de aquellos que ejercen poder sobre él, prestamistas, intermediarios, etc.

Lo anterior sugiere que los esfuerzos simultáneos son necesarios a tres "niveles" del sistema de comercialización: **a nivel de finca, a nivel de los canales de comercialización y a nivel de institución pública.** Por lo tanto, la estrategia sugerida para las reformas de la comercialización, que podrían contribuir a mejorar el bienestar de los pequeños agricultores, debe ser capaz de facilitar el alcance de muchos agricultores y campesinos a bajo costo por persona. En todos los casos, se necesita el claro entendimiento de las necesidades del agricultor, problemas percibidos, necesidades de organización del mercado y apoyo gubernamental.

Desde el punto de vista de la comercialización, no solamente es importante que el agricultor pueda obtener más tierra y recursos de capital para producir y vender sus productos animales y alimenticios en creciente demanda y facilitarles una mano de obra familiar más productiva, sino también es importante que ellos se puedan organizar para vender sus excedentes alimenticios con mayores ventajas. Ellos deben formar asociaciones tipo comerciales, eficientes, por medio de la adopción de capacidades empresariales.

Aún después de que una organización de agricultores se haya establecido con éxito,

debe existir una estructura de comercialización que permita al grupo comercializar efectivamente sus productos y asegurar los insumos agrícolas y bienes del consumidor. En otras palabras, debe haber una entidad ya sea pública o privada, a la que el grupo pueda acudir.

Un papel clave que el sector público debe asumir es el de asegurar un trato equitativo en el mercado de los segmentos más pobres de la economía. En la fase inicial de dicha transformación, el gobierno debe responsabilizarse por la organización de servicios de comercialización de productos y factores de mercado. Esta meta, que está ligada con la distribución de insumos, requiere un abastecimiento de servicios de comercialización a estos grupos. Ejemplos de estos son los subsidiarios en las áreas de servicio, apoyo financiero, los precios de sustentación efectivos; los programas de extensión y las facilidades del mercado, también pueden ser elementos críticos a corto plazo para ayudar al pequeño agricultor a salir de su bajo nivel de equilibrio de las prácticas de subsistencia de la finca y mercado.

Eventualmente, debería existir una transferencia de estas responsabilidades a los productores, por medio de una participación progresiva de los productores en el capital social de las actividades de las organizaciones.

Un desafío importante es el desarrollo de políticas y programas que estimulen el crecimiento de instituciones de servicio a nivel nacional y regional que permitan al pequeño agricultor organizarse en formas asociativas para participar más efectivamente en el proceso de comercialización.

ORGANIZACION DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES PARA LA COMERCIALIZACION

La acción de grupo en la comercialización agrícola puede darse de diferentes maneras. Algunos ejemplos de estos grupos en

América Latina son: las cooperativas y las empresas comunitarias campesinas. Las cooperativas de agricultores han sido una de las soluciones tradicionales para organizar la recolección y la comercialización del producto. Desafortunadamente, éstas no han tenido tanto éxito como el que se esperaba, especialmente, en aquellos casos en que los gobiernos han tratado de restringir al campesino dentro de un sistema cooperativo sin preparación adecuada.

Algunas lecciones importantes se han aprendido a través de los años en los intentos por organizar a los pequeños agricultores, entre las que destacan:

1. Los grupos básicos de agricultores se deben diseñar principalmente para mejorar la viabilidad económica.

2. Las áreas homogéneas se deben seleccionar en términos de concentración y especialización de productos, de conformidad con el producto y los métodos de producción.

3. Las características demográficas, económicas, culturales y sociales se deben tomar en consideración.

4. La función de extensión debe preceder a los servicios de asistencia técnica. Los campesinos deben tener un claro conocimiento de porqué ellos deben actuar en grupo, tener confianza en el grupo, identificar habilidades y capacitación empresarial, y el tipo de organización que debe ser implementado de acuerdo a sus necesidades.

5. Los pequeños agricultores no solamente se deben organizar, sino que deben tener una institución (pública o privada) a la cual recurrir y de la cual recibir servicios.

6. Los servicios públicos deben ser suficientes para apoyar el esfuerzo del grupo en las etapas de operación tales como crédito supervisado, orientación técnica en comercialización, información, etc.

7. No existe ningún tipo de organización de agricultores que pueda afrontar el problema del pequeño agricultor, ni ninguna medida particular de grupo óptima.

ALGUNAS AREAS DE INVESTIGACION

Las complejidades del sistema de comercialización y la interrelación entre la actividad económica, el sistema legal, la cultura, las comunicaciones, etc. dan lugar al concepto de un enfoque de equipo multidisciplinario para la organización de la investigación. Hay necesidad de presentación simultánea de datos. La unión entre los cambios de la micro-producción y las reformas macro-económicas ha faltado.

Algunas de las áreas quizás más importantes que se sugieren para posibles investigaciones son las siguientes:

1. Grado de desventajas del sistema de comercialización para el pequeño agricultor, mirando los servicios brindados por el sistema de comercialización y su naturaleza.
2. Tipos y calidad de servicios al pequeño agricultor contra los del gran agricultor.
3. Las fuentes de las desventajas competitivas del pequeño agricultor.
4. Cuántas de estas desventajas están relacionadas con factores económicos (por ejemplo, economías de escala) y cuántas a factores externos (por ejemplo, capital subsidiado).
5. El papel del sector público se debe examinar cuidadosamente.
6. Investigación política; por ejemplo, validez de varios argumentos con respecto al proceso de comercialización, así como coacciones políticas

y tecnológicas, deben ser determinadas para dirigir la intervención del gobierno hacia las áreas que verdaderamente la necesitan.

COMENTARIOS FINALES

Un programa de comercialización que sea efectivo para el pequeño agricultor debe ser evaluado, en todo el sentido de la palabra, tratándose de una participación real en el proceso político y socioeconómico del desarrollo. Esto significa: ¿hasta dónde podrá el pequeño agricultor afectar el proceso de asignación de recursos para mejorar su nivel de vida? Esto significa un aumento en el poder de negociación para la venta de sus productos y la compra de insumos para la producción, así como para recibir servicios de comercialización, tales como asistencia técnica de extensión y crédito. Esto daría como resultado un aumento al acceso al poder político, servicios de producción, capital productivo, y/o corrientes de ingresos en la sociedad.

Se ha creado una leyenda en torno al pequeño agricultor, tal como la de que él está completamente aislado del proceso de comercialización. Al pequeño agricultor le hace falta ese aislamiento, autonomía política y autosuficiencia económica de la población tribal. El

lugar donde se llevan a cabo las operaciones de mercado es quizás el punto usado más frecuentemente entre la vieja tradición y los nuevos desarrollos de una comunidad.

El campesino marginado es un miembro del sistema de comercialización. Debemos tratar de encontrar **enfoques innovadores** a través de programas y proyectos que integren más efectivamente al campesino marginado tales como operaciones conjuntas ("joint ventures"), cooperativas comerciales y empresas comunitarias. Hemos aprendido bastante referente al desarrollo agrícola, pero es muy poco lo que sabemos en lo que se refiere a la compleja situación del agricultor marginado.

Los individuos tienen el derecho y deben tener la oportunidad de formar grupos que puedan proveer las necesidades de la vida para ellos y sus dependientes. Esta responsabilidad alcanza no solamente a aquellos requisitos relacionados con alimentación y subsistencia, sino también a sus comodidades y avances con diferentes clases de productos y en diferentes circunstancias de tiempo.

Las familias rurales marginadas deben ser participantes activas en el mejoramiento de las condiciones del desarrollo económico, cultural o de avance social.

RESUMEN

El autor analiza aspectos de la comercialización agropecuaria y su papel en el desarrollo socioeconómico del campesino. Destaca que el sistema de comercialización juega un papel muy importante al relacionar la producción rural con el consumo urbano y la producción urbana con los mercados rurales, en un sistema interdependiente de refuerzo mutuo de flujos de comercialización e información.

Señala que si la solución de los problemas de comercialización no se consideran si-

multáneamente con los problemas de la producción, la introducción de nuevas tecnologías y el crédito agrícola no podrán ayudar por sí solas al pequeño agricultor a aumentar sus ingresos. Señala que la tecnología dirigida hacia una mayor producción agrícola que da como resultado una mayor oferta de productos agropecuarios, puede reducir aún más los ingresos limitados del pequeño agricultor.

Considera que cuando existe oportunidad de éxito al aumentar la producción, debe

haber oportunidad para el pequeño agricultor de utilizar capital adicional que requiere para mejorar su tecnología y alcanzar una mayor producción. El trabajo destaca el significado

del mejoramiento del pequeño agricultor; los problemas y características de la comercialización a nivel de finca, de gobierno y de mercado.

SUMMARY

The author analyzes aspects of agricultural marketing and its role in the socioeconomic development of the peasant. He emphasizes that the marketing system plays a very important role in relating rural production with urban consumption and urban production with rural markets, in an interdependent system of mutual reinforcement of flows of marketing and information.

He states that if the solution to marketing problems are not considered simultaneously with the problems of production, the introduction of new technology and agricultural credit alone will not be able to help the small farmer to increase his income.

He points out that technology directed towards a greater agricultural production that has as a result a greater supply of agricultural products, can reduce even more the limited incomes of the small farmer.

He considers that when there is an opportunity of success in increasing production, the small farmer should have an opportunity the use the additional capital required to improve his technology and reach a greater production. This paper emphasizes the significance of the improvement of the small farmer, the problems and characteristics of marketing at the farm, government and market levels.

BIBLIOGRAFIA

1. ADAMS, D.W. y COWARD, E.W. Jr. Small farmer development strategies. A seminar Report, Agricultural Development Council, Inc., Research and Training Network, July 1972.
2. AID. Spring Review of small farmer credit. vol. XIX Junio 1973. No. SR 119. (Small Farmer Credit Analytical Papers).
3. ALEXANDER, M. Política de inversión para proyectos de mercadeo agrícola. BID. Monografía sobre Desarrollo del Sector Agropecuario No. 1. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Octubre 1973.
4. COOK, H.L. y COOK, T. Organization of trade in one tropical municipality of Veracruz, México. Publicado por Land Tenure Center. Trabajo de Investigación No. 48. Setiembre 1972. p. 9.
5. DE JANURY, A. The political economy of rural development in Latin America "An Interpretation". American Journal of Agricultural Economics. vol. 57. No. 3. Agosto 1975. pp. 490-499.

6. _____, y Schmitz, Distribution of welfare gains. American Journal of agricultural economics. vol. 54 Diciembre 1972. p. 807.
7. IICA/AID. Programa de Gestión para el Desarrollo. Análisis de los Servicios al agricultor. Pacífico Seco (Guanacaste). Costa Rica. Documento 02-402. 1973.
8. MYREN, D.T. Integration the rural market into the national economy of Mexico. Land Tenure Center. No. 46. Junio 1968.
9. SIECA. El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. BID/INTAL. Tomo 5. Anexo No. 4 p. 103. 1973.

DERECHO AGRARIO Y DESARROLLO ✓

“Análisis valorativo del comportamiento jurídico de la sociedad latinoamericana subdesarrollada y la aplicación del derecho en el sector primario exportador del continente”.

Francisco Oliart*

Un luminoso ensayo de Elías Díaz⁴ permite preguntarse con el autor cuál es el trabajo actual del jurista. Es “un largo camino”, dice Díaz, “entre la creación y la aplicación del derecho. Y dentro de él la localización de las normas válidas, su interpretación, el análisis de sus conexiones con otras normas, la construcción de instituciones y de conceptos jurídicos fundamentales y la sistematización de unas y otras en un todo coherente y ordenado”. Todo ello dirigido sin embargo y orientado a una tarea fundamental y central que es la aplicación del derecho en una realidad social, “lo cual significa que ese trabajo del jurista siempre conexionado con la realidad no consiste simplemente en una labor de análisis formal de las normas, sino que ineludiblemente se envía a una comprensión de fondo de la misma realidad social a la que el derecho va a aplicarse, así como al análisis de las vías de comunicación que entre norma y realidad social se establecen a través de esa aplicación del derecho”.

El presente trabajo pretende analizar valorativamente el comportamiento jurídico de la sociedad latinoamericana subdesarrollada y por ello, su contenido, de conformidad con la cita incluida, trata fundamentalmente sobre la aplicación del derecho en el sector primario exportador del continente. Históricamente, el trabajo reconoce la inter-relación existente entre la regulación civilista y urbana de la vida jurídica en el campo latinoamericano y las motivaciones mismas de la incorporación del

* Coordinador Hemisférico de los Programas de Reforma Agraria y Organización Campesina, Dirección General, IICA, San José, Costa Rica.

continente al universo jurídico europeo. Coincidiendo con Antonio García^{1 3} en que la teoría latinoamericana de las ciencias sociales del desarrollo debe consistir en primera instancia de una evaluación o reformulación, tanto de la teoría clásica, cuanto del llamado marxismo escolástico u ortodoxo, el trabajo pretende aparecer como un intento de ubicación del derecho como parte integrante del pensamiento social latinoamericano. Como tal, el trabajo tiende en primera instancia a una desmitificación de los valores convencionales con que se pretende rodear a la ciencia del derecho considerada como abstracción dogmática y por ello mismo, arremete contra el derecho considerado como una elaboración exportable de las naciones metropolitanas, y capaz de ser valorado entonces como parte de su estrategia de dominación y colonialismo cultural.

No aparecería claro el propósito de este trabajo si no se declarara expresamente que él se encuentra comprometido con el proceso de liberación social y de desarrollo del continente. Porque, si así no fuera, habría que aceptar como inmutable la posición según la cual el derecho es normalmente para el jurista algo que le viene dado sino que también, frente a la creación del derecho como la expresión del poder, al jurista le cabría solamente analizar la aplicación del derecho. Sin pretender caer en el sociologismo jurídico de Geny^{1 4}, según el cual hay que oponerse “al fetichismo de la ley” y pretender, a la larga, la abolición de toda normatividad; el trabajo postula que el rol del jurista como creador del derecho va mucho más allá de cualquier mecanismo tecnicismo y que se debe constituir en el medio a través del cual legitimidad y legalidad se unifican, postulando en sí una normatividad orientada al cambio. Como se verá oportunamente, este trabajo adhiere a un pluralismo metodológico a través de tres canales fundamentales que implican respectivamente la primacía de la concepción normativa del derecho; la investigación de su dimensión social, es decir la conexión validez-eficacia de la norma y sus repercusiones sociales; y la explicitación

de los fines y valores que pretenden realizarse a través de la normatividad. Por ello habrá que decir con Díaz⁴ que “. . . las normas aparecen así como hechos dotados de sentido sociológico y como hechos cargados de valores, nunca neutros o indiferentes a ellos, sino comprensibles siempre en conexión con una determinada concepción del mundo o un determinado sistema de legitimidad”.

Por todas esas razones e inspirado en ellas, este trabajo analiza sucesivamente los siguientes temas:

1. Un modelo interpretativo de la realidad político-social latinoamericano que hace hincapié en un análisis del origen y naturaleza primigenia de las normas jurídicas referentes al sector agrario en el continente y a la tradición en la cual se engarzan.
2. Una formulación teórica sobre la relación existente entre el derecho agrario y el desarrollo, considerado éste como la liberación del campesino en cuanto expresión rural de las clases populares primero, y del continente después, y considerando aquél como el instrumento para lograr dicha liberación.

MODELO INTERPRETATIVO DE LA SITUACION DEL SECTOR AGRARIO LATINOAMERICANO

Definición operacional de modelo

Modelo, desde el punto de vista sociológico, es un conjunto de conocimientos, que se organiza alrededor de la observación de su naturaleza y de ciertos fenómenos circundantes con el objeto de relacionarse en referencia a la explicación de ciertos hechos, y por lo tanto a la generación de una teoría. Por teoría se entiende un plan heurístico para coordinar y organizar todo lo que se sabe o se cree saber en un tiempo determinado acerca de una cuestión o de un problema planteado categóricamente.

mente. Una teoría, por consiguiente, es algo más preciso que un modelo. Asimismo, una teoría puede resultar errada en tanto que un modelo podrá ser incompleto, engañoso o estéril¹⁶.

Plan del modelo

El modelo que a continuación se presenta bosqueja a grandes rasgos un análisis histórico de la naturaleza agrario-exportadora del Modelo Económico Latinoamericano, a partir de su independencia política. A fin de poder derivar de él acciones concretas identificables con la remoción de las causas masivas de la infelicidad del hombre latinoamericano, es decir con el cambio estructural y el desarrollo, el modelo no sigue una secuencia lógico-cronológica estricta, sino que trata de agrupar problemas concretos en función del sistema normativo. Como las variables sociológicas y culturales del modelo cubren, sin embargo, todo el espectro de las ciencias jurídicas, no ha de esperarse, en este caso, un posible canal de identificación expreso de éstas y aquellas.

Naturaleza agrario-exportadora de la economía latinoamericana

La independencia política latinoamericana no significa alteración de ninguna especie, respecto a la condición de región subdesarrollada y dependiente que ha tenido antes de la independencia. Al contrario, para algunos, dicho subdesarrollo y dependencia se acentúan al interferir nuevos centros metropolitanos hegemónicos de mayor poder económico que el ibero-lusitano¹⁵. Desde esos centros metropolitanos, hasta los países latinoamericanos, se despliega una cadena descendente de constelaciones socio-económicas, políticas y culturales, cada una con submetrópolis y satélites menores, hasta llegar a las últimas regiones, ramas y grupos inferiores de cada país. A ello corresponde una participación decreciente en el reparto del excedente económico, del ingreso, de la inversión y el consumo, y del poder¹⁷.

El predominio corresponde al sector agrario-exportador, que abarca y enlaza a grupos terratenientes y mineros, con grupos urbanos de financistas y comerciantes. Dicho predominio se traduce en un alto grado de concentración monopolista manifestada en la:

1. Propiedad, uso y control de los recursos naturales y productivos.
2. El dominio de los sistemas de transporte y almacenaje.
3. La capacidad comercial, financiera y tecnológica.
4. El control ideológico de la educación y la cultura.
5. El goce de bienes superiores en lo social y lo político.
6. La organización y usufructo del aparato administrativo y jurídico del Estado orientado a la mantención del orden establecido.

Las economías y las sociedades nacionales que se consolidan más rápidamente son aquellas en las cuales las clases dominantes nativas logran controlar los recursos y sistemas de producción de bienes exportables que interesan al mercado mundial, y que por tal razón reorientan sus relaciones externas y quedan así protegidos y fortificados en cuanto a la posibilidad de imponer acuerdos internos con grupos subdominados y la total sumisión de los grupos dominados. Los acuerdos con los grupos subdominados y con sectores terratenientes sin control hegemónico de los mecanismos de exportación se resuelven fácilmente a favor de los grupos terratenientes que sí tienen ese control, porque el apoyo externo resulta indispensable para el ejercicio del poder interno. Los casos de Juan Manuel de Rosas en la Argentina; Rengifo y Balmaceda en Chile; Mauá y Nabuco en Brasil; los dos López en Paraguay; Lucas Alemán y Juárez en Méxi-

co¹⁷; el civilismo en los Pardo, frente al caudillismo antiesclavizante de Castilla y Echenique en el Perú, así lo demuestran.

Lo que emerge en todo caso, es una sociedad oligárquica de terratenientes, en alianza con comerciantes, financistas, dirigentes políticos y administrativos, sustentada por los intereses extranjeros de exportación de materia prima no procesada y por la potencialidad del uso de mano de obra barata para la industria ligera de semimanufactura y transformación, orientada a la instalación de la última, en todo caso, por el mercado internacional¹⁹.

Significación de la sociedad oligárquica en el sector agrario latinoamericano

Como bien indica Bourricaud², definir la existencia de una oligarquía en función de la asimetría existente entre las diversas categorías sociales, que produce un "efecto de dominación" sobre algunas de ellas que deciden en nombre de todas o en vez de ellas, no es exacto y resulta demasiado generalizador. Referirse a las oligarquías —como se hace en América Latina— otorgándole connotaciones caricaturescas, que las reducen en número y las ubican por el uso de ciertos bienes suntuarios, resulta también simplista. El mismo analista citado se refiere a esta concepción del oligarca, como el perteneciente a una élite improductiva, prepotente y abusadora, ubicándola geográficamente por sus denominaciones nacionales: "grano fino" en Brasil; la "rosca" boliviana, los "palos gruesos" de Chile, etc. y reducida a su verdadera dimensión cuantitativa a un grupo presuntamente reducido: las 14 familias de El Salvador; 40 familias en el Perú pre-revolucionario.

En todo caso hay que concordar en que, al margen de lo antecedente, América Latina ha experimentado el ejercicio del poder por una clase dirigente de sociedad subdesarrollada. Hay que recordar que para varios autores, Parsons, Myrdal, etc., lo que caracteriza a la sociedad subdesarrollada es la convivencia

oposicional entre dos clases. Para Parsons²⁶ es la polarización entre una clase especializada en las actividades dirigentes (político-religiosas) que reina sobre una masa que se dedica principalmente a las actividades agrícolas. . . El predominio de un sistema de dos clases, el grupo superior (upper group), que goza de las prerrogativas del poder político y generalmente también del prestigio religioso, mientras que el grupo de abajo está constituido por campesinos, algunos artesanos y pequeños comerciantes". Agrega Parsons²⁶: "lo que caracteriza tal situación es que la producción es controlada pero no administrada por el grupo superior". Para Myrdal²³, el subdesarrollo es la convivencia de un sector minoritario que por calidad y conocimiento económico vive de acuerdo con patrones propios de la sociedad de consumo pleno, en relación a la concepción rostowiana del crecimiento económico, rigiendo los destinos de una mayoría que vive de acuerdo con los patrones propios de la sociedad tradicional²⁹.

Por el camino de los autores citados y por el que siguen otros, cuyo análisis es fundamentalmente estructural, se llega sin embargo con Bourricaud² a la convicción de que en América Latina "el enorme poder de los ricos y los gobernantes se opone a la impotencia de los pobres y de los gobernados". Cabe preguntarse: ¿Hasta dónde llega la identificación entre ricos y gobernantes? ¿Cómo y en qué medida se identifican pobres con gobernados? ¿Cuál es la función del Estado como aparato de relacionamiento bilateral entre los intereses de gobernantes y gobernados? La respuesta a la tercera pregunta va a conducirnos a las respuestas de las otras dos.

Rol del Estado en una sociedad biclasista y subdesarrollada

Hay que empezar esta parte del trabajo indicando, con Milliband²¹, que "el Estado, como sujeto de estudio político hace mucho tiempo que ha dejado de estar en boga" y que ello ha ocurrido porque no obstante ser la teo-

ría del Estado, la teoría de la sociedad y de la distribución del poder dentro de esa sociedad, se ha aceptado que el poder en las sociedades occidentales es competitivo y está fragmentado y difuso, al extremo de que "ningún gobierno que actúe en nombre del Estado puede dejar de responder, a no muy largo plazo, a los deseos y exigencias de los intereses concurrentes. . . resultando que, al final, todo el mundo, incluso el que está en el último lugar, es servido".

Confirmando la impresión de Milliband, Dahl³, refiriéndose a otros analistas de la misma línea, dice: "afirman que a las decisiones políticas se llega por diversos medios; que los hombres de negocios, los sindicatos, los políticos, los consumidores, los agricultores, los votantes y muchos otros grupos ejercen influencia sobre los resultados políticos; ninguno de estos grupos es homogéneo desde ningún punto de vista; cada uno de ellos ejerce una poderosa influencia en ciertas esferas, pero es débil en muchas otras y el poder de dominar directamente sobre los resultados de ciertas aspiraciones es mucho menos común que el poder de rechazar indeseables posibilidades de acción". . .

En el fondo, toda esa tendencia a analizar la constitución y funciones del Estado Occidental está orientada a suprimir, por definición, "la noción de que el Estado podría ser una institución cuya finalidad primordial sería defender el predominio en la sociedad de una clase particular^{2 1}". La tendencia podría resultar válida para la sociedad capitalista desarrollada, porque en ella puede admitirse que no existen clases o intereses predominantes sino grupos de intereses que compiten entre sí y cuya competencia, sancionada y garantizada por el propio Estado, garantiza a su vez la difusión y el equilibrio del poder y conlleva la hipótesis de que ningún interés particular pesará demasiado sobre el Estado.

¿Es válida esa tendencia para la América Latina? El análisis histórico de la estructura

de poder latinoamericano parece obligar a desecharla.

Influencia del agro en la formación del Estado latinoamericano

En efecto, en América Latina, el agro tiene una parte considerable, mayoritaria en los totales de población activa, producción, producto e ingreso, cuando se produce la independencia política en el siglo XIX. La propiedad latifundista de la tierra, con su dominio "monopolista" de la mano de obra y de otros recursos materiales y financieros, constituye la forma primordial de organización. Las afirmaciones que sobre este particular se efectúan en el presente trabajo encuentran fundamento bibliográfico y estadístico en los estudios del CIDA sobre "Tenencia de la Tierra". El latifundio acrecentado territorialmente a expensas del fisco y las comunidades, coexiste en relación simbiótica con el minifundio, dando lugar a una serie de situaciones transicionales. Kaplan^{1 7} describe en lúcido resumen la situación de la siguiente manera:*

"A partir de sus bases propias en el agro, los terratenientes tejen fuera del agro una red de vinculaciones comerciales, financieras, industriales, profesionales, políticas y culturales. Las relaciones con los mercados internacionales, con los sistemas mercantiles y flujos inversores de las grandes potencias, se entrelazan en los ámbitos de la producción, comercialización y transporte de productos primarios, del abastecimiento de equipos y bienes de consumo, y del financiamiento. Las relaciones con los altos grupos urbanos se establecen y operan a través de la comercialización, el financiamiento, las operaciones inmobiliarias y la coparticipación en el poder polí-

* El excelente trabajo de Kaplan, y la naturaleza de esta comunicación han llevado al autor al convencimiento de que es más útil a su propósito reproducir totalmente esta parte del trabajo, así como la referida después a las pautas culturales.

tico. Las vinculaciones de los terratenientes con los grupos extranjeros y con los urbanos son estrechas, pero complejas y cambiantes, y no excluyen las tensiones y los conflictos. El control y la influencia de los primeros se proyectan y ejercen sobre el aparato político-administrativo, la legislación, los tribunales, la policía y las fuerzas armadas, la banca y el comercio, la Iglesia y la enseñanza. El poder consiguiente es usado para lograr y continuar la concentración de la propiedad, de los recursos y de los ingresos, y para consolidar un orden social identificado con sus intereses.

Los terratenientes exhiben en general, salvo raras excepciones, un visible desinterés por el progreso, las funciones y tareas de tipo socio-económico, y por las innovaciones técnicas. La estructura económica que promueven e integran, la inserción en el sistema de dependencia externa, la estratificación social que conforman y usufructúan, la tradición religiosa a que se asimilan, las pautas culturales y educativas, la talla de valores de clase dominante, los predisponen a fundar su poder y su ingreso en la propiedad de tierras, un número limitado de actividades mercantil-financieras, los cargos políticos y militares, las profesiones liberales clásicas. Es correlativamente escaso su interés por la posesión y dirección de complicadas empresas financieras, industriales y de transporte. Carece de propensión empresarial y modernizante. Su actitud es básicamente estática y rutinaria, renuente a la promoción deliberada y enérgica de oportunidades favorables y a la orientación de cambios progresivos en el agro y en la sociedad global. Su interés se reduce al aprovechamiento de ventajas naturales, y de otras provenientes del crecimiento espontáneo de la economía (valorización de tierras y exportaciones), sin crearlas ni inducir las; al mero disfrute de las situaciones lucrativas tales como se dan por razones ajenas a la propia acción; al uso en propio beneficio del aparato y de la política estatales.

El sector latifundista hace de este modo un uso ineficiente de la tierra y de la fuerza de

trabajo (monocultivo, explotación extensiva, subutilización de suelos y mano de obra). Carece de incentivos para la inversión y la mejora tecnológica, y destina a tales fines una parte relativamente reducida de su acumulación. Emplea métodos y equipos retrógrados e inapropiados, en la producción misma, en la organización y en la administración. Su capacidad competitiva internacional se va reduciendo, a medida que se agotan los recursos naturales y que aparecen otros productores extranjeros más eficientes; muchos mercados comienzan a restringirse o perderse. Al interés por las obras públicas y por las mejoras de beneficio directo (caminos, ferrocarriles) acompaña una absoluta despreocupación por la infraestructura social (sanidad, educación).

Las rentas de los terratenientes, aunque inferiores a las que podrían ser obtenidas con una actitud más dinámica e innovadora, resultan de todos modos considerables. Las mismas, y los recursos provenientes del crédito, son utilizados para concentrar más aún la propiedad y el ingreso, y consolidar la propia posición en el sistema de poder, sin sentido empresarial ni voluntad de desarrollo. Dichas rentas son destinadas a: la adquisición de tierras y capital físico para la explotación agropecuaria; el ausentismo hacia la residencia urbana y extranjera; el alto consumo suntuario (importaciones europeas, turismo, mansiones en la ciudad y el campo, educación en el exterior); la intermediación mercantil y la usura; la inversión en bienes seguros dentro y fuera del agro. En el sector rural propiamente dicho, los ingresos del latifundio son utilizados para la acumulación de tierras como medio de capitalización, renta y especulación, obtención de créditos hipotecarios, aumento de las bases de prestigio social y de poder político. A ello contribuye el aprovechamiento de las bajas tasas y de las exenciones impositivas, y del proceso inflatorio. Fuera del agro, los ingresos se dirigen a las tierras y construcciones urbanas, a la especulación inmobiliaria, a la participación en sociedades comerciales, financieras y manufactureras.

El sector terrateniente ejerce una decisiva influencia sobre las tendencias y políticas

impositivas, crediticias y monetarias. Sus miembros no pagan virtualmente impuestos, pero se benefician con los gastos públicos de un Estado que asume las tareas y responsabilidades necesarias para el modelo de crecimiento adoptado y para la satisfacción de los intereses de la clase dominante. Los terratenientes tratan además de compensar la baja productividad y la competitividad menguante de sus producciones en el mercado internacional, mediante devaluaciones monetarias deliberadas. Sus pautas de consumo aristocrático, adoptadas miméticamente por una parte de las capas medias, mantienen e incrementan una fuerte demanda de bienes importados, que substraen recursos internos y divisas para producciones nacionales posibles. El sector terrateniente contribuye además a que se haga un uso irracional del crédito público, generosamente otorgado, a través de la influencia y el control que aquél ejerce sobre el Estado y sus instituciones financieras. Los préstamos son obtenidos en montos considerables, sin garantía o con cauciones poco efectivas. Es escaso o nulo el rigor en el cobro de las deudas, para cuyo pago se ven favorecidos los terratenientes por prórrogas, ampliaciones, uso de moneda devaluada. Pierde significado la deuda de los intereses, y de parte del principal. El Estado es, por otra parte, fuente de ocupación para miembros de la oligarquía, y para sus apéndices clientelísticos, lo que incrementa el volumen del cuerpo burocrático y su incidencia en las finanzas públicas. Los terratenientes son de este modo, por su papel objetivo, y por su actuación deliberada, causantes directos e indirectos de la inflación y de la devaluación monetaria. Los factores básicos de éstas resultan ser, en efecto, desde este ángulo, el logro de rentabilidad para las producciones exportables; la demanda de importaciones; el freno a la producción doméstica; el desequilibrio fiscal; el aumento del crédito y el alivio de sus deudas; la redistribución regresiva del ingreso en perjuicio de acreedores y asalariados y, en general de las capas medias y populares”.

Como se ve, la estructura latifundista le otorga un rol definido de tutela al Estado. Lo

utiliza instrumentalmente para la salvaguarda del grupo de gobernantes que son la clase dirigente. El sistema político institucional y el Estado se organizan a partir de y para una economía agrario exportadora; por y en beneficio de los grupos que la controlan y se benefician con su funcionamiento y expansión. El sistema es expresión e instrumento de terratenientes, comerciantes, financistas, dirigentes políticos, militares, profesionales liberales, nacionales, y de comerciantes e inversionistas extranjeros. La alianza básica se da entre productores de bienes para el mercado internacional: exportadores e importadores y financistas. Los objetivos básicos del sistema político y del Estado son: la consolidación y extensión de la hegemonía y de la estructura socio-económica en que ella se basa; la creación de posibilidades para un crecimiento económico dependiente en régimen de economía liberal con dos objetivos: la incorporación al sistema internacional y la consecución de una modernización restringida.

La respuesta a la tercera pregunta, antes planteada ya está, pues, resuelta y con ella las respuestas a las otras dos antecedentes también. Sin embargo, el problema se agrava por la adopción formal de un sistema democrático-pluralista en cuanto a las instituciones jurídicas y políticas de control de la economía, que son esencialmente contradictorias con la aparición de un Estado clasista. Bourricaud² resuelve el problema con claridad: “el poder de la clase dominante —dice— es mayor cuando sin dirigirlas directamente, controla estrictamente las actividades esenciales del país”. Esta característica de gobernar el país por interpósita persona, encuentra para Bourricaud sólo dos excepciones en la historia republicana de América Latina: en Chile a finales del Siglo XIX y en Brasil antes de Vargas.

Las variables de la dominación oligárquica latinoamericana, emergidas de un original predominio agrario exportador que ahora se va convirtiendo en un predominio industrial-ligero-dependiente, pueden sintetizarse

en tres grandes grupos: las variables económicas; las variables político-sociales y las variables culturales y educacionales.

Variables político-sociales y variables culturales

La síntesis de Kaplan, que presentamos al analizar la influencia del agro en la formación del Estado latinoamericano, ilustra sobre las variables económicas. Puede argumentarse que hechos innegables, como la industrialización brasileña, argentina y mexicana; la actividad extractiva minera chilena y venezolana (hidrocarburos); el traslado de la inversión a la pesquería en el Perú, etc., pueden hacer históricamente obsoleto el modelo hasta ahora presentado, pero hay que recordar con Bendix¹ que “las estructuras, los tipos y las actitudes económico-sociales, son monedas que no se funden fácilmente; una vez forjadas, persisten a veces durante siglos; y como estructuras y grupos diferentes exhiben grados diversos de capacidad de supervivencia”. Esa capacidad de supervivencia se nutre en mucho en las variables político-sociales y las variables culturales y educacionales.

Tocante a las variables político-sociales y en relación al gobierno por interpósita persona por la oligarquía, hay que reconocer que éste se ejecuta a través de una compleja trama que incluye una serie de elementos que se relacionan entre sí.

En primer término se halla la construcción del orden político institucional sobre la importación del modelo europeo-norteamericano de soluciones superestructurales de control. Ese modelo se refiere a un tipo de Estado independiente, centralizado, basado en la soberanía popular y la democracia representativa. El modelo se importa por la clase dominante y se acepta por las clases medias o subdominadas, por varias razones confluyentes: el prestigio de los países de origen como paradigmas de progreso y civilización; la identificación del liberalismo económico con el liberalismo político; la creencia de que la de-

mocracia liberal contribuye a su propia legitimación por la posibilidad de participación que otorga a las clases medias, y la confianza de que el sistema equilibrará el poder hegemónico de las oligarquías.

En la práctica se superpone esa aceptación por las clases medias con la pretensión subyacente de la clase dominante de combinarlas con un sistema que autorice el libre cambio, la libre iniciativa privada; la implantación del derecho de propiedad de tipo romanista-prenapoleónico y la formación de una estructura social resultante del juego de esos elementos. El dualismo “ley en los libros—ley en la acción”, analizado atomizadamente como un fenómeno propio de abogados^{1 1}, se redefine estructuralmente para explicar sus consecuencias y justificar sus orígenes.

TRADICION JURIDICA LATINOAMERICANA

Como señala Ots Capdequi^{2 5}, al tiempo de producirse el descubrimiento de América, existía en España desde el punto de vista político, una unidad dinástica pero no una unidad nacional. A pesar del matrimonio de los reyes católicos, Castilla y Aragón mantenían cada uno su propia personalidad política y administrativa. Y continuaba por lo tanto rigiéndose el primero por las normas jurídicas del Derecho Castellano y por los derechos particulares Aragonés, Catalán, Valenciano y Mallorquín el otro. La conquista, sin embargo, no significó una incorporación de los elementos culturales de los países conquistados ni un refundimiento de las normas jurídicas castellanas en las demás, donde existían. Al contrario, se mantuvo el viejo derecho castellano. Por ello, se trató entonces de dictar desde la metrópoli, y aún por las propias autoridades coloniales, normas más ajustadas a la realidad. El derecho indiano presentó pronto como rasgos más característicos los siguientes:

1. Un casuismo acentuado y, en consecuencia, una gran profusión de normas para

generalizar, en la medida de lo posible, la solución para cada caso adoptado.

2. Una tendencia asimiladora y uniforme que pretende estructurar la vida jurídica de los territorios conquistados según el molde de viejas concepciones peninsulares.

3. Una minuciosidad reglamentista, derivada de la pretensión de los reyes de tener en sus manos todos los hilos del gobierno, lo que derivó en una multiplicidad de las instrucciones de gobierno y una complicación extraordinaria de los trámites burocráticos y administrativos.

4. Un hondo sentido religioso y espiritual, destinado básicamente a asegurar el mantenimiento de la pretensión evangelizadora como ingrediente constitutivo de la imagen de la conquista, lo cual provocó que las leyes fuesen dictadas más por moralistas y por teólogos que por juristas y hombres de gobierno. (Se señala que para tener un tono de plausible elevación moral, sobre todo en relación al indio, las leyes soslayaban ineludibles imperativos económicos y sociales). Esos cuatro rasgos característicos del derecho indiano son la causa de que, a lo largo de toda la vida jurídica colonial, exista un positivo divorcio entre el hecho y el derecho. Una fue la doctrina declarada en la ley y otra en la realidad de la vida social. Ese desconocimiento de la realidad por la pretensión reglamentaria de los monarcas, explica el respeto fetichista y mitológico por la ley y fue origen de la adopción de la figura del "acatamiento", según la cual las autoridades coloniales, frente a cédulas reales de cumplimiento difícil o en su personal concepto peligrosas, se colocaban la cédula en la cabeza en señal de acatamiento y reverencia, al propio tiempo que se declaraba que su cumplimiento quedaba en suspenso.

Ello trajo como consecuencia inmediata que, a lo largo del derecho escrito, se establecieran un conjunto de disposiciones divorciadas de la realidad y respecto a las cuales el derecho de Castilla tenía solo una función su-

pletoria. El derecho indiano recibió una influencia preponderante en todo lo relacionado con la organización jurídica de la familia. Es decir, no ejerció influencia en aspectos patrimoniales, dejando todos los otros caminos del derecho sujetos a la arbitrariedad de los administradores. La motivación final de todas estas disposiciones no era, sin embargo, como se sostiene generalmente, el resultado de la traslación a América Latina del Feudalismo. El choque entre la cultura musulmana y la europea, la invasión del Mare Nostrum por los turcos, árabes, judíos y la aparición de la burguesía comercial en los alrededores de los castillos había declinado en toda la Edad Media. España carecía ya de características típicamente feudales, al tiempo de la conquista. La influencia árabe había promovido en España el progreso de la agricultura a través de sistemas de regadío y obras hidráulicas. Smith²⁸ señala que "durante los siglos IX y XI, la frontera entre la España Cristiana y la Musulmana consistía en una amplia zona deshabitada o escasamente habitada que sólo podía ser colonizada ofreciendo tierras dentro de ellas a precios ventajosos". En ese territorio el colono típico fue el campesino libre que poseía un pequeño terreno. "En ningún caso, dice Vitale³², el campesino español cayó en el tipo de servidumbre que existía en otros países europeos". Por otra parte, las behetrías en las que los campesinos compraban la producción del señor, establecieron vínculos de vasallaje menos rígidos y diferentes en todo caso a los del feudalismo francés o alemán.

Los señores feudales no tuvieron posibilidades de consolidarse como elementos de dominación política y sus intentos de dominación feudal fueron frenados cuando los reyes católicos convirtieron a los nobles en cortesanos dependientes del trono. La meta, un tipo nómada de crianza de ovejas que predominó en el siglo XIV, a través del cual se proveía lana a los centros textiles de los Países Bajos, hizo aparecer por primera vez la relación de la actividad agraria y la exportación y, mediante el empleo de poca mano de obra y la utilización extensiva de la tierra provocó el proceso

de urbanización posterior y difirió sustancialmente de cualquier sistema de producción agraria con economía natural de trueque sin utilización de dinero. En España aparecía, en fin, la burguesía. El capital comercial acumulado por los mercaderes que comerciaban con el norte, comenzó a funcionar a través de empresas manufactureras. “Reyes y Nobles, dice Vitale, endeudados por los préstamos concedidos por los mercaderes, se vieron obligados a permitirles participar en los asuntos de Estado. Muchos años antes que las clases medias francesa e inglesa desempeñaran funciones políticas, la burguesía española era reconocida por las cortes”, Durante el período de la conquista americana, en resumen, España era un país en período de transición del feudalismo al capitalismo, en el que convivieron instituciones feudales con una burguesía relativamente fuerte que comerciaba con mercados extranjeros. El capital español del siglo XV no era un capital industrial moderno sino un capitalismo incipiente y prematuro, esencialmente comercial y con restos del feudalismo. En esas condiciones toda una conducta jurídica irresponsable en relación a la creación de las leyes apareció en América Latina. Vale la pena recordar con Fuller¹⁰ para tal situación, que “aquellos que son partidarios de mantener las leyes por las leyes en sí, suelen ser los últimos en querer insistir en su sancionamiento efectivo”.

Clase media y populismo en América Latina

En ese contexto, América Latina engendra un fenómeno político sui generis. Las clases medias urbanas suelen ejecutar roles de intermediación oficiosa para adecuar los mandatos reales de la clase dominante, con los mandatos legales del sistema político democrático-representativo. Estos emergen, precisamente, a través de la ejecución casi excluyente de las funciones de la administración pública y encuentran así salida política a la disgregación esquizoidea de la personalidad a la que los conduce su actuación. Estigmatizados como están por tal situación objetiva de dependen-

cia que los une a la clase dominante² tienen, con todo, una actitud subjetiva de rebelión frente a ella. Sin embargo, en otros ámbitos de su personalidad, carecen de valores propios y adscriben los de la clase dominante, sobre todo en lo referido a sus pautas aristocráticas de consumo. Surge entonces el “populismo” latinoamericano, la llamada izquierda democrática. Para empezar, sostienen la falacia que explica la situación latinoamericana como la convivencia de la sociedad feudal agraria, con la sociedad industrial moderna^{3 1}, ignorando los orígenes históricos de la conquista y la inserción de la economía latinoamericana dentro del ámbito del capitalismo occidental. Resuelven su problema existencial de rebelión frente a la clase dominante y de subordinación ocupacional a la misma a través de una prédica que conduzca a la adopción de medidas conciliatorias entre los intereses de clase².

Se llega a preconizar la Reforma Agraria, pero se pide respetar la existencia del latifundio moderno en función de los ingresos derivados de la exportación de sus productos. Los populismos conmueven políticamente a las clases medias y al sector elitista del proletariado urbano que se organiza en función de partidos políticos, que hacen revoluciones, que llegan al poder por medio de elecciones y que consolidan —con singular habilidad y elegancia— el poder de la clase dominante. Como a través de un proceso percolativo de aspiraciones de consumo y de ubicación en la estructura social, los gobiernos de la izquierda democrática sancionan definitivamente la naturaleza fantasma de la clase dominante y lo que es más grave, la sancionan desde el poder político; desde las instituciones mismas del Estado, a las cuales han llegado a través del proceso democrático representativo. En el ejercicio de la función pública los “intelectuales” de la clase media alcanzan la soñada mansión urbana, el glorioso periplo por Europa, la “soirée” en la Embajada. . . Y todos ellos terminan “pensando sensatamente” en los destinos del país, porque “una cosa es desde el Gobierno y otra es la oratoria de campaña electoral” y en la necesidad de mantener el equilibrio de la ba-

lanza de pagos; en lo imprescindible de la exportación de los productos tradicionales mientras se alcanza la industrialización; y en la necesidad de capitales extranjeros que permiten esta última.

La estructura agrario exportadora —merced al populismo— con reforma agraria o sin ella, sobrevive intacta el ingreso a la década de los 70 con las conocidas excepciones actuales y vigentes: Perú y Cuba.

Variables culturales y educacionales

Las pautas culturales y educacionales que emergen del modelo agrario exportador se articulan a través de los siguientes elementos. La clase dominante rural impone un sentido idolátrico a la tierra como fuente y manifestación de riqueza, poder y rango. Manifiesta su desprecio por el trabajo manual, la técnica, el comercio, la industria, el riesgo, la aplicación económica directa y el mercado interno. Kaplan¹⁷ anota sobre esta situación lo siguiente:

“La cultura es considerada como producto exótico, indigno de interés y protección, salvo sus formas superficiales y de ornato. A las pautas y actitudes de señoralismo y de paternalismo, la oligarquía agrega un sentido localista, un patriotismo de campanario que tiende al aislamiento y desconfía de las innovaciones. Ello se combina de modo aparentemente paradójico con la desconfianza en las fuerzas internas, y la búsqueda creciente del impulso y de los recursos externos para el crecimiento económico.

Las élites y capas medias letradas de las ciudades, en parte asimilan las pautas cultural-ideológicas de la aristocracia rural, y en parte ejercen sobre aquélla una influencia de sentido modernizante y europeizante. La ciudad opera como intermediaria entre el país y el mundo metropolitano, y desde antes de la independencia, pero sobre todo después, se vuelve agente y canal de la penetración ex-

tranjera, y contribuye así a romper el relativo aislamiento cultural e ideológico.

La europeización aparece y funciona como interpenetración de culturas, propugnada, orientada y aprovechada por los países industriales y las clases altas nativas, parte del proceso de integración internacional, que la revolución tecnológica en marcha (transportes, comunicaciones) posibilita y estimula. En este proceso, la oligarquía rural-urbana actúa a partir de su control sobre el aparato productivo, las vinculaciones con el exterior, la acumulación de riqueza y poder. Conserva inicialmente cierto nacionalismo en las costumbres, las prácticas y las ideas, que refuerza por influjo de la vida política e institucional interna. La europeización comienza por ser adaptada a los hábitos e idiosincrasias locales, pero va impregnándolas y modificándolas. El cosmopolitismo cultural y la alienación ideológica hacia lo foráneo terminan por prevalecer.

La civilización europea, y luego la norteamericana, ejercen una fascinación hipnótica en los grupos altos y medios relativamente cultivados. El desarrollo del respectivo país es identificado como su europeización o norteamericanización. Surge un culto fanático al progreso pero el énfasis se coloca en sus aspectos puramente materiales. El dinero, la opulencia, el poder, se vuelven criterios prioritarios de valoración. La civilización es concebida como importación mecánica y adopción servil de técnicas, inventos, sistemas de trabajo, regímenes políticos, reformas legislativas, ideologías - métodos educativos, tablas de valores, modas, pautas de consumo y de prestigio. También en esta esfera la mentalidad de consumo predomina sobre la mentalidad de producción, y la adopción de fórmulas sobre la adquisición de métodos de conocimiento. Lo que emergerá en definitiva es una construcción intelectual híbrida, carente de solidez, coherencia y sentido nacional; una cultura importada que no refluye sobre la base interna para potenciarla, sino que contribuye a frenar o debilitar la constitución de esa base.

La cultura del capitalismo liberal proporciona a las élites nacionales el contenido y el marco de sus pensamientos y de sus acciones. Los principales aportes están constituidos por: algunas tradiciones revolucionarias de Francia y de Estados Unidos; la industrialización, el libre cambio y el sistema institucional de Gran Bretaña; el constitucionalismo racionalista de Guizet y Constant; el utilitarismo jurídico de Bentham; la filosofía social de Saint Simon y Leroux; el positivismo científico. De este bagaje heterogéneo se seleccionan, sin embargo, los elementos combinados de una democracia aristocrática y autoritaria en lo político, y de un extremo liberalismo en lo económico.

Por una parte, la democracia es concebida como gobierno de los mejores. La participación política de las masas populares lleva a la anarquía, por lo que debe ser eliminada o fuertemente restringida. Esta decisión requiere naturalmente ideologías justificatorias. El prejuicio clasista se combina con el racial. Se proclama la superioridad de la sangre hispana, latina y sajona, y de la piel blanca, sobre los grupos criollos, indígenas y negros, condenados por una falta biológica a la degradación física y mental, la estupidez, la incapacidad laboral, la irresponsabilidad. La dominación y la explotación de estos grupos subordinados por las élites resultan así justificadas y deseables. La inmigración de elementos europeos es concebida como una operación regenerativa de la población nacional, que actúa además como parte y refuerzo de la europeización cultural e ideológica.

Por otra parte, el liberalismo económico asimilado indiscriminadamente lleva a la desconfianza hacia el Estado fuerte, centralizado e intervencionista (sin perjuicio de controlarlo y usarlo para fines particularistas); y a la subestimación de la administración y de su papel posible en la acumulación nacional y en el desarrollo económico.

La elaboración, el manejo y el control de la cultura y de la ideología se realizan por y

para grupos minoritarios. Las grandes mayorías nacionales resultan casi totalmente marginadas, en tanto que protagonistas y beneficiarias del proceso cultural-ideológico. Todo ello se cumple mediante una serie de instrumentos y mecanismos, entre los cuales se destacan: los grupos intelectuales, la Iglesia, la educación y la prensa.

La oligarquía crea y desarrolla grupos intelectuales orgánicos en su propio seno, o por incorporación de otros estratos nacionales e inmigrantes, y al mismo tiempo utiliza categorías preexistentes de intelectuales tradicionales (la Iglesia), introduciendo en ambos una creciente especialización relativa. Ambos tipos de grupos intelectuales influyen sobre la actividad general de la oligarquía, le proporcionan sus elaboraciones más extensas y complejas. Dan a ella homogeneidad y conciencia de sí misma y de su función, en lo económico, lo social, lo político y lo cultural. Crean, conservan e irradian la concepción del mundo que corresponde a sus intereses y a los del sistema, y la modifican para absorber los cambios inevitables. Le aportan los cuadros para las tareas directivas y organizativas en la sociedad civil y en el Estado. La disponibilidad de intelectuales, sobre todo los de tipo orgánico, refuerza el prestigio y poder de la oligarquía y el consenso de las mayorías en cuanto al derecho material de aquella para dominar, decidir y administrar. Ello le permitirá asimismo conservar un cuasimonopolio cultural e ideológico aún después de que su dominación socioeconómica se debilite.

El peso de los grupos intelectuales de tipo orgánico y de tipo tradicional impide o frena el surgimiento de otros nuevos y relativamente independientes. Las profesiones liberales, la literatura, el arte y las ciencias permanecen bajo el monopolio de la oligarquía y de sus apéndices ligados a los terratenientes, la élite urbana, los intereses extranjeros y el clero. Esta situación, sin embargo, tiende a irse modificando más adelante, a medida que avanzan el desarrollo y la diversificación de la estructura socioeconómica, y que la presión

de nuevas fuerzas comienza a modificar el equilibrio tradicional.

El sistema educativo se configura bajo el signo de la contradicción. Los líderes de la emancipación y de la organización buscan crear una sociedad moderna en todos los aspectos, incluso en lo cultural. Este proyecto se refracta y modifica en las condiciones creadas por la dependencia, el desarrollo desigual y combinado y el régimen oligárquico. La educación, la ciencia y la tecnología, la cultura en general, sufren las consecuencias del desarraigo respecto a la realidad, a la nación y a las mayorías populares.

La dependencia externa de técnicas y productos industriales de consumo y equipamiento, la deformación de una economía superespecializada en la mono-producción primaria, el atraso industrial, la abundancia de mano de obra barata y sometida, privan de estímulos para la creación y el progreso de formas diversificadas y modernas de producción, de una ciencia y una tecnología propias, y para el aumento de la productividad. La educación y la cultura enfatizan un seudohumanismo y una seudofilosofía sin aplicación práctica. Menosprecian lo manual, lo técnico y lo concreto. Se muestran ignorantes o indiferentes en relación a los problemas y prerequisites del desarrollo económico y del cambio social. Carecen de creatividad y de eficacia para conocer y transformar la realidad. El colonialismo mental trae aparejado el desinterés por un estudio profundo de los aspectos específicos y posibilidades potenciales del respectivo país. La actitud cosmopolita y alienada reemplaza la creación interna por la recepción de una cultura para minorías, con fuerte imitación de los modelos y materiales provenientes de Europa y Estados Unidos. La oligarquía considera en su fuero íntimo a las manifestaciones elaboradas de cultura como exotismos indignos de interés y de protección. Esta situación se refleja en la situación de la enseñanza en todos los niveles.

La enseñanza universitaria se organiza y funciona para la oligarquía y el estrato superior de las capas medias, como instrumento de hegemonía en la sociedad civil y en el Estado que satisfaga además los módicos requerimientos de profesiones liberales. Se especializa en la formación de ciertos profesionales, a los que se imbuje de un espíritu de subordinación hacia la oligarquía, los intereses extranjeros y el sistema vigente, y de una acentuada despreocupación por el bien común y el interés nacional. La especialización privilegia la producción de juristas, médicos, ingenieros y arquitectos. Los juristas son destinados al gobierno, la organización interna, las relaciones con la metrópoli, los conflictos entre los grupos oligárquicos, y de éstos con las capas medias y populares. Los médicos deben cuidar la salud de las clases altas, y crear y mantener condiciones normales mínimas para la productividad laboral y la recepción de inmigrantes e inversores extranjeros. Los ingenieros y arquitectos deben tomar a su cargo la realización de viviendas suntuosas, obras públicas y de infraestructura. El sistema educativo de las universidades es dogmático y escolástico, carece de inspiración y de aptitud innovadora.

El énfasis en la educación universitaria y, de modo limitado y subordinado en la intermedia, va acompañado de una privación casi absoluta de educación y cultura para las grandes masas urbanas y rurales, y para el interior postergado y colonizado. Una cultura oficial aristocrática y divorciada del pueblo no incorpora a sus elementos más talentosos y enérgicos. La cultura dominante se superpone a las subculturas populares y regionales, mantenidas en la subordinación y la marginalidad.

La prensa se desarrolla bajo el estímulo de la integración internacional, del crecimiento de las grandes ciudades y de su hinterland inmediato, y de la diversificación de las estructuras socioeconómicas, políticas y culturales. Desde 1860 aproximadamente se comienzan a publicar diarios regulares en número considerable. En algunos de los países lati-

noamericanos, la oligarquía y sus gobiernos ejercen un monopolio total de la prensa. En otros —Argentina y Chile por ejemplo— se mantiene una relativa libertad periodística. La prensa está controlada de hecho por la oligarquía, a la que pertenecen sus propietarios y sus principales redactores. Es necesaria para las luchas personales y de clanes en el seno de la propia oligarquía, y para combatir a los enemigos de aquella. La prensa oficialista se halla en condiciones de contrapesar a los órganos opositores. Una prensa relativamente libre es finalmente necesaria para la propagación de la ideología oligárquico-liberal, y para la difusión del pensamiento y de los movimientos económicos y políticos de Europa y de Estados Unidos que interesan al sistema, a la clase y grupos dominantes”.

La actual situación del sector agrario

Explicadas las pretensiones de cambio contenidas en las declaraciones gubernamentales, como la de Punta del Este, es fácil, después del análisis antecedente, ver por qué son tan escasas las realizaciones de ella derivadas.

Si se analiza el funcionamiento del sector agrario latinoamericano con cierto grado de generalización se encuentran los siguientes hechos:

Organización del sector

El sector agrario se halla organizado casi con exclusivo criterio clientelista. Es decir, para satisfacer la demanda específica de sectores de la sociedad y no de la sociedad misma. Puede afirmarse que el criterio de creación del servicio en relación a la clientela está directamente relacionado a dos elementos: el tamaño de la propiedad agrícola del cliente (lo que lo sitúa dentro de la clase dominante *per se*) y la naturaleza de los cultivos a los que se dedica. La acción del Estado resulta entonces dispersa. Un organismo dedicado a la comercialización se organiza generalmente en función del mercado internacional de los principales pro-

ductos de exportación. Se llegan a crear entidades autárquicas “mixtas” cuando el interés económico de la clientela resulta políticamente rentable. El crédito y sus servicios se polarizan desde su organización. Suelen tener un servicio de crédito para agricultores solventes y otro de “segunda” para agricultores medianos y pequeños. La extensión se circunscribe a ser divulgación de la tecnología aplicada y se entrega gratuitamente a sectores que por la naturaleza de su gestión económica podrían pagarlo por sí mismos. La información sobre prácticas de conservación de recursos naturales se reserva a extensiones “económicamente importantes”; el uso del agua se administra con criterios emergidos de prejuicios sociales. La investigación físico biológica se realiza en función casi exclusiva de los cultivos de exportación y sus resultados significan, la mayor parte de las veces, la necesidad de una modernización tecnológica que en la agricultura se implementa a través de políticas que liberan de derechos la importación de la maquinaria e inciden así en un incremento de la oferta de mano de obra y en la desocupación.

Educación y sector agrario

Cubriendo los aspectos organizativos del sector, emergen sobre él un conjunto de notas valorativas referidas a la educación relacionada con la agricultura. La primera de ellas se refiere naturalmente a las formas intencionales de dominación implícitas en la educación conforme se vio antes. La “pedagogía dominante —dice Paulo Freire⁷— es la pedagogía de las clases dominantes”, porque la dinámica estructural de la sociedad conduce a la dominación de las conciencias. La educación orientada para la función en el sector agrario es una educación pervertida. Parteros de la vida vegetal, modernos polifemos, muchos ingenieros agrónomos son condicionados por las universidades para ser una especie de “capataces sublimados” que vigilen el proceso productivo agrícola, con un solo ojo, el de la rentabilidad. La extensión como educación extraescolar es todavía considerada subversiva, y mantener

deprimido e ignorante al campesino, signo de buena y sana administración. La educación para la investigación es una especie de lecho de rosas para el erudito, o si se quiere más exactamente, almohada de plumas donde sobrellevar el cansancio de la interminable investigación sofisticada, convertida, o en fin en sí misma o en medio de incremento en el precio de los productos de exportación. La investigación para productos alimenticios, no es materia de un embrión conscientemente formado en la Universidad, sino circunstancial solución para determinada presión social originada generalmente en problemas de comercialización. No hay tampoco respecto a esta última actividad una orientación educativa comprometida. Y esto es tan cierto que los especialistas en comercialización suelen casi sin excepción haber estudiado fuera de sus países. La educación, en suma, en el sector agrario no se refiere al Hombre. Lo ignora como sujeto de educación básica, prepara a otros hombres para que aprovechen de su ignorancia y de su sumisión, otorgando a los primeros elementos básicos de una educación impositiva; y generalmente ignora que aún las técnicas más sofisticadas y complejas deben tener por objetivo el beneficio de la persona y no de la especie mejorada en sí.

Servicios que ofrece el sector agrario

Complementando lo expuesto al analizar la organización del sector, hay que añadir que las pautas culturales e ideológicas de los funcionarios del sector, inciden en un servicio recortado, que observa peyorativamente las potencialidades del campesino y que prefieren prejuiciosamente no ofertar los servicios del sector sino a aquéllos que por similitud de origen les aseguren de antemano la eficacia de su acción. El fenómeno es notorio en materia de otorgamiento de acciones referidas a fomento por la vía del crédito y la asistencia técnica. Se da por sentado que el campesino no es un buen usuario del crédito. Obsérvense a este respecto, por ejemplo, las normas de evaluación interna de algunas organizaciones

de crédito de América Latina. Mejor funcionario se es cuanto más alto sea el porcentaje de los créditos recuperados. Lógicamente esto cierra el horizonte de posibles prestatarios y lo reduce a aquellos que puedan prestar garantía inmobiliaria suficiente. Las acciones mismas de cambio estructural resultan siendo farsaicamente identificadas.

Desviación de la inversión en el sector agrario hacia la industria

A partir de la pérdida de los mercados externos, el crecimiento lento y dificultoso de la agricultura se hace cada vez más evidente. No sólo resulta insuficiente para responder a las demandas del mercado interno sino que su participación en el conjunto del producto geográfico bruto ha ido decreciendo hasta alcanzar niveles inferiores al 20% en el promedio latinoamericano^{3 4}.

Por otro lado, la desarticulación de los mercados externos y el inicio del proceso de sustitución de importaciones están convirtiendo, en América Latina, a la industria en el sector más dinámico de la economía. Esta readequación de la estructura implica que el interés de los sectores dominantes se vuelva preferencialmente hacia dicha actividad, que resulta siendo altamente protegida por el Estado⁵, y cuyas altas tasas de ganancia líquida se obtienen relativamente sin problema so pretexto de la acción modernizadora de la industria. La agricultura, en cambio, al perder su lugar en la órbita del comercio mundial se repliega internamente y salvo en el caso de los productos de exportación su distribución queda condicionada al consumo interno promovido por el crecimiento industrial. Como lo indica Sepúlveda^{2 7} "La agricultura pasa de un giro comercial exportador a ser un producto de consumo interno, fuente fecunda de acción político social". Esa acción política-social se refleja mucho en la formación del precio de los productos agrícolas y constituye en esencia un problema de orden político y económico. Económico porque un aumento implica nece-

sariamente la elevación de los salarios urbanos debido a la organización del proletario, que el sector manufacturero no está dispuesto a aceptar en la medida en que significa una disminución en el margen de su rédito. Por otro lado, el peligro de perder el apoyo político de amplios sectores, necesario para poder controlar los centros de decisión del sistema, obliga a mantener los precios agrícolas en niveles bajos.

Este desnivel entre el precio industrial y el precio agrícola no ha impedido, sin embargo, la realización de una alianza con el sector industrial y el sector agrario. Este último ve compensadas sus pérdidas a través de los mecanismos tradicionales de acceso al crédito, del sistema impositivo favorable, de las bonificaciones a las exportaciones y de la inalterabilidad relativa de la estructura agraria. Al mismo tiempo prevé la posibilidad de inserción en un sistema de industrialización dinámica que le permite ampliar la hegemonía en el control de la oferta, ya no sólo de productos alimenticios sino de bienes manufacturados y paulatinamente va compartiendo sus actividades y llega a mezclarse, como se podría ver a través de las negociaciones correspondientes.

DERECHO AGRARIO Y DESARROLLO EN LA AMERICA LATINA

La norma jurídica que ha controlado el desenvolvimiento del sector agrario latinoamericano, y en general del modelo primario exportador no resiste un análisis aislado de ese contexto. Como lo indica Díaz⁴, la norma jurídica aparece en relación a una determinada realidad social que le sirve de base y sobre la cual a su vez aquella opera y en relación con un determinado sistema de valores que orienta a esa normatividad y que pretende, en cada caso, ser su fundamento y razón legitimadora.

Sólo a través de la confrontación permanente con la realidad social y a través de la toma de conciencia de las conexiones entre la legalidad y legitimidad (lo que supone la ad-

misión de la crítica a la propia legalidad) la ciencia jurídica supera su movimiento de aislamiento y de clausura y perfecciona sus propios métodos de derecho, considerándose como instrumento apto para la intensificación del cambio social. Hay que coincidir entonces con Latorre¹⁸ cuando dice: "En realidad, cuando se habla de progreso de la ciencia jurídica, habrá que pensar especialmente en la forma en que. . . el jurista es capaz de enfrentarse con nuevos problemas y realidades, partiendo de un derecho que inevitablemente va quedando retrasado frente a la evolución social, en la medida en que ayudada por su labor crítica y por su pensamiento constructivo a hacer evolucionar el derecho, ajustándolo a las nuevas circunstancias sociales.

Una ciencia jurídica no progresiva, será precisamente la que no haga esto, la que permanezca sujeta servilmente al derecho vigente y sorda ante las nuevas exigencias que se manifiesten en la comunidad en que desenvuelve su actividad". Las consideraciones anteriores nos sirven para clarificar que, indudablemente en el específico contenido técnico el derecho para el cambio debe tener implícita una auto-capacidad de generar modificaciones. Si, aún en las más precarias condiciones, el desarrollo significa en última instancia un cambio cualitativo, parece claro que el rol del derecho debe de estar referido a su vez, a ese cambio. Como lo señala Morodo²², "el derecho para su propia mecánica y perseverancia, es decir, para su propia efectividad, deberá adecuarse a la realidad social en cambio, no siendo un obstáculo para la evolución social sino institucionalizando y legitimizando los cambios sociales". Pero junto a ello, dice Díaz⁴ "el derecho podrá asimismo fomentar el cambio: podrá no sólo actuar después de la sociedad. Se pondrá después a su ritmo (lo cual no es poco aunque sea más difícil), adelantándose, incluso a la sociedad, o al menos a ciertos grupos de clases de ella para favorecer e impulsar así los cambios sociales". La legislación asume entonces un rol crítico desde el cual se debe generar una función transformadora de la so-

ciudad, lo cual implica, de hecho, una crítica a la sociedad existente. Con esa visión, el jurista deberá entonces asumir un rol de mucha mayor importancia que la de defensor mecanicista de un sistema de legalidad que generalmente no se acerca a la justicia y para ello deberá rehuir el mágico rol interpretativo de lo inexplicable —que suele ser siempre lo legal— para convertirse en el intérprete formalizador de los cambios que exige la realidad. Pero para ello, el jurista y el derecho van a tener necesidad de recorrer post factum los caminos de otras disciplinas pertenecientes a las ciencias sociales y convertirse por tal razón en parte integrante de las mismas haciéndose susceptible de ser empíricamente mensurable. El derecho, para ser instrumento del desarrollo y herramienta de cambio social, tendrá que refundirse en algo más que una técnica normativa de organización social para pasar a ser una técnica normativa, que contribuya a la implementación de un determinado orden que contiene progresivamente los valores propios de una sociedad en cambio: es decir, tiene que reivindicar para el desarrollo su naturaleza de control social. El término control social, escribe Bottomer, “puede entenderse como una referencia al concepto de formas y de normas con que se resuelven o mitigan las tensiones o conflictos entre individuos y grupos con la finalidad de mantener la solidaridad de algún grupo más general” es decir, que el derecho en función de las clases populares del campo tiene que resolver los conflictos que antes creaban dos elementos: la propiedad monopolística de los medios de producción y la utilización de dichos medios en función del modelo primario exportador. Hay que recordar, sin embargo, que la sola seguridad —legalidad, es insuficiente y que se abre necesariamente a la seguridad— legitimidad. Ahora bien, toda legalidad es encarnación de una legitimidad lo mismo que, viceversa, toda legitimidad tiende a realizarse a través de una legalidad. Aquí descansará el quid de la cuestión. No será posible introducir en la legalidad los valores propios de la legitimidad, si es que no se moviliza masivamente la conciencia nacional a efectos

de provocar en la legitimidad y en la legalidad las aspiraciones institucionalizadoras de las clases populares. De ahí el grave dilema en que se encuentran quienes, por abogados y por lo tanto formalistas, ignoran el sentido real de la democracia participativa por encima de la democracia representativa. Al ser ésta última el límite y la sustancia de la legalidad, soslaya por la ineficiencia mecanizada de su esencia, el verdadero problema de la participación popular.

El derecho, pues, para ser instrumento de modernización y cambio estructural, tiene que estar directamente vinculado a otros instrumentos para el desarrollo agrario que se configure a través de los mecanismos de participación popular en la formulación del sistema normativo.

Las afirmaciones antes expuestas, parecen suficientes para cubrir el espectro total del derecho, pero hay otras que servirán para especificar la naturaleza estratégica del sector agrario, para lograr el desarrollo del continente latinoamericano y, por consiguiente, para acentuar tanto la necesidad de modificar el derecho agrario, como la característica transitoria e instrumental que éste tendrá.

Los argumentos más importantes para vincular el desarrollo agrario al desarrollo económico han sido tratados suficientemente por Yudelman³⁴ y Yudelman y Howards³⁵ de la manera siguiente:

1. La tasa de crecimiento de la población latinoamericana duplicó en la década de los sesenta, la tasa decenal de crecimiento más alta experimentada por el mundo desarrollado en el Siglo XX y en el lapso que media entre 1974 y el año 2.000 se espera que la población de América Latina aumente en casi 400 millones de habitantes. Estas cifras resultan importantes no para los efectos de provocar el detenimiento del crecimiento poblacional a través de una alteración de las tasas de natalidad, sino para indicar primero que será indis-

pensable modificar la estructura del sistema de producción y la participación relativa de los diferentes sectores que la integran, de manera que la población represente una función positiva en el nivel económico y que el crecimiento demográfico ocasione la necesidad de reformar las formas de organización de la producción y de la distribución de bienes y servicios que se han mostrado insuficientes debido a la presión demográfica. No se limitará, entonces, a idear programas de planificación familiar, tendientes a disminuir la estructura del consumo sin alterar la estructura de la producción.

2. Globalmente considerado, el sector agrícola constituye la mayor fuente de ocupación de la economía total de América Latina, puesto que casi el 45% de su población total vive en zonas rurales, se dedica en una u otra forma a la producción agrícola y depende de la agricultura para su sustento.

3. En 16 de los países del continente la agricultura es la actividad que más contribuye por sí sola al producto bruto interno, y en América Latina en conjunto su contribución es superada sólo por la de la industria.

4. Las estructuras del comercio de América Latina con el resto del mundo muestran que las exportaciones agrícolas son las principales fuentes de divisas de América Latina en los mercados mundiales. En el continente, de los 3.500 a 4.000 millones de dólares a que asciende el valor de las exportaciones, las agrícolas representan más de la mitad del valor anual de las exportaciones totales y casi las tres cuartas partes si se excluyen las exportaciones de petróleo. "El desarrollo industrial de América Latina —dice Yudelman— depende de las divisas que se pueden obtener para hacer frente a las necesidades de importación de bienes de capital y no cabe duda de que la escasez de moneda de reserva para pagar estas importaciones ha retrasado el desarrollo económico del continente".

5. La gran población rural constituye un mercado potencial enorme para los productos industriales, pero los bajos ingresos del sector rural restringen la magnitud de este mercado y retardan la fabricación de insumos agrícolas y de bienes de consumo. Se estima que sólo alrededor del 10% de la inversión total anual en todo América Latina se destina al sector agrícola, el cual resulta considerablemente sub-capitalizado.

6. El proceso de urbanización de América Latina, que rompe la secuencia lógica "industrialización-urbanización" para aparecer como "urbanización-industrialización dependiente", provoca un traslado del desempleo rural a espacios urbanos donde pervive presionado por una demanda de mano de obra totalmente insatisfactoria. La existencia de este círculo vicioso exigirá expandir la ocupación rural y mantener políticas de empleo que intenten mantener en el campo mayores proporciones de población económicamente activa.

7. La inelasticidad de la oferta de alimentos agrava las presiones inflacionarias en muchos países de América Latina, por lo que la disminución de los costos de producción de los alimentos deberá obtenerse como parte de un programa general encaminado a aminorar los efectos de la inflación. El aumento de costo de los alimentos y la consiguiente espiral que se establece entre dicho aumento y el de los salarios disminuye la posibilidad de competencia de los productos para el mercado de exportación en que se requiere un uso intenso de mano de obra. El abaratamiento de los costos de producción depende del aumento de la productividad que, a su vez, no puede elevarse sin realizar modificaciones básicas en la programación de la inversión, la cual está por lo demás directamente relacionada con los sistemas de tenencia de la tierra según se indicó con anterioridad. Frente a un panorama como el descrito, surge claramente el desarrollo agrícola como instancia del proceso de desarrollo global y para ello, depende de todo un conjunto de factores institucionales. técni-

cos y económicos. Estos factores muy en relación aparecen como condiciones necesarias para el proceso del desarrollo agrícola. Para que el derecho agrario pueda ser la normatividad que conduzca a la plasmación de esas condiciones necesarias, tiene que estar directamente vinculado con su aplicación. Los factores a los que hacen referencia las líneas siguientes se presentan en un orden lógico-cronológico que las acredita además en un orden de importancia.

DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA

En primer término, el derecho agrario para el desarrollo tiene que lidiar con la Reforma Agraria. Antonio García^{1 2} ha esclarecido la naturaleza finalista de una Reforma Agraria de profundidad y alcances históricos que se configura por "La formación de una nueva estructura social, integrada, abierta, móvil y liberada de las formas coloniales de la marginalidad campesina, la estratificación étnica de las clases, los estados de inmersión y las relaciones sociales fundamentales en la dependencia personal o en las condiciones características del capitalismo dependiente. La creación de un nuevo empresariado agrícola transformará esencialmente la condición marginal de colonos, minifundistas, comuneros y pequeños aparceros y arrendatarios de tierras. Podrá configurar una nueva economía de empresa, definiendo un nuevo esquema de uso racional, intensivo y planificado de los recursos humanos, físicos, culturales y de inversión tecnológica, conforme a la naturaleza del modelo político de desarrollo. La integración a un nuevo tipo de sistema nacional o internacional de mercado, adoptará normas racionales de cuenta y medida, de comercialización y financiamiento de la producción agropecuaria, así como de distribución del ingreso agrícola, conforme a los objetivos de la planificación global y sectorial. Se hará posible así la constitución de un sistema político en el que se defina una nueva imagen de la sociedad y del estado, y en el que la democracia nominalista y aparente se

transforme en democracia auténtica y con activa participación del pueblo en las diversas estructuras de gestión, conducción y decisión política".

En esa perspectiva el derecho agrario tiene que perfeccionar un estatuto jurídico orientado a dos objetivos alternos, simultáneos y recurrentes, el de la desaparición definitiva de la estructura de tenencia existente y, el de la construcción con posterioridad de una nueva estructura en la que se sienten las bases de una nueva sociedad. Tocante a lo primero, el derecho agrario tiene que depurar en primer lugar el concepto de la propiedad rural y los mecanismos a través de los cuales ésta se regule y extinga. Tiene asimismo que establecer claramente los fundamentos y mecanismos que den lugar a la adquisición de tierras para la reforma agraria, estableciendo con precisión que para realizar una acción que realmente responda a una intención de modificar las estructuras y no enmascarar ni una tibia pretensión de tranquilizar conciencias ni un sistema de preterir aspiraciones populares, tiene que hacerse a través de la expropiación. Las regulaciones, que sobre el derecho de propiedad rural cree el derecho agrario, pueden ir fácilmente hasta su conceptualización por la mera posesión, si es que a través de este medio se logran mitigar las tensiones sociales antes derivadas de la institución de la propiedad romana y napoleónica.

Tocante al proceso de construcción de una nueva estructura agraria el derecho agrario para el desarrollo tiene un campo virgen de fertilidad grato para la vocación investigadora del científico social. Toda la temática de las formas asociativas de producción, todos los mecanismos internos de control de las mismas y externos de operación y relacionamiento con el resto del universo jurídico, están aún sin explorarse. En los casos existentes, la regulación de las mismas se satisface mediante la utilización sucedánea de mecanismos jurídicos pertenecientes al derecho civil o comercial, lo que puede viciar de inicio la identidad innova-

dora con la que se pretende dotar a la nueva agricultura reformada. El derecho agrario tiene en esta misma línea que normar sobre las relaciones laborales en el campo e investigar para ello las connotaciones que individualizan el tema y que ahora se hacen expresas merced solamente a la intuición de los ejecutores de las reformas agrarias. Estos carecen, en general, de un estatuto teórico, en virtud del cual se diferencie adjetiva y sustantivamente el trabajo agrario del trabajo industrial o en el sector servicios.

Por uno u otro camino, el derecho agrario tiene que llegar a entroncarse con el nuevo derecho social y generar desde él un concepto finalista que redefina la propiedad como social, pero que lo haga yendo mucho más allá de la entelequia de la "función social de la propiedad" calificada con toda razón²⁴ como un "lugar común de la retórica imperial eclesiástica y republicana constitucionalista de la América Latina desde los primeros tiempos". Una nueva definición debe configurar fundamentalmente a la propiedad como un instrumento de participación popular, a través del cual las clases populares del campo accedan organizadamente, además, a la propiedad de todos los medios de producción.

DERECHO AGRARIO Y ESTIMULOS PRODUCTIVOS

El derecho agrario tiene que regular el uso de los estímulos productivos. La investigación agrícola físico-biológica, la extensión —entendida como proceso de educación extra escolar y de divulgación de lo investigado; los mecanismos de crédito y comercialización y la realización de las obras de infraestructura agraria tienen que ser parte integrante de una normatividad jurídica que las regule en función de los valores que se quieren instaurar en el campo. Y como éste no puede en modo alguno considerarse ajeno al proceso total de desarrollo de la sociedad, requerirá integrarse en consecuencia con el proceso de cambio estructural global de la sociedad. Es indispensa-

ble para esto, recurrir como fuente eminente a la filosofía del derecho, a efectos de que el jurista y la ciencia del derecho lleguen a la aplicación de las normas sin falsearlas ni violarlas, pero incorporando progresivamente a su contenido las constantes y nuevas exigencias que vertiginosamente atrae el cambio y que por tanto también constituyen nuevas exigencias de la justicia.

Quedan todavía tres áreas a través de las cuales el derecho agrario se vinculará con el desarrollo agrícola y con el desarrollo general. Uno de ellos es el campo de la organización campesina para la participación popular, otro el del fuero privativo agrario y otro, finalmente el de la vinculación del derecho con la planificación.

DERECHO AGRARIO Y ORGANIZACION CAMPESINA

Refirámonos a ellos en el orden establecido. El derecho agrario no puede ignorar que la organización campesina es no sólo un elemento de presión para motivar acciones de reforma agraria, sino que es también la coyuntura sustantiva para hacer del proceso reformista una acción de importancia económica y social. La capacitación campesina para la actividad tecnológica y la capacitación campesina para la cultura cívica de solidaridad, resultan indispensables para lograr cualquier proceso de cambio estructural. La acción campesina no es de ninguna manera asimilable a la acción gremialista urbana de tipo populista. La esencia de sus reclamaciones es diferente; los instrumentos de la lucha urbana no son suficientes. Pero, sobre todo, la organización campesina para la producción es el "substratum" para introducir al campesino en las secuencias y secuelas del proceso productivo. De ahí que, el derecho agrario deba de proveer a esta organización de los medios legales suficientes para legalizarla y legitimarla con sus propias características, esto es, para permitir que élla se genere alrededor de una clase social integrada por un sector de la población

rural económicamente activo, de bajos ingresos y bajo status social y político que deriva su subsistencia del sector agrario; que no posee ni controla el conjunto de los medios y estímulos productivos y, que en consecuencia no participa equitativamente en la distribución del producto social. El aparato jurídico con el que se dote a la organización campesina, debe incluir dentro del concepto a los desempleados y asalariados rurales, a los minifundistas, a los precaristas, a la mayoría de miembros de comunidades indígenas y en general a los beneficiarios de reformas agrarias.

A objeto de una delimitación más precisa, el derecho agrario debe configurar la organización campesina como el proceso de formación de nuevas relaciones sociales mediante las cuales los campesinos toman conciencia de su situación, les es permitido controlar los medios productivos y participar equitativamente en el producto social, y, por tales medios se permite su incorporación plena a todos los aspectos de la sociedad.

Tampoco alcanzarán pues a los conceptos antes establecidos los principios jurídicos que norman, generalmente, en el derecho civil, las relaciones entre sociedades y con socios de asociaciones y sociedades civiles o comerciales.

DERECHO AGRARIO Y PLANIFICACION

La planificación es, sin lugar a dudas, uno de los instrumentos más eficientes para la consecución del cambio estructural. La planificación, ha definido Celso Furtado⁹, puede ser entendida como un esfuerzo de racionalización de la administración pública, en cuyo caso no alcanza a producir reales modificaciones de la estructura económica y política, o puede ser considerada en cambio como una estrategia de reconstrucción social. Si tal cosa ocurre, la planificación aparece como un conjunto de instrumentos que subordinan la voluntad y libertad privadas al beneficio colecti-

vo, lo cual conduce directamente a la planificación al lindero de lo político, es decir, al lindero del enfrentamiento de los intereses de grupos frente a la decisión gubernamental. La planificación ha sufrido por eso mismo, severas crisis en el continente al término de las cuales, ello no obstante, se ha mantenido im-poluta la idea de su necesidad como instrumento de racionalización. La vinculación planificación-cambio estructural-derecho agrario, conducirá a los abogados también a los linderos de lo político y ello, sin lugar a dudas, causará un manifiesto sentido de rechazo. Hay quien afirma que la abogacía no es una profesión sino un estado de conciencia, y hay también quien quiere ver en este estado de conciencia, una gran aptitud para la manipulación de los intereses en conflicto. La inexistencia de un concepto intelectual global que integre el análisis político, el análisis económico y el análisis administrativo, contribuirán a la generación de criterios propios respecto a lo que debe entenderse por eficacia y que a veces son contrapuestos. El derecho agrario para poderse vincular con la planificación, deberá exigir de la formación jurídica, mecanismos a través de los cuales se perciba la eficacia política, la eficacia económica y la eficacia administrativa y en las cuales el vínculo de ponderación sea el derecho agrario. Normalmente, los criterios propios, respecto a lo que debe entenderse por eficacia, conducen a una situación de grave incomunicación. Para el planificador puro, dice Mathus²⁰, lo eficaz es la alternativa más económica para alcanzar su objetivo. Si esa alternativa más económica debilita o pone en peligro a las fuerzas y grupos sociales que bregan por alcanzar el objetivo acordado, ello no es algo que entre en sus consideraciones, aunque el planificador reconozca que tal situación puede comprometer los objetivos finales. El planificador suele medir la eficacia del proceso social suponiendo apriorísticamente que algo es viable si tiene apoyo político y que no lo es si no cuenta con ese apoyo.

El concepto eficacia política aparece así totalmente dissociado del de eficacia economi-

ca. El político trata de integrar ambos conceptos subordinando la eficacia económica a la eficacia política. No mide la eficacia por la economicidad para alcanzar un objetivo, sino que aplicando una vez más la dinámica comprensiva del proceso social, elige un camino que le permite afianzar y acrecentar el poder que representa. El derecho agrario deberá obligar a los abogados a ponderar equilibradamente los criterios de eficacia económica y de eficacia política para que no sea cierto que el derecho no es creación del abogado sino de la sociedad y del poder. Para poder vincular derecho y desarrollo, será indispensable vincular planificación y desarrollo, y en la medida en que los abogados puedan ser partícipes de los procesos de planificación, podrán ser a su vez, artífices del desarrollo.

DERECHO AGRARIO Y TRIBUNALES AGRARIOS

Mucho se puede decir sobre este tema, pero resulta de particular importancia que todo aquello que se pudiera decir sobre los tribunales agrarios ha sido ya aplicado en el Perú. Por ello, en mi condición de peruano y de jurista que vive fuera de su país, tengo que dejar a otros que traten el tema. No sólo lo podrán hacer con mayor conocimiento, sino que transmitirán la rica vivencia de un testimonio cotidiano.

Todos los temas aquí tratados como propios del derecho agrario en su vinculación con el desarrollo han sido ya tocados en la legislación peruana de los últimos cinco años.

Nadie ha elaborado más en el campo de la propiedad y la posesión agrícola que la legislación peruana. Ningún país ha expeditado el proceso agrario de expropiación como en las acciones de la Reforma Agraria Peruana. Nadie ha contribuido a la formulación teórica y práctica de las formas asociativas de producción como las experiencias de las SAIS y las cooperativas agroindustriales. En ningún cuerpo normativo, se ha intentado plasmar la vinculación causalística entre la apropiación privada e injusta del producto social y la propiedad obrera y popular de los medios de producción, como ocurre en la recientísima ley de propiedad social del Perú. Jamás se había conocido, en el continente, la integración de un vasto movimiento institucional orientado a producir la participación popular como lo hace el SINAMOS. Nunca Latinoamérica había observado un sistema de adecuación permanente de la legislación a las realidades como el que vive no sólo el sector agrario sino también el país entero. Los mecanismos legislativos adoptados por la Revolución Peruana están ya abriendo a los abogados y juristas del Perú la posibilidad de ser intérpretes permanentes y coordinados de las más caras aspiraciones del nuevo sentido que la revolución abre a la nacionalidad.

La realidad jurídica del Perú presenta en su expresión agraria legítima —sin lugar a dudas— los mecanismos de remoción de las causas de la secular injusticia del campo y afirma las bases de una revolución integral y original, nacionalista y socialista, en la cual el jurista tiene un rol histórico que cumplir.

RESUMEN

En este trabajo el autor analiza valorativamente el comportamiento jurídico de la sociedad latinoamericana subdesarrollada, principalmente sobre la aplicación del derecho en el sector primario exportador del continente. Reconoce la inter-relación existente entre la regulación civilista y urbana de la vida jurídica

en el campo latinoamericano y las motivaciones mismas de la incorporación del continente al universo jurídico europeo.

El trabajo pretende ubicar al derecho como parte integrante del pensamiento latinoamericano, la desmitificación de los valores

convencionales con que se pretende rodear a la ciencia del derecho considerada como abstracción dogmática y arremete contra el derecho, considerado como una elaboración exportable de las naciones metropolitanas y capaz de ser valorado entonces como parte de su estrategia de dominación y colonialismo cultural.

El autor analiza un modelo interpretativo de la realidad político-social latinoameri-

cana que hace hincapié en un análisis del origen y naturaleza primigenia de las normas jurídicas referentes al sector agrario en el continente y a la tradición en la cual se engarzan.

Concluye con una formulación teórica sobre la relación existente entre el derecho agrario y el desarrollo, considerando este como la liberación del campesino en cuanto expresión rural de las clases populares primero, y del continente después, y el instrumento para lograr dicha liberación.

SUMMARY

In this paper the author analyzes in a valorative manner the legal behavior of the underdeveloped latinoamerican society, mainly on the application of the law in the primary exporting sector of the continent. He recognizes the inter-relationship existing between the civilistic and urban regulations of the legal life of the latinoamerican countryside and the motivations of the incorporation of the continent to the european legal universe.

This work tries to place law as an integral part of the latinoamerican thinking, destroying the myth of the conventional values that try to surround the science of law considered as a dogmatic abstraction, and argues against the law considered as an exportable ellaboration of metropolitan

nations and capable of being then valued as part of its strategy of domination and cultural colonialism.

The author analyzes an interpretative model of the Latin American political-social reality that places emphasis in an analysis of the primigenial origin and nature of the legal norms referring to the agricultural sector in the Continent and the tradition in which they link.

He concludes with a theoretic formulation on the existing relationship between agrarian law and development, considering this as the liberation of the peasant as far as rural expression of the popular classes first, and of the continent later on, and the instrument to achieve said liberation.

BIBLIOGRAFIA

1. BENDIX, RICHARD. National Building and citizenship. Glencoe Press, N. Y. 1964. p. 8.
2. BOURRICAUD, FRANCOIS. Notas sobre la oligarquía peruana. La oligarquía en el Perú. Ed. Diógenes, México. 1970. pp. 13-55.
3. DAHL, ROBERT A. et al. Social Science, Research and Business Production and Potential. Free Press, N. Y. 1959. p. 36.
4. DIAZ, ELIAS. Sociología y Filosofía del Derecho. Taurus. Editorial, S. A. Madrid. 1971.
5. FAVRE, HENRI. El Desarrollo y las Formas del Poder Oligárquico en el Perú. Ponencia presentada al Coloquio sobre Estructuras Agrarias, Sistemas Políticos y Políticas Agrícolas celebrado en Venecia del 15 al 18 de octubre de 1967. En: La Oligarquía en el Perú. Ed. Diógenes, México. 1970. pp. 90-149.

6. FRANCO, ALBERTO. Estado de la Agricultura en la Década de los 70. Documento interno del IICA. Sin fecha.
7. FREIRE, PAULO. La educación como Práctica de la Libertad. Ed. Siglo XXI. 1971. p. 13.
8. FURTADO, CELSO. La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. Ed. Siglo XXI, México. 2^o Ed. 1971.
9. ———. Apuntes sobre Planificación. Mimeografiado. CICAP-OEA. Caracas, Venezuela. Sin fecha.
10. FULLER LON. Anatomía del Derecho. Monte Avila Editores. Traducción Luis Castro. Caracas 1969. p. 154.
11. GALANTER, MARC. The Modernization of Law. IICA-CIRA. Mimeografiado. Sin fecha.
12. GARCIA, ANTONIO. Sociología de la Reforma Agraria en América Latina. Amorrortu Editores. Buenos Aires. 1973
13. ———. Hacia una Teoría Latino Americana de las Ciencias Sociales del Desarrollo. Ed. La Rana y el Aguila. Tunja, Colombia. 1972.
14. GENY, FRANCOIS, Cfr. LEGAZ Y LACAMBRA, LOUIS. Filosofía del Derecho. 2^o Ed. Bosch Editores, Barcelona 1961. p. 144.
15. GUNDER, FRANK A. Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil. Monthly Review Press, N. Y. and London. 1967.
16. IN KELES, A. What is Sociology. Foundations of Modern Political and Science Series. Prentice-Hall, Englewood Clifts, N. J., 1964. p. 6-9.
17. KAPLAN, MARCOS. Formación del Estado Nacional en América Latina. Ed. Universidad, Santiago, Chile. 1969. p. 154 y 157.
18. LATORRE, ANGEL. Introducción al Derecho. Ed. Ariel, Barcelona 1968. pp. 125-126.
19. MATELARD, ARMAND., et. al. La ideología de la dominación en una sociedad dependiente. Ed. Signos, Buenos Aires, 1970.
20. MATHUS, CARLOS. Apuntes sobre Planificación. Mimeografiado. CICAP-OEA, Caracas. Sin fecha.
21. MILLIBAND, RALPH. El Estado en la Sociedad Capitalista. Ed. Siglo XXI., México, 1970.
22. MORODO, RAUL. Derecho y Realidad sobre la Reforma Constitucional y sus límites en Revista de Ciencias Sociales, 1966. p. 133. Cfr. DIAZ. Op. Cit.
23. MYRDAL, GUNNAR. Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica. 3^a Ed. México. 1964.
24. NACIONES UNIDAS. Programa en materia de Reforma Agraria IV Informe, N. Y. 1966. Cfr. Oliart, Francisco. El Legalismo con ideología política en América Latina en Desarrollo Rural en las Américas. Vol. III No. 2, 1971., Bogotá, Colombia.
25. OTS CAPEQUI, J. M. Manual de Historia del Derecho Español en las Indias. Editorial Losada S. A. Buenos Aires. 1945.
26. PARSONS, TALCOTT. Structure and Process in Modern Society. Free Press, N. Y. 5^o Edición. Abril 1967. pp. 59-98.
27. SEPULVEDA, S. El Trigo en el Desarrollo de Chile. CEF. Matteland op. cit.
28. SMITH, R. Historia de la Economía en Europa. Volumen primero. Universidad de Cambridge. Madrid 1948. p. 416.
29. ROSTOW, W. W. Las etapas de crecimiento económico. Fondo de Cultura Económica. México 2^o ed. 1963. p. 32.
30. SANCHEZ ALBORNOZ, NICOLAS, et. al. La población de América Latina. Bosquejo Histórico. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1968.

31. **STAVENHAGEN, RODOLFO.** Siete Falacias sobre América Latina. En *América Latina: Reforma o Revolución?* Ed. Tiempo Contemporáneo Buenos Aires. 1970.
32. **VITALE, LUIS.** América Latina ¿Feudal o Capitalista? En *América Latina: Reforma o Revolución?* de James Petras y Maurice Zeitin. Ed. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1970. Trad. de Floreal Mazia. pp. 33-41.
33. **WETFORT, FRANCISCO.** La crisis del populismo en América Latina. Ed. Siglo XXI, México. 1970.
34. **YUDELMAN, MONTAGUIEU.** El desarrollo agrícola en América Latina. Situación actual y perspectivas. CEMLA-BID, México, 1967.
35. _____ y **HOWARD, FREDERICK.** El desarrollo agrícola y la integración económica de la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1970.

En esta sección se publican notas de interés técnico sobre las acciones que en el campo del desarrollo rural se realizan en América Latina y el Caribe. Las colaboraciones pueden remitirse al Editor de la Revista. Apartado 10281. San José, Costa Rica.

“EN MATERIA DE COOPERACION INTERNACIONAL HABIA QUE ABANDONAR LA ERA DE LOS TITUBEOS DESTRUCTIVOS PARA PASAR A LA DE LAS AFIRMACIONES VALIENTES”

— Expresó el doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA, en su Mensaje a la Junta Directiva en su Decimocuarta Reunión Anual, realizada en Ottawa, Canadá, en mayo de 1975. Transcribimos algunos acápites de este mensaje:

“Esta es, estimados amigos, la última Reunión Anual de la Junta Directiva anterior al vencimiento de este mandato como Director General del IICA. Son cinco los años recorridos desde que en Mar del Plata planteé ante ustedes la Proyección Hemisférica y Humanista. Son cinco los años a través de los cuales intentamos ustedes y yo implementarla, y son cinco los años finalmente en los que pudimos apreciar sus efectos y sus realizaciones. No me presento pues ante ustedes para apologizar la obra insular de un Director General. Debo, al contrario, traer ante ustedes para su análisis, el resultado de la obra conjunta. El balance del propósito común. El estudio de los esfuerzos conjugados. En efecto, nada hubiese yo podido hacer si la Junta Directiva del IICA no hubiese acogido con generosidad y confianza que me abruman, tanto los planteamientos generales sobre la Proyección Hemisférica y Humanista cuanto, con posterioridad, el Plan General que la operacionalizó y los programas operativos anuales a través de los cuales se ejecutó.

Por ello, mi primera manifestación en esta reunión tiene que ser de agradecimiento a la Junta Directiva. Porque ella permitió la asunción al IICA de una filosofía propia sobre la cooperación técnica interna-

cional. Porque ella permitió la realización de una política fresca y novedosa en los organismos internacionales que puso a los organismos nacionales al nivel de la coordinación jerárquica que les compete en materia de cooperación técnica internacional, modificando la naturaleza de la cooperación y facilitando la percepción en un plano de igualdad y dentro de una vocación de servicio, de modo y forma tales que esa característica del IICA constituye para nosotros un verdadero motivo de orgullo. La Junta Directiva permitió también con su aquiescencia la adopción de políticas de personal; de políticas institucionales y de políticas técnicas tales que le dan al IICA una coherencia interna y una agilidad de procedimiento que nos distingue y que, por lo tanto, también nos enorgullece.

Pero este agradecimiento, que formulo en primer término, no quedaria completo si en él no me refiriese también al personal del IICA. Si la Junta Directiva posibilitó la naturaleza de las acciones a la que me he referido, quienes la configuraron en la práctica y quienes permiten cotidianamente su caracterización son los esforzados funcionarios de la institución. Ellos, en una acendrada identificación con los objetivos y fines de nuestro organismo, permiten día a día hacer vigente su presencia en los países y merecen, por ello, mi más ferviente agradecimiento por la colaboración prestada a mi gestión.

Desearía ahora, señores, brevemente, referirme con algún grado de explicitud a algunas de las características especiales que ésta ha tenido. Sin perjuicio del análisis cuantitativo de nuestras acciones que ya ha sido formulado en otras ocasiones y en documentos que tienen ustedes en sus manos, quisiera englobar en este mensaje algunas notas configurantes de la política general de la institución referidas a la concepción de la misma.

Quisiera decir, en primer término, que iniciamos nuestra gestión bajo la égida de casi una utopía. Nuestra proyección humanista incluía una concep-

ción filosófica del quehacer internacional. Presumía una concepción ética de la cooperación internacional y por lo tanto, posibilitaba un choque directo con las concepciones usuales del desarrollo. Para éstas, el desarrollo es un fenómeno económico y en el mundo occidental economía y filosofía son dos disciplinas rotundamente separadas. Nuestra percepción de la problemática internacional involucra convencimiento de que en toda opción económica hay una filosofía, una ética y una ideología implícitas y que el desarrollo no sólo es un hecho económico sino que tiene una incidencia social de tal magnitud que hasta crea un nuevo tipo de civilización.

Con esos fundamentos pretendimos adoptar un conjunto coherente de principios normativos que nos permitiera recuperar, para el desarrollo, su naturaleza subordinada e infravalente, que lo caracteriza como un medio de conducir a los hombres a su existencia más humana y no perseguirlo con un objetivo mítico y universal convertido en una especie de fin en sí mismo.

Pretendimos en primera instancia dotar nuestra acción aún cuando fuera de una ética esbozada a grandes rasgos. Fuimos conscientes que en materia de cooperación internacional había que abandonar la era de los titubeos destructivos para pasar a la de las afirmaciones valientes. Por ello, comprendimos que las situaciones imperfectas nunca se sanean por sí mismas; que necesitan un aliento humano, una creación de la inteligencia y de la voluntad de hombres conscientes y actuantes que, poseyendo una visión de las finalidades, pudieran escoger los medios racionalmente.

No se nos escapó, ni se nos escapa en la circunstancia actual, que en este campo de la cooperación internacional, la conciencia de los pueblos se despierta con mayor vehemencia cada vez al deseo del progreso en todos los frentes y que su concepción del progreso abarca un campo de actividad muy amplio que persigue, en grandes líneas, satisfacer aspiraciones de la liberación humana opuestas a situaciones de hecho que muestran estructuras y dinamisismos deficientes, inadaptados, caducos e incrustados.

Recordando a Crosse, concebimos que la historia y la política de los organismos internacionales, así como la historia y la política generales, son ante todo éticos. Por eso propusimos una nueva visión de la cooperación internacional. Dijimos que en materia de

cooperación técnica internacional su finalidad última no debía ser el interés de aquél que da sino la obligación de sentirse responsable acerca de aquél que no tiene lo suficiente. Nunca dejamos de tener en cuenta que históricamente la cooperación internacional nació de una mezcla de altruismo de protección de intereses y de reacción a presiones más o menos resistibles; de una cierta esperanza mal definida por descubrir una vida más humana y que, una vez transcurridos los años de euforia, son otras las consideraciones que ahora se tienen en cuenta: las cada vez mayores reivindicaciones de los países subdesarrollados.

Para nosotros, la cooperación técnica encuentra su justificación más clara en la solidaridad universal de los hombres y de las naciones y, bajo esta inspiración, hemos conducido nuestras acciones tratando de que las colaboraciones y cooperaciones de los países más privilegiados del continente se utilicen eficazmente en los países de menores recursos. Para nosotros ha sido muy claro este último punto; hemos reconocido con el gran economista Alfred Marshall, que la existencia de una extrema pobreza junto a una riqueza opulenta no tiene justificación moral y que todos los esfuerzos tendientes a mitigar las diferencias son parte de una política humanista general que se inspira en la más absoluta convicción de que los recursos naturales de la tierra fueron destinados por Dios para todos aquéllos que viven sobre el planeta y que esta convicción, fácilmente aceptada en lo que respecta al uso de los recursos dentro de cada país, tiene que ser también referida a los continentes y al Universo todo.

Por ello, preconizamos la adopción de un esfuerzo consciente de comprensión de voluntad y de acción necesaria para que, a la inversa, los países puedan hacerse una idea de su propio interés nacional que sea compatible con las exigencias de otros países y la solidaridad humana total.

A fin de operacionalizar esas ideas, tuve la satisfacción de plantear los principios que deberían inspirar la cooperación técnica internacional. A ellos me referí en dos ocasiones ante esta Junta Directiva y puedo decir con satisfacción que a ellos se ciñeron las políticas del IICA y que su filosofía inspiró todas nuestras acciones. Así, pretendimos siempre que nuestra colaboración enfocase el desarrollo como una operación global que hay que encarar en su totalidad y en sus fases sucesivas. Nuestras acciones han obedecido siempre a la existencia de prioridades nacionales derivadas del inventario de necesidades y recursos y de la

demanda establecida por los propios países miembros. Nuestros técnicos han sido acicateados permanentemente a actuar con gran honestidad ante los proyectos defectuosos siendo requeridos a tener el valor y la generosidad suficientes para denunciar y reconocer, respectivamente, yerros propios o ajenos que perturben la efectividad de los proyectos y actividades.

Hemos cumplido, en la medida de lo posible, en recurrir a técnicos especialistas aun de fuera de nuestros cuadros, reconociendo las incapacidades propias de la especialización. Hemos trabajado en todos los países dentro de una percepción temporal que persiguiese la adecuación de los recursos a las necesidades. Hemos tratado de dar a nuestros equipos técnicos complementariedad en sus esfuerzos y unidad en la concepción básica de los problemas que afrontasen. Hemos perseguido siempre trabajar con técnicos e investigadores nacionales, tanto para darle un tono de realismo a nuestra actividad cuanto para preparar futuros cuadros para el desarrollo. Pero por sobre todas estas consideraciones, hemos perseguido que nuestros funcionarios tengan cada vez mayor respeto por la dignidad de la persona humana y una mayor preocupación cada vez por introducir y aplicar modos de acción que beneficien directamente al hombre y que se hagan palpables en formas concretas de beneficio personal.

Esta ha sido la base y el sustento de lo que en 1970 planteé como la Proyección Hemisférica y Humanista del IICA”.

IMPORTANTES RESOLUCIONES PARA LAS ACCIONES DEL IICA SE APROBARON EN LA XIV REUNION ANUAL DE SU JUNTA DIRECTIVA

En Ottawa, Canadá, del 5 al 9 de mayo de 1975, se realizó la XIV Reunión Anual de la Junta Directiva del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. En esta oportunidad, funcionarios del más alto nivel técnico del sector agrícola de los países miembros, dieron su aprobación a resoluciones de importancia decisiva para los programas del IICA, en beneficio del desarrollo de los países americanos.

Entre las Resoluciones de mayor importancia adoptadas por la Junta Directiva del IICA, destacan:

- *Aprobación del Programa-Presupuesto 1975-1976.*

- *Aprobación del Reglamento del Fondo Extraordinario Simón Bolívar.*
- *Aprobación del Programa Cooperativo para la Prevención y Control de la Roya y otras Plagas y Enfermedades del Café.*
- *Aprobación del Empleo, Control y Promoción del Uso adecuado de Plaguicidas.*
- *Convocatoria de la VII Conferencia Interamericana de Agricultura.*
- *Establecimiento de la Secretaría del Programa Interamericano de Juventudes Rurales.*
- *Establecimiento de la Comisión Nacional Asesora.*
- *Importancia de la Investigación Agropecuaria en los Trópicos Húmedos.*

MINISTROS DE AGRICULTURA APROBARON MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DEL TROPICO AMERICANO

Los Ministros de Agricultura de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, aprobaron el Marco Conceptual para el Desarrollo del Trópico Americano. Este importante documento se originó en la reunión realizada en Palmira, Colombia, del 10 al 12 de abril de 1975, promovida por el Ministro de Agricultura de Colombia, atendiendo a una recomendación formulada por la Quinta Reunión de la Comisión Asesora del Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano, IICA-TROPICOS, con el propósito de establecer un marco conceptual para el desarrollo del trópico americano que facilite la ejecución de las recomendaciones técnicas formuladas por el Programa durante la primera etapa del diagnóstico.

Este marco conceptual ha sido definido sobre la necesidad de iniciar la ejecución de programas binacionales y multinacionales para el desarrollo integrado de las vastas regiones tropicales de cada uno de los países, buscando

el lógico equilibrio entre la explotación económica agropecuaria y forestal y la conservación de los recursos naturales renovables.

La Declaración de los Ministros de Agricultura es la siguiente:

“Los Ministros de Agricultura de Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia, países Miembros del Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano, de la Cuenca Amazónica, aprueban el siguiente Marco Conceptual para el desarrollo de sus áreas tropicales.

La región tropical de Sur América, constituida por la amazonia y la orinoquia, cubre más de la mitad de los territorios de Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia. Se caracteriza por un desarrollo incipiente y por el bajo nivel de vida de sus habitantes. En términos generales, posee suelos viejos, fuertemente ácidos y muy pobres para el establecimiento de cultivos tradicionales. Sobre esta clase de suelos se encuentran amplias extensiones cubiertas por una masa forestal heterogénea, que por su exuberancia y variedad aparenta atractivas condiciones de productividad.

La crisis alimentaria mundial; el propósito de corregir los desequilibrios regionales impuestos por la concentración de recursos e ingresos en las zonas de influencia metropolitana; la migración de las poblaciones rurales a las grandes urbes en busca de mejores oportunidades a las que tienen derecho; y la necesidad de atender las justas aspiraciones sociales, plantean la urgencia de promover ingentes esfuerzos y movilizar recursos significativos dentro de una ordenada estrategia para el desarrollo del trópico, en favor del hombre y como complemento y apoyo a los cambios estructurales que cada país requiera.

Por otra parte, la desordenada ocupación del trópico, ha creado un problema adicional por la destrucción de los recursos naturales que conlleva.

Propósito del Desarrollo

La incorporación del trópico a la economía de los países americanos debe concebirse fundamentalmente para lograr una justa distribución de la riqueza y en esa forma elevar las condiciones de vida del poblador de la región y su consiguiente incorporación al sistema socio-político y económico de los países. La

conservación, el aprovechamiento racional y la renovación de los recursos naturales de la región como un todo y de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo hará posible tales objetivos a través del incremento de la producción agropecuaria y forestal y la utilización de otros recursos como la fauna y la flora silvestre, la pesca, el gran potencial hidroenergético, y el paisaje.

Es conveniente destacar que los recursos naturales de los trópicos, ofrecen un cúmulo de oportunidades que no están restringidas al desarrollo forestal y agropecuario. Dentro de este criterio surge el concepto de complementación.

Estrategia del Desarrollo

El desarrollo del Trópico Americano requiere la ejecución de planes debidamente estructurados que aseguren la participación coordinada de los diferentes sectores de la economía.

La estructuración y ejecución de estos planes implica dos actividades básicas, para ser desarrolladas por los Estados:

1. El conocimiento del medio ambiente y la evaluación de los recursos naturales existentes, en particular del suelo, para la identificación de las alternativas de uso de cada ecosistema, de tal modo que se pueda obtener una productividad permanente y creciente, evitando degradaciones irreversibles del medio natural.
2. La formulación de una nueva concepción de utilización integral e integrada de estos recursos, la cual exige el diseño de nuevas tecnologías, habida cuenta de la fragilidad y la complejidad de los ecosistemas tropicales. Estas nuevas tecnologías deben aprovechar todos los recursos naturales disponibles en el área, en tal forma que se combinen los sistemas de producción agropecuario-forestales con el manejo de la fauna terrestre y acuática, de la flora y de los demás recursos naturales. Todas las fases del ciclo productivo deben ser desarrolladas con criterio de unidad.

Para implementar estos planes son condiciones necesarias:

- a. Establecer a nivel nacional, una adecuada coordinación intersectorial e interinstitu-

cional que armonice los esfuerzos que los países realizan para el desarrollo de sus trópicos.

- b. Incrementar significativamente la inversión pública y promover la inversión privada en las áreas tropicales, debiendo necesariamente tener en cuenta criterios sociales además de los económicos y técnicos.
- c. Capacitar y crear conciencia en la población para aplicar las concepciones de desarrollo integral e integrado y garantizar el mantenimiento del ecosistema.
- d. Reafirmar la voluntad de reconocer el derecho de las comunidades nativas a ser protagonistas del desarrollo de los trópicos.
- e. Promover y fortalecer la acción coordinada de los países para ejecutar investigaciones de interés común; armonizar las medidas de conservación y preservación de los recursos naturales renovables, establecer normas generales para el inventario y evaluación de dichos recursos e intercambiar conocimientos y experiencias.
- f. Intercambiar informaciones y tecnologías para una racional explotación de los recursos naturales renovables, como respuesta a la creciente demanda mundial por dichos recursos.

La Organización Institucional para el Desarrollo

La necesidad de desarrollar el Trópico Americano implica que los gobiernos formulen y ejecuten estrategias específicas y concretas en sus planes nacionales de desarrollo”.

Costa Rica

PROCESO AGRARIO ANALIZARON DIPUTADOS

Para analizar la realidad agraria de Costa Rica; ampliar conocimientos sobre los aspectos políticos, jurídicos, económicos y sociales

de la reforma agraria y obtener mayor información sobre las experiencias de otros países americanos, en San José, Costa Rica, del 28 al 31 de julio, se realizó el Seminario Nacional de Reforma Agraria para Diputados de Costa Rica.

Participaron como expositores prestigiosos especialistas en la materia como Víctor Giménez Landínes, Guillermo Figallo y Francisco Oliart. En el análisis de las “experiencias en reforma agraria en Costa Rica y medidas necesarias para una acción más acorde con la realidad costarricense” participaron: Hernán Garrón, Ministro de Agricultura y Ganadería; Teodoro Quirós, Presidente Ejecutivo del Instituto de Tierras y Colonización; Benjamín Núñez, Rector de la Universidad Nacional y Rodrigo Barahona, Catedrático de Derecho Agrario de la Universidad de Costa Rica. En la sesión inaugural participaron el doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA y el Lic. Alfonso Carro, Presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

El Seminario fue auspiciado por la Asamblea Legislativa, el Instituto de Tierras y Colonización, con la colaboración del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA; y el Programa de Adiestramiento y Estudios para el Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, PRACA.

FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE COSTA RICA EN SEMINARIO SOBRE REFORMA AGRARIA

Los directivos de la Unión de Empleados del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, organizaron un Seminario sobre Reforma Agraria para sus asociados, con el propósito de actualizar información referente al proceso agrario costarricense. El seminario se realizó en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 2 de agosto y contó con la cooperación de los expositores que participaron en el Seminario de la Asamblea Legislativa, el IICA y el PRACA.

APROBADO REGLAMENTO DE EMPRESAS COMUNITARIAS DE AUTOGESTION CAMPESINA

Fue aprobado el 21 de mayo pasado el reglamento de empresas comunitarias de autogestión campesina, agrícolas y pecuarias, mediante decreto ejecutivo firmado por el Presidente de la República, Licenciado Daniel Oduber Quirós.

El artículo 1o. del reglamento expresa que la empresa comunitaria campesina “es una asociación voluntaria de agricultores de escasos recursos, que llenan los requisitos de beneficiarios para los fines de parcelación y colonización, de la legislación agraria vigente, organizada con el objeto principal de poseer y explotar tierras en común, como una sola unidad de producción, mediante la contribución de su trabajo personal directo y el aporte de capital, obteniendo como beneficio de tales aportaciones la condición de copropietarios de las utilidades de reserva que se obtendrán de la gestión empresarial”.

El reglamento también determina que los campesinos asociados deberán demostrar, por medio de los estudios socio-económicos que realice el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, cohesión en intereses comunes, disposición de trabajar la tierra en forma conjunta y comunitaria, y responsabilidad solidaria en las acciones que representa la constitución de la empresa campesina.

De esta forma, se nos explicó, el gobierno profundiza su política agraria, definida por el Presidente de la República, quien ha afirmado que el ITCO, como institución dedicada al bienestar campesino, tiene como tarea principal la de constituirse en el “gran ejecutor de la política con las de campesina, en coordinación con las demás instituciones del Estado”.

PRODUCCION ARROCERA EN EMPRESAS CAMPESINAS

El Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, por medio de su Departamento de Planificación, informa que en los asentamientos de los programas de consolidación de colonias y formación de empresas agropecuarias campesinas, se obtuvo una producción de 39.760 quintales de arroz.

Esta producción, dice, corresponde a una superficie sembrada de poco más de mil hectáreas y su valor, asciende a ₡3.737.000.

Informa que otro de los cultivos que alcanzó una alta producción fue el maíz, con un total de 58.093 quintales, sembrados en poco más de dos mil hectáreas; el ingreso económico, por este concepto, fue de ₡3.035.000.

En lo tocante a la leche, la producción fue de 4.214.397 botellas con un valor de ₡3.217.000.

El informe, preparado por los técnicos del ITCO, destaca también la magnífica producción de banano en sólo dos asentamientos: Coopecariari y Coopebataán, en los cantones de Pococí y Matina, respectivamente de la provincia de Limón.

NUEVA EMPRESA AGROPECUARIA CAMPESINA DENOMINADA “LIBERACION”

El Departamento de Organización y Capacitación Campesina del Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, cooperó en la organización de la empresa agropecuaria campesina, denominada “Liberación”.

Esta nueva empresa comunitaria está situada en Fátima de San Pedro, Pérez Zeledón. La integran 15 familias que se dedican al cultivo de maíz, frijoles y hortalizas.

Panamá:

REUNION CENTROAMERICANA DE DIRIGENTES DE EMPRESAS COMUNITARIAS CAMPESINAS

Considerando la importancia y la necesidad de realizar un amplio intercambio de experiencias entre los beneficiarios de las empresas comunitarias, el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, PRACA, organizó la Reunión Centroamericana, de dirigentes de Empresas Comunitarias Campesinas, la misma se realizó en Panamá, del 23 al 28 de junio de 1975, y sus objetivos fueron:

1. Propiciar un intercambio de ideas y experiencias entre los participantes sobre las características y avances logrados en materia de Empresas Comunitarias Campesinas.
2. Informar a los participantes y discutir con ellos los planteamientos sobre Empresas Comunitarias Campesinas que han surgido de diferentes reuniones técnicas sobre esta materia, con el objeto de enriquecer el marco conceptual existente de dichas empresas.
3. Informar a los participantes sobre las oportunidades que se les pueden presentar dentro de un marco integracionista a nivel centroamericano en pro del desarrollo de sus empresas y del desarrollo general de los países del área.
4. Discutir con los participantes, las necesidades de asistencia técnica y capacitación para el mejoramiento de las empresas comunitarias campesinas, de manera que el PRACA y los organismos nacionales que están trabajando en este campo, puedan orientar mejor sus acciones.

5. Promover la organización de una Confederación Centroamericana de Empresas Comunitarias Campesinas.

La organización de la reunión estuvo a cargo del PRACA con el patrocinio de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá, la Confederación Nacional de Asentamiento Campesino de Panamá y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA.

Honduras:

REALIZO SEMANA AGRARIA

En Tegucigalpa, Honduras, del 18 al 23 de agosto de 1975, se realizó la Semana Agraria, organizada por el Instituto Nacional Agrario INA y el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, PRACA.

Uno de los acontecimientos más importantes de la Semana Agraria de Honduras, fue el ciclo de conferencias que estuvieron a cargo de prestigiosos expertos, especialmente invitados por los organizadores. El temario desarrollado fue el siguiente:

1. La Reforma Agraria, condición para el desarrollo en Latinoamérica, por Víctor Giménez Landínez.
2. Aspectos Económicos, Sociales y Políticos de la Reforma Agraria, por Carlos Delgado.
3. La Doctrina Social de la Iglesia, por el Presbítero Benjamín Núñez.
4. Aspectos Jurídicos de la Reforma Agraria, por Francisco Oliart.
5. Algunas Experiencias de la Reforma Agraria en Latinoamérica: Casos de México y Perú, por Iván Restrepo y Francisco Oliart.

6. Aspectos Económicos, Sociales y Políticos de la Reforma Agraria en Honduras, por el Cnl. Mario Maldonado

7. Papel de las formas asociativas de producción en la nueva estructura agraria, por Francisco Oliart.

8. Rol de las organizaciones campesinas y obreras en el proceso de la reforma agraria hondureña, Panel a cargo de dirigentes de las organizaciones campesinas.

Las diversás actividades programadas durante la "Semana Agraria Hondureña" contó con la asistencia del Jefe de Estado, Cnl. Juan Melgar Castro; Ministros de Estado, representantes de organismos internacionales, representantes del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, autoridades de organismos técnicos y dirigentes de las organizaciones campesinas.

SEMINARIO SOBRE REFORMA AGRARIA PARA OFICIALES DE LAS FUERZAS ARMADAS DE HONDRURAS.

Del 25 al 27 de agosto de 1975, en Tegucigalpa, Honduras, se realizó el Segundo Seminario sobre Reforma Agraria para Oficiales de las Fuerzas Armadas de Honduras. Participaron un total de 57 oficiales de la Escuela de Aplicación para diversas Unidades Militares del país.

Participaron como conferencistas los siguientes expertos: Víctor Giménez Landínez, de Venezuela; Dr. Carlos Delgado del Perú; Presbítero Benjamín Núñez, de Costa Rica; Dr. Francisco Oliart, experto del IICA; el Cnl. Mario Maldonado, de Honduras y dirigentes de las organizaciones campesinas de Honduras.

CURSO PARA LA FORMACION DE TECNICOS EN DESARROLLO RURAL

Para lograr la mayor eficacia del proceso de cambio estructural con vista al aumento de la producción y productividad agrícola y al

mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos, el Instituto Nacional Agrario, a través del Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria, PROCCARA, ha organizado el Curso para la Formación de Técnicos en Desarrollo Agrario, considerando la urgencia de preparar un conjunto de cuadros que, sin sustituir a los técnicos con formación académica, puedan cumplir algunas funciones específicas con el proceso agrario de Honduras. Este curso se realizará en Tegucigalpa, entre el 6 de octubre al 19 de diciembre 1975.

A estos nuevos cuadros se ha denominado "Técnicos en Desarrollo Agrario" y su misión será la de responder a las necesidades concretas del desarrollo del proceso agrario de Honduras. El curso se orientará hacia tres áreas temáticas que son las siguientes:

1. Planificación de la reforma agraria a nivel nacional y regional.
2. Elaboración y Evaluación de Proyectos para el desarrollo del proceso de reforma agraria..
3. Administración y Planificación de las Empresas de la Reforma Agraria..

Programa del Curso

El curso para la formación de Técnicos en Desarrollo Agrario (TDA), desarrollará el siguiente programa de trabajo:

Ciclo A:

Formación Básica.

1. Nociones Elementales de Economía.
2. Introducción a la Economía Hondureña.
3. Teoría y Práctica de la Reforma Agraria.
4. Introducción a la Planificación.

Ciclo B:**Especialidades:****Planificación Agraria**

1. Planificación de la Reforma Agraria
2. Planificación de Areas de Reforma Agraria
3. Planificación de Empresas de la Reforma Agraria
4. Elaboración, Selección y Evaluación de Proyectos de Inversión

Elaboración y Evaluación de Proyectos de la Reforma Agraria

1. El Marco Global para la Elaboración de Proyectos
2. Elaboración de Proyectos de la Reforma Agraria
3. Selección y Evaluación de Proyectos
4. Administración y Ejecución de Proyectos

Administración y Planificación de Empresas de la Reforma Agraria

1. Criterios para la Planificación de Asentamientos Rurales
2. Métodos y Técnicas de Planificación de Empresas Rurales
3. Formulación del Plan de la Empresa
4. Administración y Control de Empresas Rurales.

Trabajos prácticos

Con el propósito de complementar la formación teórica impartida, se ha programado la realización de trabajos prácticos en el terreno, a fin de entrenar a los participantes en la elaboración de proyectos de ámbito regional y a nivel de empresas. La programación de estas prácticas se realizará en estrecha coordinación con los programas del INA, de manera que los proyectos elaborados no sólo sirvan de ejercicio a los participantes sino también a las necesidades concretas del INA.

PERU:**GOBIERNO HIZO ENTREGAS DE MAS DE 400 MIL HECTAREAS DE TIERRAS**

Conmemorando el sexto aniversario de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria del Perú, y en oportunidad de celebrar el "Día del Campesino" las autoridades del Gobierno del Perú, han hecho entrega de más de 400.000 hectáreas el 24 de Junio de 1975 a cerca de 18.000 familias campesinas, en la mayor entrega de tierras que se hubiera realizado hasta la fecha en el proceso agrario del Perú.

Las regiones donde se hicieron estas entregas son: Cuzco un total de 100.224 hectáreas a 3.498 familias agrupadas en 24 empresas campesinas. Nazca un total de 99.262 hectáreas beneficiando a 2.223 familias campesinas que formarán 14 nuevas empresas asociativas. En el Departamento de Cajamarca se adjudicó un total de 88.050 hectáreas a 23 nuevas empresas campesinas, conformadas por 3.256 familias. En Piura se adjudicó un total de 29.329 hectáreas a 18 empresas campesinas compuestas por 578 familias campesinas. En el Departamento de Iquitos se adjudicaron más de 40.000 hectáreas de las cuales 30.000 corresponden a comunidades nativas. En el Alto Amazonas se hizo entrega de 9.800 hectáreas a cuatro empresas constituidas por 183 familias.

Finalmente en Huancayo se hizo entrega de 7.509 hectáreas, beneficiando a 529 familias campesinas.

Se destaca que dentro del proceso agrario peruano por primera vez se dió tierras a comunidades de la selva, coincidiendo esta entrega con el primer aniversario de la Ley que creó las Comunidades Nativas.

AVANCES SOBRE METODOLOGIA DE LA ORGANIZACION DE EMPRESAS COMUNITARIAS EN CURSO INTERAMERICANO

El Curso Taller sobre Organización de Empresas Comunitarias Campesinas, realizado en Lima, Perú, entre el 12 de mayo al 20 de junio, constituyó un evento de significativa importancia para el desarrollo del sector rural de los países de América Latina.

El curso fue auspiciado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA; el Ministerio de Agricultura del Perú y el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA, del Perú. Participaron directivos y técnicos de los organismos de reforma agraria de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana y el Perú.

Objetivos del Curso

1. Permitir a los participantes conocer toda la mecánica de formación y puesta en marcha de una Empresa Comunitaria de Autogestión mediante su participación activa en la formulación y ejecución reales de una empresa comunitaria campesina en marcha.
2. Hacer conocer otras formas campesinas de organización empresarial que se dan en el Perú.

Programa del Curso

El Curso, organizado en cuatro etapas de trabajo, permitió analizar los siguientes aspectos:

Primera Etapa:

1. Aspectos ideopolíticos del desarrollo.
2. Lo rural en el desarrollo.
3. Teoría y práctica de la localización espacial en el desarrollo.

4. Nuevas modalidades de propiedad y empresa.
5. Aspectos jurídicos de las nuevas modalidades de propiedad y empresa.
6. Relaciones de producción e integración horizontal y vertical en las nuevas modalidades de empresa.
7. Algunas experiencias latinoamericanas en Empresas Asociativas de Autogestión.
8. Experiencias en empresas autogestionarias en el Perú.

Segunda Etapa:

1. Delimitación del ámbito del PIAR (Proyecto Integrado de Asentamiento Rural):
 - a) Recursos Naturales.
 - b) Infraestructura física para la producción.
 - c) Infraestructura física de servicios.
 - d) Ubicación de centros poblados.
 - e) Demografía.
 - f) Informe sociológico.
2. Formación de las nuevas empresas:
 - a) Delimitación del ámbito físico de las empresas.
 - b) Determinación de las modalidades de la empresa.
 - c) Motivación del grupo campesino.
 - d) Organización de la empresa (establecimiento del Comité organizador; elaboración, discusión y aprobación de los estatutos; reconocimiento oficial; elección e

integración de organismos de gobierno; elaboración y discusión del plan de explotación y de los lineamientos del Plan de Desarrollo; elaboración y discusión del plan de crédito; plan de mercadeo, integración en centrales; planificación física; vinculación con las organizaciones políticas representativas del campesinado).

Tercera Etapa:

Visitas a algunas de las Sociedades Agrícolas de Interés Social en el Departamento de Junín, a fin de establecer comparaciones en su funcionamiento con el de las empresas establecidas en la costa.

Cuarta Etapa:

Evaluación de los trabajos efectuados y experiencias obtenidas. Esta evaluación permitió a los participantes reflexionar sobre el tema central y básico y elaborar soluciones probables a los problemas de organización que enfrentan sus respectivos países en este campo, tan nuevo e importante del desarrollo rural.

Origen de este tipo de actividades

En la Decimotercera Reunión Anual de la Junta Directiva, celebrada en Caracas, en mayo de 1974, se acordó la ejecución de un Programa de Capacitación y Estudios en Empresas Comunitarias; se recomendó, específicamente, que se utilicen, en la medida de lo posible, los recursos de Capacitación Recíproca existentes. Con este objetivo, el Director General del IICA convocó a los Directores de Centros y Programas de Capacitación, a que recomendaran los proyectos y actividades que podrían realizarse. Una de las recomendaciones surgidas consistió en una instancia en el sentido de hacer conocer la metodología de formación y puesta en marcha de las Empre-

sas Campesinas de Autogestión, conforme al ejemplo de cómo se están desarrollando en el Perú. De acuerdo con estos antecedentes, el Director del IICA solicitó al Ministerio de Agricultura del Perú su colaboración a través del CENCIRA para realizar este Curso Taller sobre Organización de Empresas Comunitarias Campesinas.

CAPACITACION DEL CAMPESINO ROL PRIORITARIO EN EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA

Los alcances e importancia de la capacitación del campesino en el proceso de la reforma agraria de América Latina, fueron analizados en la Reunión de Directores de Centros y Programas de Capacitación de Reforma Agraria, la misma tuvo lugar en Lima, Perú, del 5 al 9 de mayo de 1975. Esta reunión se realizó con los auspicios del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, el Gobierno del Perú y el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA, del Perú.

Participaron directivos y especialistas de los organismos comprometidos en este campo de trabajo como el Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria de Colombia; el Instituto de Capacitación Agropecuaria de México, INCA; el Programa de Capacitación Campesina de El Salvador; la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria, CIARA de Venezuela y el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA, del Perú.

Este importante evento permitió conocer las actividades desarrolladas por estos organismos encargados de la capacitación campesina en los procesos de reforma agraria de los países latinoamericanos.

EL IICA ESTABLECIO LA SECRETARIA INTERAMERICANA PARA LA JUVENTUD RURAL

El Director General del IICA, doctor José Emilio G. Araujo, estableció la Secretaría Interamericana para la Juventud Rural, SIJR, en cumplimiento de la Resolución 34(14/75) de la XIV Reunión Anual de la Junta Directiva, realizada en Canadá, mayo de 1975.

La SIJR es un servicio del IICA para apoyar y fortalecer los programas nacionales de la juventud rural de las Américas; incrementar las actividades que brinden a la juventud rural mejores y efectivas oportunidades de participación en el desarrollo rural y apoyar programas de las organizaciones que promuevan el desarrollo integral de la juventud rural.

Objetivos de la SIJR

1. Conformar un centro regional de información sobre juventud rural; sus organizaciones; actividades y proyecciones.
2. Coordinar las relaciones entre las organizaciones nacionales e internacionales al servicio de la juventud rural.
3. Promover la participación de la juventud rural en las Líneas de Acción del IICA, propiciando su participación en todas las fases del proceso del desarrollo rural.
4. Cooperar con la expansión de proyectos nacionales y multinacionales de la juventud rural, apoyando gestiones para la obtención de recursos adicionales y proporcionando apoyo técnico, de su especialidad, que no pueda ser suministrado por las organizaciones nacionales.

Además de las actividades que se originan de la interpretación de sus objetivos, la SIJR estará a cargo de la publicación del boletín "Juventud Rural"; la coordinación y conducción de la Conferencia Interamericana de

la Juventud Rural de 1976 en Venezuela y ejercerá la Secretaría del Consejo Interamericano para la Juventud Rural, CAIJR. La sede de la Secretaría Interamericana para la Juventud Rural se encuentra en la Dirección General del IICA, San José, Costa Rica.

FUERON ANALIZADAS POLITICAS AGRARIAS PARA EVITAR MIGRACION RURAL A LOS CENTROS URBANOS

En Caracas, Venezuela, del 30 de junio al 4 de julio, tuvo lugar la Conferencia Regional Preparatoria HABITAT, previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, que se realizará en Vancouver, Canadá, en Junio de 1976.

Uno de los temas que destacó en la conferencia de Caracas, fue el del flujo migratorio "campo-ciudad" que constituye actualmente uno de los problemas más complejos con que se enfrentan los programas de desarrollo en la mayoría de los países, de modo especial en los de América Latina y el Caribe.

Sobre este tema, precisamente, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, invitado a participar en dicha conferencia, asumió una posición de decisiva relevancia con respecto a los medios que podrían emplearse para reducir el proceso migratorio del campo hacia la ciudad que, como problema económico y social, es conocido como uno de los más complejos con que se enfrentan los programas de desarrollo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

El doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA, dio a conocer la posición de este organismo, al exponer los fundamentos de un estudio elaborado por el doctor Araujo y Alberto Franco, titulado "Algunas políticas agrarias que pueden retardar el crecimiento poblacional urbano".

LA EMPRESA COMUNITARIA:

UNA SISTEMÁTICA REFORMISTA EN EL
PROCESO AGRARIO LATINOAMERICANO*

UNA SISTEMÁTICA REFORMISTA EN EL
PROCESO AGRARIO LATINOAMERICANO
UNA SISTEMÁTICA REFORMISTA EN EL PROCE:
SISTEMÁTICA REFORMISTA EN EL PROCESO AGRARIO L
CA REFORMISTA EN EL PROCESO AGRARIO LATINOAME
FORMISTA EN EL PROCESO AGRARIO LATINOAMERICANI
EN EL PROCESO AGRARIO LATINOAMERICANO
SO AGRARIO LATINOAMERICANO



El régimen tradicional de propiedad privada de la tierra está experimentando en todo el mundo profunda revisión. El latifundismo —desajuste que pone el 70 por ciento de la tierra en manos del 10 por ciento de propietarios— no sólo constituye una situación antinatural e injusta, sino que está actuando como rémora que obstaculiza la plena incorporación del campesino en el proceso de desarrollo. Pero, si el fenómeno es universal es más agudo en Latinoamérica, y es a este continente al que la mencionada publicación está dirigida.

La reforma agraria no es una panacea dogmática e inflexible, que cure, por sí misma y por sí sola, todos los males de que adolece el régimen tradicional de tenencia de la tierra. Este libro —sobre un tema especializado y tratado por especialistas de diversos países— viene a demostrarlo ampliamente, describiendo desde todos sus ángulos los instrumentos complementarios que la reforma agraria debe manejar, para poder alcanzar las metas deseadas y constituirse en elemento eficaz de cambio y desarrollo.

Esta antología de artículos sobre la empresa comunitaria deriva su unidad y su fuerza de un factor intrínseco —la profundidad del tratamiento técnico de los temas, así como de otro extrínseco —la cohesión que le imprime su editor—. Como guía y método de esta “sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano”, la obra del doctor Araujo —y de los especialistas que lo acompañan en las páginas del libro— se constituye en el exponente de “una filosofía creadora”. Al proponerse transformar y humanizar las viejas estructuras de propiedad agraria, pone por delante al hombre, como sujeto de todo proceso de desarrollo, especialmente cuando se trata del “hombre de la tierra que, en el fondo, es el hombre con más sed de justicia” y que, por ende, según el Evangelio, merece ser hartado. Y es, así, un cálido humanismo el que está en la base de las reformas propugnadas por este libro.

Pero ¿cuáles son estas reformas y a qué están dirigidas? La espina dorsal subyacente en todo el libro de casi 400 páginas es la reforma agraria. Pero una reforma agraria, —se repi-

ARAUJO, J.E.G. La empresa comunitaria — Una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano. IICA, Serie Desarrollo Institucional, no. 4, 1975. 387 p.

te hasta la saciedad— que no se conforme con lotear la tierra, cortarla en pedazos, y dar uno a cada campesino. Quizás —observa el libro— es ese el tipo de “reforma que se viene haciendo desde que la carta de Punta del Este, en 1961, urgió a los países latinoamericanos a reformar el régimen de propiedad agraria. Pero una experiencia de catorce años ha demostrado lo estéril que es limitarse a la asignación individual o familiar de la tierra, sin tocar a fondo el problema. Lo que el campesino necesita no es tan sólo un trozo de tierra, sino saber y poder hacer algo con él; y “algo” que no sea cuestión de mera subsistencia, sino que contituya una franca mejora y un decidido progreso.

Para llenar esos fines, viene la empresa comunitaria, concebida —según la exhaustiva descripción que hacen de ella los diferentes autores del libro— como una sociedad de producción y explotación colectiva de la tierra por parte de una comunidad campesina libremente constituida, que la recibe a ese título para hacer mucho más eficiente la reforma agraria, beneficiarse realmente con ella, y convertir así al campesino en un ciudadano de pleno derecho de una sociedad más justa y más humana. La empresa comunitaria está llevando al campesino, derechamente y a corto plazo, a una nueva estructura de propiedad territorial, a la vez que lo inserta en una nueva sociedad, dentro de la cual comparte metas comunes, acepta valores y normas del grupo y coordina con él estrechamente sus acciones.

¿Cuáles son las bondades intrínsecas de una empresa comunitaria, para que pueda operar semejante transformación? Los expositores del tema en el libro de Araujo forman, entre todos, este cuadro completo:

La empresa comunitaria de autogestión campesina —según el nombre completo—, al ser un sistema integral de asentamiento rural, trasciende a la mera cooperativa de produc-

ción. No constituye un modelo propio ni del sistema capitalista ni del comunista. Fomenta el igualitarismo. Surgida de la reforma agraria y, a la vez, catalizadora de ella, se mantiene siempre dentro de ella, la supone y la complementa. Cada campesino, al aportar a ella su cuota parte en indiviso, engrosa el capital de todos —lo cual permite sacar el máximo provecho de la tierra colectivamente explotada— a la vez que participa en las utilidades en proporción directa de su aporte.

La empresa comunitaria no admite trabajo asalariado. Hace al hombre campesino sujeto de desarrollo y dueño de su propio destino, acabando definitivamente con su marginalidad. Sea que se califique a la empresa comunitaria de propiedad común, comunitaria, copropiedad o comunitarismo agrario, lo cierto es que ella hace del trabajador un empresario y un propietario a la vez. La propiedad agraria deja, entonces, de ser un medio para obtener beneficios exclusivamente individuales o de grupo, para convertirse en un bien, firmemente arraigado, al servicio de la comunidad y de su descendencia.

La Empresa Comunitaria: “Una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano” es un libro que está escrito en un léxico, obviamente, técnico pero inteligible. El constituye el más sostenido y mejor coordinado esfuerzo que conozcamos por mostrar la manera de implementar la reforma agraria y hacerla, definitivamente eficaz. El estilo es desigual, pues los autores, por lo general, no son estilistas, sino técnicos en diversas especialidades de las ciencias agrícolas.

Si, según las declaraciones de muchos estadistas latinoamericanos, los programas agrarios constituyen la más alta prioridad de sus gobiernos, la lectura de este libro constituirá también, para ese efecto, una prioridad insoslayable.

Lic. Pablo Cejudo Velázquez
Editorialista de “La Nación”
San José, Costa Rica

MANUAL DE PERIODISMO EDUCATIVO Y CIENTIFICO *

El Centro Interamericano de Producción de Material Educativo y Científico para la Prensa, CIMPEC, de la OEA acaba de publicar un manual sobre los métodos y las técnicas de una de las más modernas ramas especializadas del periodismo, la del periodismo educativo y científico. La publicación de este manual, preparado de manera especial, destaca las necesidades en materia de comunicación educativa y científica en América Latina.

En este campo —como en otros relacionados con el desarrollo— América Latina experimenta un considerable atraso. La investigación que es un requisito del desarrollo, ha sido descuidada, por que, —como lo expresa el Manual— “los procesos de producción, y particularmente de industrialización, no han prestado la debida atención a la investigación de los recursos y los procesos”. En consecuencia, el bajo desarrollo tecnológico del Continente no se ha constituido todavía en una verdadera respuesta a las necesidades de desarrollo de este hemisferio. Es dentro de este contexto donde aparece la necesidad y la urgencia de que los medios de comunicación social —especialmente en su dimensión especializada de “periodismo educativo y científico”— se conviertan en catalizadores del proceso de desarrollo global. El “Manual” lo expresa categóricamente así: “El periodismo científico y edu-

cativo puede y debe contribuir al esclarecimiento de los problemas de transferencia de tecnología y a superar la inferioridad actual de América Latina”.

La Organización de los Estados Americanos está incluyendo, cada vez más, la información científica, cultural, educativa y tecnológica en su Programa Regional de Desarrollo Educativo. Se está, en efecto, más consciente cada día de la función absolutamente imprescindible que ejercen la ciencia y la educación en el desarrollo, en cuyo proceso han sido llamadas “la industria básica”. La ciencia y la educación se han convertido también en la infraestructura necesaria para la formación del hombre nuevo, capaz de desenvolverse en el ambiente apropiado para operar el cambio social. A estas metas obedece el auspicio que la Organización Regional presta a la divulgación de la educación, la ciencia y la tecnología en el hemisferio, mediante instrumentos tales como el presente Manual.

El “Manual de Periodismo Educativo y Científico” está destinado a cubrir este campo del periodismo especializado en las Escuelas y Facultades de Periodismo y constituirá un valioso instrumento para la preparación del comunicador en esta “nueva tarea de la comunicación moderna”. El Manual posee rigor didáctico y pedagógico, complementando el texto con gráficos, diagramas e ilustraciones que ayudan a la comprensión de los secretos de esta nueva especialidad en el campo de la comunicación colectiva.

* CENTRO INTERAMERICANO DE PRODUCCION DE MATERIAL EDUCATIVO Y CIENTIFICO, CIMPEC-OEA Y MINISTERIO DE EDUCACION DE COLOMBIA. Manual de periodismo educativo y científico. Bogotá, Colombia. 1974.

El manual será sumamente útil para las instituciones interamericanas que tienen que ver con el desarrollo del hemisferio, entre las cuales el IICA es mencionado de manera particular, como poseedor de “sistemas propios para la generación y distribución de información. . . de una obligación específica de divul-

gar conocimientos y técnicas. . . y de un compromiso de difundir los resultados de sus investigaciones”.

DRA

San José, Costa Rica.

Guía para la presentación de artículos en la revista "Desarrollo Rural en las Américas"

Es una publicación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA-OEA. Aparece tres veces en el año y su objetivo principal es el de proporcionar un foro de discusión a científicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo.

Características del manuscrito:

El material informativo del manuscrito deberá ser preferentemente de tipo científico que ayude a dar una solución a los problemas del desarrollo rural.

Los artículos se aceptan en idioma español, inglés o portugués; deben enviarse en original y dos copias mecanografiadas a doble espacio. Si contiene cuadros, gráficas o ilustraciones, deben ser hechos claramente y en hoja separada del texto.

Las citas bibliográficas deben estar completas: Autor - Título de la obra - Lugar de publicación - Casa editora - Fecha - Número de páginas.

Toda correspondencia relacionada con la Revista debe ser enviada a la siguiente dirección:

Editor de la Revista Desarrollo Rural en las Américas
Apartado Postal No. 10281
San José — Costa Rica

Guide for submitting manuscripts to the magazine "Desarrollo Rural en las Américas"

This is a publication of the Interamerican Institute of Agricultural Sciences. It is published three times per year; its principal objective is to serve as a discussion forum for scientists and intellectuals interested in the multiple problems of development.

Manuscript requirements:

Materials submitted for publication should preferably be of a scientific nature dealing with solutions to the problems of rural development.

Articles will be accepted either in Spanish, Portuguese or English. The manuscripts must be typewritten using double spaces and submitted in triplicate. If graphs, charts, tables or illustrations are to be included, they must be clearly presented and on pages separate from the written text, indicating their location within the text.

The bibliographies must include the following information; name of the author; title of the work cited; place of publication, publisher, date of publication; and number of pages.

"DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS"

TARJETA DE SUSCRIPCION

Circula 3 veces al año: abril — agosto y diciembre.

Valor suscripción por UN AÑO, incluido importe correo aéreo US\$5,00 Año: 1975

Valor suscripción por DOS AÑOS, incluido importe correo aéreo US\$8,00 Años: 1975-1976

Nombre y apellido _____

Dirección _____ Apartado postal _____

Ciudad _____ País _____

Nota: pague el valor de su suscripción en MONEDA NACIONAL.

NOTA: Los interesados en suscribirse directamente por correo deben enviar este formulario, adjuntando cheque o giro bancario en dólares a la siguiente dirección:
IICA—Revista DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS
Apartado Postal No. 10281
San José — Costa Rica
Las suscripciones a pagar en moneda nacional deben efectuarse a través de las Representaciones Nacionales del IICA.

"DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS"

SUBSCRIPTION FORM

By means of this form, I subscribe to _____ . copy(ies) of the Journal "Desarrollo Rural en las Américas" (3 issues per year) for the period of: 1 year 1975 US\$ 6.00 by air mail
2 years 1975-76 US\$ 9.00 by air mail

Payment is by check money order UNESCO bonds

Name: _____

Street or postal address: _____

City: _____ Country: _____

**SEND THIS SUBSCRIPTION FORM TO: IICA — Revista DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS
Apartado Postal No. 10281
San José — Costa Rica**

Agosto Aéreo 14592

BOGOTÁ

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

✓ *Hacia una agricultura empresarial
en América Latina*

*Desarrollo institucional y situación
de organismos agrícolas en algunos
países de América Latina*

*Desarrollo Rural Integrado:
experiencias derivadas
del caso colombiano*

*Algunos aspectos importantes para un esquema de
programación de la investigación agrícola*

*Inventario de los recursos nacionales de
información y documentación agrícola para
su integración en el AGRINTER*

Notas y comentarios

Reseñas de libros

Vol. VII - No. 3 – Setiembre – Diciembre, 1975

IICA



Digitized by Google

*DESARROLLO RURAL
EN LAS AMERICAS*

HECTOR H. MURCIA

De nacionalidad colombiana; graduado en la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1966.

M. S. en la Universidad del Estado de Oklahoma, E.E. U.U., 1969.

Actualmente desempeña el cargo de Profesor y Asesor en Economía Agrícola, Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía, Contrato UCR/IICA, San José, Costa Rica.

JOSE EMILIO G. ARAUJO

De nacionalidad brasileña; graduado en la Escuela Nacional de Agronomía de la Universidad Rural de Brasil, 1945.

Postgrado en Ciencias del Suelo, en la Universidad de Cornell, New York, E.E.U.U., 1954.

Doctor en Agronomía en la Universidad Federal Rural del Sur, Rio Grande do Sul, Brasil, 1948.

Actualmente desempeña el cargo de Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, San José, Costa Rica.

ALBERTO FRANCO

De nacionalidad colombiana; graduado en la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Colombia, 1951.

M.S. en la Universidad de Cornell, E.E.U.U., 1962.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Planificación Agrícola, Dirección General, IICA, San José, Costa Rica.

DIEGO LONDOÑO R.

De nacionalidad colombiana; graduado en la Universidad de Caldas en Agronomía en 1961.

M.S. en Oklahoma State University, E.E.U.U.; en 1970; Ph.D. en Economía Agrícola en la misma Universidad en 1975.

Actualmente es director de la División de Estudios Rurales en el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, Colombia.

REFUGIO ISMAEL ROCHIN

De nacionalidad estadounidense; graduado en la Universidad de California, Berkeley en Economía, E.E.U.U., 1966.

Ph.D. en Economía Agrícola de la Universidad del Estado de Michigan, E.E.U.U., 1971.

Ex-funcionario de la Fundación Ford en Colombia y actualmente Profesor Asistente en el Departamento de Economía Agrícola, Universidad de California, Davis, E.E.U.U.

EDMUNDO GASTAL

De nacionalidad brasileña, graduado en la Facultad de Agronomía "Eliseu Maciel" Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil, 1957.

M.S. en la Universidad Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil, 1967.

Economista Agrícola, IICA, Zona Sur.

Actualmente ejerciendo el cargo de Director Ejecutivo de EMBRAPA, Brasilia, Brasil.

ORLANDO ARBOLEDA-SEPULVEDA

De nacionalidad colombiana; graduado en la Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia, 1962.

M.S. en la Universidad de Pittsburgh, Escuela Graduada de Bibliotecología y Ciencias de la Información, E.E. U.U., 1970.

Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Información y Documentación y Coordinador del Programa Educativo del IICA-CIDIA, San José, Costa Rica.



DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Vol. VII - No. 3 – Setiembre – Diciembre, 1975

CONTENIDO

Páginas

Hacia una agricultura empresarial en América Latina <i>Héctor H. Murcia y José Emilio G. Araujo</i>	193
Desarrollo institucional y situación de organismos agrícolas en algunos países de América Latina <i>Alberto Franco</i>	219
Desarrollo Rural Integrado: experiencias derivadas del caso colombiano <i>Diego Londoño R., y Refugio I. Rochín</i>	256
Algunos aspectos importantes para un esquema de programación de la investigación agrícola <i>Edmundo Gastal</i>	276
Inventario de los recursos nacionales de información y documentación agrícola para su integración en el AGRINTER <i>Orlando Arboleda-Sepúlveda</i>	286
Notas y comentarios	305
Reseñas de libros	309

DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS es una revista especializada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, publicada por la División de Información Pública de la Dirección General, Apartado Postal No. 10281, San José, Costa Rica.

Aparece tres veces al año, en Abril, Agosto y Diciembre. Su objetivo principal es proporcionar un foro de discusión para técnicos e intelectuales interesados en los múltiples problemas del desarrollo. Se aceptan artículos originales en español, portugués e inglés, mecanografiados a doble espacio, con dos copias. En casos excepcionales, se reproducen artículos ya publicados, cuando su interés o valor informativo amerite una mayor divulgación.

La responsabilidad por el contenido es exclusivamente de los autores. Los artículos no reflejan el criterio sustentado por ninguna institución ligada o no a ellos.

Suscripción anual: US\$ 5.00; Dos años US\$ 8.00. Incluido el importe por correo aéreo.

Microfilmes o reproducciones xerox, solicítense a University Microfilms, 300 N. Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan, 48106, EE.UU.

Director General del IICA:
JOSE EMILIO G. ARAUJO (Dr. Agr.)

Comité Editorial:
MALCOLM H. MACDONALD (Ph.D.)
Presidente
ENRIQUE BLAIR (Ing. Agr.)
ALBERTO FRANCO (M. S.)
HUGO FERNANDEZ (M. A.)

HACIA UNA AGRICULTURA EMPRESARIAL EN AMERICA LATINA

Se dice que el reducido número de empresarios agrícolas es una de las características especiales del atraso en el desarrollo del sector rural y que, en referencia particular al caso de América Latina, esta situación se presenta con abrumadoras evidencias.

Este hecho ha originado la tendencia a hacer énfasis en la necesidad de despertar una conciencia empresarial entre los agricultores de esta región del Continente, como uno de los medios para promover su avance e integración efectiva a los procesos nacionales de desarrollo. Sin embargo, este deseo se enfrenta a muchos y variados obstáculos, relacionados principalmente con la ineficiente utilización de los recursos de la producción tanto a nivel nacional como de finca, debido a la interrelación de diversas causas que tienen su origen principal en las inadecuadas estructuras agrarias que prevalecen en gran parte de la región. Esta afirmación es plenamente demostrable y se ilustra en el presente artículo con diferentes ejemplos que muestran como las deficiencias en la tenencia y uso de la tierra, en la utilización y orientación de los recursos financieros, en la incipiente vinculación de las técnicas y métodos administrativos a la producción agropecuaria, entre otros elementos, en conjunción con un inapropiado enfoque que coloca al hombre como otro factor material del proceso, se han llegado a convertir en barreras casi insalvables para la creación de la

“Una disciplina que traduzca esa mejor utilización de los recursos y esos beneficios económicos en mejoramientos reales de los sistemas de vida de la familia en el sector rural”.

Héctor H. Murcia*
José Emilio G. Araujo**

* Profesor y Asesor en Economía Agrícola, Contrato Universidad de Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, San José, Costa Rica.

** Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, San José, Costa Rica.

verdadera empresa en el campo latinoamericano.

De la misma manera, es factible comprobar, de acuerdo a un marco básico de elementos indispensables en cualquier empresa, que muy pocas unidades de producción en el área pueden llegar a considerarse en esta categoría y que aún aquellas consideradas dentro de la frontera de la agricultura comercial, difieren en varios aspectos de las similares de los países desarrollados. Este planteamiento se puede corroborar al analizar el papel real que debe cumplir la empresa agropecuaria, como elemento que colabora en la solución integral de problemas de la región en que se encuentra ubicada; basta con recordar cómo es de diferente la concentración de recursos financieros y humanos en los sectores rurales de los países avanzados y de los menos desarrollados.

Lo anterior quiere significar que, además de la acción que debe adelantarse para resolver estos problemas estructurales en una forma masiva e integral, es indispensable llevar a cabo una amplia labor en el desarrollo e implementación de una capacidad empresarial a nivel de agricultor, lo cual puede lograrse, en parte, con la adaptación de los principios y técnicas administrativas y con la utilización de elementos básicos de planeación, organización, dirección y control, como instrumentos que colaboran en el proceso.

Esto implica la necesidad de reafirmar el planteamiento que hace énfasis en la importancia de adecuar el enfoque tradicional de la administración de empresas agropecuarias hacia una concepción más acorde con las condiciones en las que le corresponde actuar en América Latina^{13,14}. Una administración que, sin perder de vista el objetivo de maximización de ganancias o utilidades, promueva efectivos avances en los niveles de vida y en los sistemas de trabajo de los productores; en fin, una disciplina que traduzca esa mejor utilización de los recursos y esos beneficios económicos en mejoramientos reales de los sistemas de vida de la familia en el sector rural, promo-

viendo así una concepción humanista del desarrollo.

Es aquí donde se hace necesario dar a sus análisis una tendencia definida hacia el desarrollo empresarial integral, objetivo en el cual hacen bastante énfasis los nuevos sistemas de producción asociativa y otros tipos de organizaciones que tratan de promover el avance del campesino en todos los planos de su vida, para disminuir los márgenes de su diferencia con los sectores avanzados. Es aquí donde se hace necesario comprender el papel que desempeña la administración de empresas como otro elemento básico que está en mora de utilizarse en forma intensiva en el agro latinoamericano.

UBICACION DE LA ADMINISTRACION DE EMPRESAS DENTRO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Para poder comprender el importante papel que desempeña la administración de empresas en el sector agropecuario, es necesario inicialmente analizar en forma específica el problema de cada país en este campo y, a partir de un contexto global, descender hasta la unidad de producción, como base de trabajo.

Al tomar como referencia la consideración de los comúnmente denominados "Factores de la Producción" y, dentro de ellos, los señalados como elementos principales, se considera que la tierra, la mano de obra, el capital y la administración constituyen los pilares básicos alrededor de los cuales se puede realizar un esbozo general del sector, tratando de comprender en este análisis los recursos físicos, humanos, financieros y de manejo que desempeñan papel esencial en el proceso de la producción.

En términos generales, es posible identificar en muchos países de Latinoamérica la siguiente situación en el uso de dichos factores de la producción:

Tierra o recurso físico:

Un análisis global sobre la distribución de este factor en muchos países de América Latina revela como, al centralizar la observación sobre el área en la cual se realizan actividades agropecuarias, existe gran tendencia a la concentración de altas proporciones de la superficie en pocas fincas y un gran número de unidades de producción de reducido tamaño. Por ejemplo, de acuerdo con los tamaños de fincas que han sido identificados en algunos estudios efectuados en Centroamérica⁹, se ha observado como en cinco países de la región se encontraba concentrado casi el 74 por ciento de la superficie de la tierra en fincas mayores de 50 manzanas (35 hectáreas), mientras que en fincas menores de 10 manzanas (7 hectáreas) se agrupaba aproximadamente un 79 por ciento del total numérico de las unidades de producción*.

Por otro lado, al analizarse la variación en el uso del factor tierra en relación con el tiempo, podrá demostrarse en muchos casos, como lo comprueban los datos censales, que existe una marcada tendencia hacia la fragmentación de la propiedad y que el impacto mayor de este efecto se observa por una parte en el aumento de las cifras en el número de fincas menores de 10 manzanas (7 hectáreas), en especial por sub-división de fincas familiares y por otro lado, en la tendencia definida al aumento de la concentración de la superficie en fincas de mayor tamaño.

Es necesario aclarar que el problema principal no estriba únicamente en la extensión de la superficie ni en la utilización de la tierra, sino también en la eficiencia con la cual se utilizan los recursos productivos. Por ejemplo, es muy probable demostrar también que en el uso de la tierra gran parte de las fincas

grandes se dedican a actividades de tipo extensivo, mientras que las pequeñas se orientan principalmente a la producción intensiva, por lo general netamente agrícola. Como ejemplo, en el estudio realizado para cinco países de Centroamérica⁹ se encontró también cómo las fincas de 1 a 10 manzanas (0.7 a 7 hectáreas) tenían más de un 80 por ciento de su superficie en cultivos, mientras que en pastos un 12 por ciento y en montes y bosques un 7 por ciento; por otra parte, en las fincas mayores de 500 manzanas (350 hectáreas) el área promedio en cultivos sólo llegaba a un 16 por ciento, mientras que en pastos era de un 41 por ciento y en montes y bosques de un 43 por ciento.

Se ha observado también que, en cuanto al grado de absorción de la mano de obra, las actividades de tipo extensivo requieren de menor cantidad de este recurso, pues, por ejemplo, mientras las actividades puramente agrícolas absorben alrededor de 0.20 años-hombre por manzana (0.14 años-hombre por hectárea)⁹, las actividades ganaderas sólo requieren aproximadamente de 0.02 años-hombre por manzana (0.014 años-hombre por hectárea).

En estudios de reforma agraria que se han realizado en varios países latinoamericanos, se ha podido analizar también cómo, aunque existen muchos casos de fincas de gran tamaño tecnificadas y avanzadas desde un punto de vista particular, se observa en otras la falta de planeación de sus actividades con criterios económicos y sociales definidos, lo cual no permite que utilicen en forma adecuada todos los recursos disponibles para hacerlas más eficientes y que, en lugar de contribuir a solucionar el problema general del sector rural, en ciertos casos lo agraven. Esta situación puede ser tipificada, por ejemplo, por aquellas fincas que están tan sub-utilizadas e inadecuadamente explotadas que generan una mínima ocupación para la mano de obra disponible en la región o la que queda libre en las fincas pequeñas debido al carácter intensivo de su producción y a la limitación en el tamaño de su superficie, constituyendo una estructura

* Los análisis realizados están basados en una unidad de producción básica (finca familiar) que está en capacidad de proveer empleo e ingresos adecuados a una familia típica y con la tecnología predominante en la región. En tal base, se han diferenciado las fincas familiares (10-50 manzanas o sea de 7 a 35 Ha.), sub-familiares (1-10 manzanas o sea de 0.7 a 7 Ha.), microfincas (unidades menores de una manzana o sea de 0.7 de Ha.), y otras de mayor extensión denominadas multifamiliares medianas (50-500 manzanas equivalente a 35 a 350 Ha.) y multifamiliares grandes (mayores de 500 manzanas o sea 350 Ha.). Para fines de equivalencia en unidades de superficie, la manzana es aproximadamente igual a 0.7 hectáreas.

tan impermeable que en muchos casos originan la falta de estímulo para permanecer en el campo, una de las causas principales de problemas como la migración desordenada del campo a la ciudad.

Concluyendo, la falla esencial en el uso de la tierra no está asociada únicamente con la extensión sino con la eficiencia física, económica y social en la utilización del recurso.

Estos planteamientos deben ser ampliados aún más, al realizar investigaciones sobre el tamaño óptimo de la finca, de acuerdo a variables tales como los cultivos o actividades ganaderas con que se trabaje, el ingreso mínimo familiar y el uso apropiado de la mano de obra disponible, consideraciones esenciales para poder calificar a cualquier finca dentro de la categoría de "Empresa" propiamente dicha.

Mano de obra o recurso humano:

Los sectores rurales de los países menos desarrollados presentan características diferentes a los avanzados, en lo relacionado con la concentración de mano de obra. Si, por ejemplo, en los últimos se observa que el desarrollo tecnológico, el incremento en la productividad de la fuerza de trabajo agrícola y la gran disponibilidad de capital han permitido reducir cada vez más el porcentaje de la mano de obra concentrada en el campo, en los países menos desarrollados la situación característica es encontrar en el área rural mucha mano de obra y poca disponibilidad de capital. Algunos datos estadísticos corroboran este planteamiento: por ejemplo, cifras citadas en documentos elaborados por las Naciones Unidas²¹ señalan cómo, mientras en el Reino Unido un 4.9 por ciento de la fuerza de trabajo se empleaba en actividades primarias para 1951 y en Estados Unidos un 12 por ciento en el mismo año (34.7 por ciento en 1910), en la India esta misma cifra era del 70.6 por ciento.

Esta situación de los países sub-desarrollados se confirma, además, con múltiples

ejemplos que indican cómo, debido a la estacionalidad de la producción agrícola, las diferentes épocas de labores de cultivos con actividad principalmente manual (caso del café y otros productos agrícolas), están acompañadas por grandes movimientos de la mano de obra hacia los campos o centros de producción, donde se requiere de su acción. Para confirmar esta afirmación, puede citarse como ejemplo el planteamiento de García¹³, quien menciona cómo las áreas minifundistas pueden llegar a convertirse en un engranaje más de la estructura latifundista en cuanto al uso de la mano de obra. Ello se debe a que la misión del minifundio es la de "completar los requerimientos habituales del latifundio, bien sea asegurando una masa adicional en temporadas de mayor demanda (siembras y cosechas) o generando un excedente de fuerza de trabajo que permita a la autoridad patronal independizarse de las normas del mercado de trabajo (en cuanto a niveles o tipos de remuneración, jornada de trabajo, validez de los derechos sociales, etc.)".

Asimismo, por diversas causas como las mencionadas anteriormente en referencia al uso de la tierra, la mano de obra que no encuentra posibilidades de trabajo suficientes en las fincas pequeñas (caso de las microfincas y sub-familiares) y choca contra la impermeabilidad de fincas grandes mal explotadas, migra en forma desordenada a la ciudad, originando graves desequilibrios sociales con secuelas impredecibles.

Por consiguiente, en el caso concreto de la utilización de la mano de obra no calificada en los sectores rurales de los países sub-desarrollados, se observan índices de ineficiencia en los cuales puede influir la falta de orientación de la actividad agrícola con mentalidad empresarial e integral. Esta situación se ve revelada en las altas cifras de desempleo que se observan y en la presencia de fenómenos tales como la "sub-ocupación" o "empleo disfrazado", representados por aquella mano de obra que dejaría su "ocupación" actual si tuviera

mejores oportunidades de empleo y más remunerativos frentes de trabajo.

Por otro lado, en cuanto a la mano de obra calificada, relacionada con la producción agropecuaria, lo común en los países menos avanzados es el encontrar escasez y poca disponibilidad de este recurso. En algunos países, sin embargo, debido a la lentitud de la implementación de las decisiones sobre política agraria y por la interrelación de factores como los mencionados anteriormente, se puede presentar también una situación de desempleo de profesionales agropecuarios, la cual hay que evitar desde todo punto de vista.

Capital o recurso financiero:

Uno de los requerimientos básicos para que la agricultura moderna opere con eficacia es el disponer de la cantidad necesaria de capital que permita adelantar con éxito el proceso de la producción.

La agricultura clasificada como de tipo comercial normalmente dispone de un capital que le sirve de base para su trabajo y para conseguir más, representado por bienes o valores que brindan su respaldo a cualquier operación que efectúe; por otro lado, en la agricultura de subsistencia se carece de este elemento y el mismo carácter de su producción no permite desarrollar una capacidad financiera creciente.

Para poder analizar más a fondo la disponibilidad y uso de los recursos financieros en el sector agropecuario, tendrá que prestarse mucha atención a la operatividad y orientación del sistema de crédito rural en cada país. En este caso, se observará, por ejemplo, si el crédito está cumpliendo con sus condiciones teóricas de oportunidad, suficiencia, plazos y tasas de interés adecuadas y, si no se da una situación que es también muy común en muchos de los países subdesarrollados: que los recursos financieros se dirigen principalmente a la producción de tipo comercial y a los cultivos de exportación y se olvida al agricultor del

pequeño fundo, productor de subsistencia, pretextando su incapacidad para pagar el préstamo y la dificultad para que la entidad crediticia recupere el dinero, como razón para no actuar masivamente con este tipo de agricultores. En relación con este punto, Araujo¹ habla de la "autolimitación" de los efectos de las políticas crediticias, cuando se considera el reducido tamaño de las parcelas (minifundio) y la inseguridad de la tenencia (precarismo) como obstáculos a la liberalidad en la concesión de préstamos.

Se confirma así, también en este aspecto, la necesidad de promover el desarrollo de una capacidad empresarial en el sector rural, para hacer que el pequeño agricultor se coloque en un plano de igualdad que lo convierta en sujeto apropiado del crédito, por lo cual se hace necesario actuar sobre las raíces de su marginalidad.

Administración:

Este es un factor de suma importancia que en buena parte determina el comportamiento económico tanto en el campo nacional y regional como a nivel de finca o empresa agropecuaria. Según lo observado en muchos casos de Latinoamérica, se aprecia cómo a este elemento no se le ha dado la importancia apropiada ni ha sido adecuadamente interpretado.

Se hará a continuación, breve referencia al rol esencial que la administración desempeña en diversos niveles de decisión, tratando de llegar finalmente a la empresa agropecuaria, cuyos problemas y actividad no deben considerarse aisladamente del medio que la rodea.

1. Campo nacional:

La administración y planeación están presentes en la definición y ejecución de la actividad gubernamental y pública, actuando como importante elemento en toda sociedad. La técnica administrativa es factor esencial para la organización y

ejecución de un proceso de planeación a nivel nacional, que comprenda en general las etapas de: fijación de objetivos, diagnóstico, programación de una acción definida a través de las fases de plan, programa y proyecto, establecimiento de estrategias para la acción, adecuación de la estructura institucional y actuación para el logro de los propósitos establecidos.

La administración actúa en el proceso como instrumento para garantizar la obtención de los objetivos en forma apropiada y en el tiempo disponible (a través de técnicas como PERT, CPM, etc.) y en todas las etapas en forma particular, organizando los esfuerzos para una mayor eficiencia en el uso y combinación de los recursos disponibles.

2. A nivel de finca:

De la misma manera que se requiere del uso de claros principios administrativos en el campo nacional, en el ámbito de la finca se hace necesario también ordenar el uso de los recursos de que se dispone para lograr cada vez mejores resultados mediante su adecuado manejo.

De acuerdo con una de las definiciones que tradicionalmente se ha aceptado como síntesis de la administración de empresas agropecuarias^{1 8}, a continuación se presentan los objetivos de esta disciplina, actualizados a la luz del problema global del sector agropecuario esbozado anteriormente.

a. Mejor uso y combinación de los factores de producción existentes en la finca: Al igual que en el contexto nacional, dentro de la finca existen recursos físicos (tierra), humanos (mano de obra), financieros (capital) y otros, que deben ser utilizados en el proceso productivo. Lo que pretende la admi-

nistración en este caso es lograr una óptima combinación en su uso.

Sin embargo, es necesario mencionar que dentro de la definición tradicional se considera al hombre como un elemento más de la producción y no se da el énfasis necesario a su papel como beneficiario esencial del proceso, con lo cual existe una posible "deshumanización"⁷ en el análisis y enfoque del problema de la finca.

Por consiguiente, es vital desarrollar todo el esfuerzo que sea pertinente para colocar al hombre en su lugar correcto dentro del sistema de la producción, como ordenador de los recursos y objetivo básico hacia el cual mirar para obtener, mediante eficientes resultados en el proceso, su desarrollo integral.

b. Lograr un mejoramiento integral de la producción de la finca en una forma continua: El apropiado manejo de la empresa agropecuaria tiene relación con el proceso que lleva a lograr buenos resultados en el plano técnico, económico y social, acompañado por una adecuada acción en el campo administrativo.

Se actúa en el plano técnico cuando el productor trata, por ejemplo, de aumentar sus rendimientos por unidad de superficie por medio de mejores técnicas de manejo o introduciendo variedades diferentes con mayor potencialidad de rendimiento físico. Aquí es donde actúa el criterio de lograr el mejoramiento en una forma continua, lo cual se obtiene teniendo siempre en cuenta el manteni-

miento de las condiciones naturales y físicas de la empresa.

Se realiza acción en el plano económico cuando en la empresa se busca, por ejemplo, mejorar los métodos de comercialización de los productos para obtener mejores precios, o, en general, se actúa con el criterio de lograr la mayor eficiencia económica, consistente en la tendencia a lograr mayor ganancia con menos costos de producción.

Se actúa en el plano social cuando se tiene siempre en cuenta que los mejores resultados técnicos y económicos deben reflejarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que integran la empresa y se busca siempre, ampliar el horizonte de trabajo y acción para otros pobladores de la región.

Estos planteamientos indican la importancia de trabajar simultáneamente con varios objetivos, dando a cada uno su importancia relativa en el proceso, puesto que la acción aislada en cualquiera de estos planos no permite resolver adecuada e integralmente el problema.

Por lo tanto, debe mirarse a la administración como un elemento adicional que colabora en el proceso de ayudar al productor a obtener un mejor uso y combinación de los recursos de su finca, con el propósito de lograr un mejoramiento integral de su producción, en forma continua. O sea que en esta concepción integral del procedimiento de manejo no sólo se deben dedicar los esfuerzos a lograr mejores índices físicos y eco-

nómicos, sino también hacer primar el criterio humanista que entidades como el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, han señalado continuamente, al hacer énfasis en el planteamiento de que "el ser humano es el sujeto y objeto y constituye la esencia misma del proceso de desarrollo"¹⁶.

LA FINCA COMO EMPRESA AGROPECUARIA

Uno de los interrogantes que constantemente afronta quien se relaciona con el campo de la administración de empresas agropecuarias, es precisamente el llegar a concebir la finca como una "Empresa Agropecuaria" y definir claramente el concepto de "Empresa" dentro del sector rural. La principal duda surge cuando se trata de ver hasta qué punto cumplen las distintas fincas o unidades de producción con algunas características esenciales que permita calificarlas dentro de la categoría de empresas propiamente dichas.

El concepto de empresa agropecuaria:

Al revisar las definiciones que presentan algunos tratadistas relacionados con estos temas, dentro de la economía agrícola, se encuentran diversos conceptos que permiten vislumbrar el cuerpo multifacético de la empresa agropecuaria.

Para autores como Bishop y Toussaint⁶, por ejemplo, la empresa es "una unidad con capacidad de tomar decisiones" o una "unidad que decide en la producción de bienes", correspondiendo al administrador el papel de comprar insumos y transformarlos en productos para la venta. En una empresa, por lo tanto, debe tratar de darse apropiada respuesta a los interrogantes de qué, cuánto y cómo producir, teniendo en cuenta varias disciplinas que ayudan al productor en la decisión.

En opinión de otros, como Hierche¹⁵, en cualquier sistema político, una empresa es “el producto de determinada combinación de medios financieros, de medios técnicos y de mano de obra”, los cuales se deben combinar y “dosificar” adecuadamente para mayor eficacia.

Para Chombart de Lauwe y otros⁸ la empresa ó explotación agrícola es una unidad económica en la que el agricultor practica una cierta combinación de las producciones y de los factores de producción con miras a aumentar su beneficio. Este concepto es compartido también por otros profesores franceses: Cordonier, Carles y Marsal,¹⁰ quienes añaden además que la empresa es “la unidad de decisión micro económica, conjunto relativamente autónomo, en el que se elabora una producción a partir de unos recursos limitados en capital y trabajo”.

Por último, al revisar la opinión de técnicos latinoamericanos que han hecho énfasis en el papel que corresponde a la administración rural, como elemento para lograr mayor eficacia económica en la unidad de producción y servir como instrumento esencial en el proceso de cambio de una agricultura tradicional a una “empresa moderna, de estructura racional, orientada por una nueva ideología sobre la tierra, la productividad y la inversión”, García¹³ concluye que una nueva concepción de la empresa agropecuaria implica que ella debe desempeñar además “un papel dinámico en el desarrollo económico y el progreso social”.

Elementos de la empresa agropecuaria:

De acuerdo con las opiniones presentadas anteriormente y otras que se han analizado, con el propósito de llegar a una formulación integral del concepto

de empresa agropecuaria, se presentan seguidamente diversos elementos de juicio que permitirán localizar este término dentro de un marco ideal formado por un conjunto de aspectos mínimos que se deben cumplir para denominar a cualquier unidad micro-económica como empresa.

1. Factores o recursos dentro de la empresa

De conformidad con el ordenamiento que se ha venido siguiendo, los factores o recursos principales de la producción dentro de la empresa agropecuaria son:

- a. Factores o recursos físicos o naturales: Tierra, agua, topografía, clima, medio ambiente, etc.
- b. Factores o recursos humanos: Mano de obra del productor y su familia (remunerada y no remunerada), trabajadores permanentes y ocasionales, etc.).
- c. Factores o recursos financieros: Capital (fijo circulante), factibilidad de adquirir recursos financieros.
- d. Factores administrativos: Capacidad de manejo por parte del productor, sistemas de planeación y organización, liderazgo, evaluación y control.

La empresa agropecuaria dispone de estos recursos principales y mediante la interrelación entre ellos y el conjunto de elementos internos y externos que influyen en la decisión del productor, obtiene los bienes llamados productos. Es

conveniente recordar, sin embargo que, entre algunas de las diferencias básicas que existen en la empresa agrícola con relación a la industrial, se puede encontrar que en la primera el carácter de sus productos es perecedero, la obtención de ellos es en períodos fijos o estacionales y además el hombre desempeña un papel esencial o de mayor preponderancia siendo más fundamental su presencia, como se ha mencionado anteriormente.

2. **Características mínimas de la empresa agropecuaria:**

De acuerdo con los planteamientos señalados anteriormente,

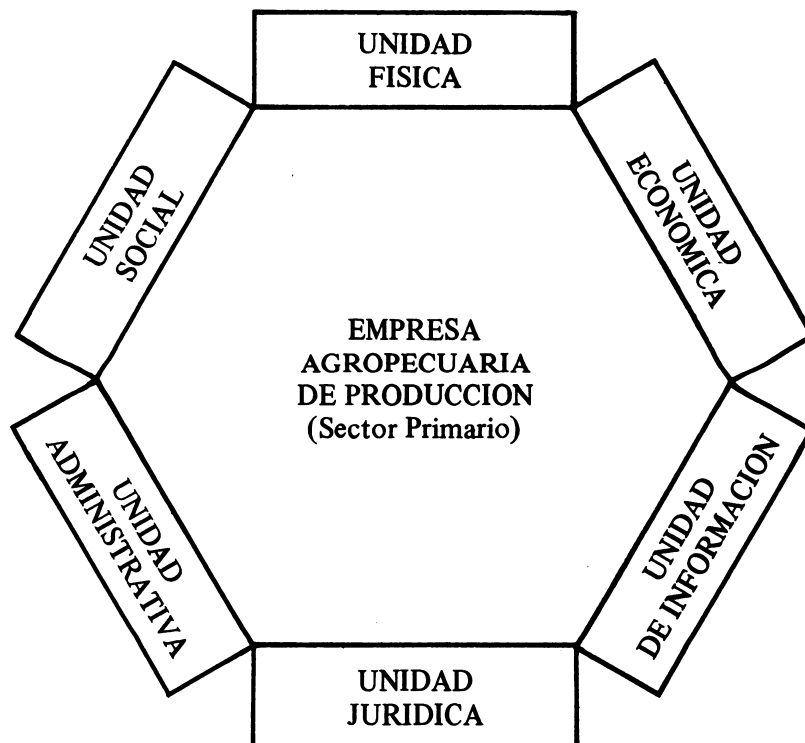
al tratar de ubicar a la finca dentro de la categoría de empresa, el presente trabajo esboza a continuación un conjunto de unidades o características mínimas que se deben cumplir para llegar a una clasificación integral.

Estas facetas dentro de la empresa agropecuaria se pueden apreciar en el Cuadro No. 1, el cual resume los principales aspectos que, en opinión de los autores, deben llenar las empresas agropecuarias de producción como unidades básicas dentro del sector primario.

Por lo tanto la empresa agropecuaria es o debe ser:

Cuadro No. 1

CARACTERISTICAS MINIMAS DE LA EMPRESA AGROPECUARIA



- a. Una Unidad Física de Producción: Por cuanto tiene una ubicación espacial definida y dispone de un conjunto de factores de la producción, recursos o insumos que deben ser convenientemente utilizados desde un punto de vista físico y técnico.

O sea que en ella debe hacerse un uso apropiado de toda su potencialidad para desembocar en adecuados resultados, representados en el mejor equilibrio entre su utilización actual y sus posibilidades reales y en mayores índices de productividad o de eficiencia física.

- b. Una Unidad Económica: Debido a que en ella se efectúan las operaciones económicas que se ejecutan en cualquier negocio, representadas por las relaciones contractuales de compra de insumos y venta de productos.

Por lo tanto, en ella se pueden identificar claramente renglones de gasto e ingreso. Ahondando un poco más en este planteamiento se puede afirmar que toda unidad de producción, para que se pueda considerar como buen negocio, debe cumplir como mínimo las siguientes condiciones^{1 7}:

- 1) Pagar todos los gastos de operación.
- 2) Pagar el interés corriente sobre el capital.

- 3) Pagar una remuneración adecuada y justa al empresario.
- 4) Mantener su productividad por muchos años.

Estas características son ampliadas por Barraclough⁵, quien señala que como características principales, una empresa debe, primero, ser capaz de sobrevivir económicamente, aún cuando los precios de los productos agrícolas sean desfavorables; resistir reveses debido a riesgos naturales o fluctuaciones económicas; cumplir con las obligaciones financieras y, a la vez, mantener a las familias que de ella dependen; segundo, producir un excedente para la venta en las ciudades, pues de otra manera no puede contribuir al desarrollo industrial, ni la población agrícola puede adquirir mercaderías o comprar bienes industriales necesarios para el desarrollo; tercero, desarrollarse constantemente en el sentido económico, siendo capaz de invertir en mejoras del predio mismo, de suministrar mano de obra abundante a la ciudad, abastecer el mercado con productos alimenticios a bajos precios y además contribuir a las inversiones también no agrícolas a través de impuestos; cuarto, hacer uso total de los recursos disponibles e invertir a largo plazo; y quinto ser flexible, teniendo en cuenta que dentro de una sociedad en desarrollo todo debe modificarse de manera que llegue a un pleno ajuste de todas sus partes.

En la determinación sobre si cualquier finca cumple con estas condiciones ideales surge una gran duda, la cual no permite afirmar que exista una conciencia empresarial generalizada en el sector rural latinoamericano, por lo menos en cuanto al aspecto económico se refiere.

- c. **Una Unidad Administrativa:** Debido a que en ella se deben tomar todos los días múltiples y variadas decisiones, para lo cual es esencial: elaborar planes o programas de producción y trabajo, organizar el uso de los recursos, coordinar e integrar la acción, dirigir y evaluar los trabajos. Además, a diferencia de la concepción tradicional, en donde las decisiones son tomadas por el dueño de la tierra y el capital, debe pretenderse que el hombre contribuya en forma decisiva al proceso de gestión de la empresa, mediante su participación efectiva en el proceso de tomar las decisiones que atañen al funcionamiento de la misma. En este aspecto, como se ha venido afirmando y como se verá a lo largo de este artículo, aún es mucho lo que hay por hacer en el agro latinoamericano.
- d. **Una Unidad de Información:** Por cuanto debe ser el punto de partida para fines censales, para elaborar estadísticas relacionadas con el sector rural y para la formulación de políticas dirigidas a mejorar la situación del sector rural.

Para que la empresa sirva adecuadamente a este propósito,

como fuente primaria y directa de recolección de datos indispensables, es requisito básico que cumpla con su función administrativa de la mejor manera posible, para que el productor conozca, por ejemplo, mediante anotaciones sencillas de tipo contable, todo lo relacionado con el aspecto numérico del movimiento de su empresa.

Otra gran duda surge en este aspecto, pues es generalmente reconocido que muy pocas fincas en Latinoamérica tienen una información contable exacta y al día. Esto lo ha comprobado Murcia* en varios países de la región, existiendo ya algunos datos al respecto, en los cuales se demuestra como habitualmente más de un 90 por ciento de los agricultores no utilizan elementos sencillos de contabilidad, ni otros tipos de anotaciones. Aquí, por consiguiente, se señala otro importante ingrediente para la capacidad empresarial en el campo.

- e. **Una Unidad Social:** Por cuanto debe permitir una remuneración justa al productor, la cual le permita el mejoramiento de sus condiciones de vida, las de su familia y las de las personas

* De acuerdo con estudios realizados en Colombia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Guatemala, y los demás países del área Centroamericana. En el cantón de Grecia, Costa Rica, por ejemplo, se encuestaron en enero de 1975, 50 fincas tomadas al azar y representativas de la región, por parte de un estudiante de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica; la investigación permitió ver que un 90 por ciento (45 agricultores) no llevaban ningún tipo de registros de contabilidad y de producción y que el 80 por ciento (40 agricultores) no planifica sus actividades.

que integran la empresa. O sea, que los mejores resultados técnicos y económicos se traduzcan en logros definidos en el plano social y familiar del productor.

Además, entre otros planteamientos, se debe garantizar que la utilización de la empresa permita proporcionar la ocupación suficiente a la mano de obra familiar disponible y solucionar los problemas que en relación con empleo se puedan presentar. Así mismo, cuidadosa atención debe prestarse también a la distribución de las ganancias que se obtienen y a la contribución real que esta distribución ha prestado, comparativamente, a la solución de los problemas sociales del sector, así como a la comprensión de la gran responsabilidad que tienen en este aspecto quienes integran la empresa.

- f. Una Unidad Jurídica: Puesto que para ella deben existir claras normas legales sobre sus derechos y obligaciones, así como una definición concreta sobre su papel dentro del orden jurídico establecido. A este particular se refiere Ballarín,⁴ quien incluye dentro de los principios generales del Derecho Agrario el de la "Función Social de la Propiedad y de la Empresa" que se puede entender tanto en el concepto subjetivo del deber de cultivo eficiente y correcto, como en el criterio objetivo de una "más adecuada y justa distribución de la propiedad y en el del especial rigor exigido a la gran propiedad; en el principio

de la indivisibilidad de las unidades y de las explotaciones por debajo de ciertos límites".

Con todos los elementos de juicio mencionados anteriormente y como aporte del presente trabajo, es posible llegar a esbozar una definición que trate de contemplar todos estos aspectos y que permita visualizar la distancia que se presenta entre los términos "finca" y "empresa agropecuaria". Al pretender caracterizar a la empresa agropecuaria en América Latina se debe garantizar que sea, por lo menos: **La unidad microeconómica de producción en la cual debe hacerse un uso racional, ordenado y equilibrado de los recursos disponibles, para lograr resultados técnicos, físicos y económicos que permitan el mejoramiento de los niveles de vida del productor y su familia, su integración efectiva y real al proceso de desarrollo y la comprensión de su responsabilidad social, acompañados por la promoción de una capacidad empresarial creciente puesta al servicio de la agricultura.**

3. Relaciones de la empresa agropecuaria

Además de los aspectos mencionados, al analizar el campo de las decisiones de la empresa, deberá tenerse en cuenta que existen un conjunto de condiciones o relaciones internas y externas a ella que influyen también en su acción¹⁴. Entre éstas se pueden mencionar:

a. Relaciones internas: Eficiencia física (productividad, rendimientos); eficiencia económica (costos, ingresos, utilidades); eficiencia social (condiciones de vida, ingreso mínimo familiar); elementos que conduzcan a la determinación del tamaño de la unidad familiar o módulo de producción, capacidad administrativa.

b. Relaciones externas: Política agraria (crédito, reforma agraria, comercialización, legislación, asistencia técnica); funcionamiento de las instituciones del sector. En este aspecto, es conveniente recordar que la empresa agropecuaria no es un ente aislado del medio que la rodea y que, en muchos casos la decisión del productor se ve influida por factores ajenos a su propia finca, cual es el caso de las decisiones gubernamentales sobre estímulos o desestímulos a la producción. Sin embargo, cualquier tipo de empresa en el campo desempeña o debe desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo. Es realmente necesario que se mantenga vinculada a dicho proceso y asuma un eficiente rol en la planeación y ejecución de una política integral y racional de producción.

TIPOS DE UNIDADES DE PRODUCCION EN EL SECTOR AGROPECUARIO LATINOAMERICANO

Con el propósito de aclarar aún más la percepción en el agro latinoamericano de la unidad de producción o finca como empresa agropecuaria, se hace necesario presentar una referencia para la clasificación de los diversos tipos de estas unidades que se encuentran en la mayor parte de la economía rural de estos países. Para hacer esta categorización, en el Cuadro No. 2 se trata de ubicar a las diferentes clases de unidades dentro de algunas de las diversas denominaciones que se han identificado en la agricultura de Latinoamérica.

Así, por ejemplo, se contempla la clasificación en cuanto a la capacidad de proveer empleo e ingresos suficientes a una o más familias por parte de cada unidad de producción, partiendo desde las microfincas hasta las multifamiliares grandes y haciendo una referencia para cada una de ellas en cuanto a los siguientes factores:

1. **Extensión** (sin definir número de hectáreas, pues es obvio que esto depende del tipo de producción).
2. **Uso de Recursos Naturales** (sobre-uso, óptimo, sub-uso).
3. **Ocupación de Mano de Obra Familiar** (insuficiente, adecuada, etc.).
4. **Ingreso Mínimo Familiar** (insuficiente, adecuado, etc.).
5. **Etapas de Desarrollo**^{1 2} (**tradicional o primitiva**), con características de producción, productividad y eficiencia técnica, económica y social por debajo de los promedios nacionales; **transicional**, con índices cercanos al promedio nacional y **agricultura comercial**, con resultados superiores al promedio). La existencia de este último tipo de agricultura

Cuadro No. 2

**TIPOS DE UNIDADES DE PRODUCCION EN LA
AGRICULTURA LATINOAMERICANA**

Número de Familias	Extensión	Uso de Recursos Naturales	Ocupación de Mano de Obra Familiar	Ingreso Mínimo Familiar	Etapas de Desarrollo	Otras Denominaciones	Eficiencia
Subfamiliar:							
Microfincas	Muy pequeña	Sobre-uso	Insuficiente	Insuficiente	Primitiva o Tradicional	Residencial ó de Subsistencia	Ineficiente (Minifundio?)
Sub Familiares	Pequeña	Sobre-uso	Insuficiente	Insuficiente	Primitiva ó Tradicional	Residencial ó de Subsistencia	Ineficiente (Minifundio?)
Familiar:	Mediana	Optimo	Adecuada	Adecuado	Transicional	Unidad Tipo	Optima
Multifamiliar:							
Multifamiliar Medianas	Grande	Optimo o Sub-uso	Adecuada o Sub-empleo	Adecuada (?) o Inadecuada	Comercial o Tradicional	Comercial o Latifundio	Optima o Ineficiente (Latifundio?)
Multifamiliar Grandes	Muy Grande	Optimo o Sub-uso	Adecuada o Sub-empleo	Adecuada (?) o Inadecuada	Comercial o Tradicional	Comercial o Latifundio	Optima o Ineficiente (Latifundio?)

ra se aprecia en los países considerados dentro de la categoría del sub-desarrollo; sin embargo, es notoria la diferencia entre las empresas que se pueden considerar dentro de este último grupo y aquellas realmente tecnificadas y organizadas de los países más desarrollados¹⁹.

6. **Otras Denominaciones** (residencial o de subsistencia, unidad tipo comercial, etc.).
7. **Eficiencia** (minifundio, latifundio, óptima).

Esta caracterización trata de aclarar el panorama que se presenta al tratar de analizar la empresa agropecuaria y sirve como base de

referencia para el Cuadro No. 3, que agrupa las fincas por objetivos de producción (lucro, u objetivo integral técnico-económico social), con el propósito de identificar los sectores que se pudieran llamar empresariales y no empresariales dentro de la agricultura latinoamericana.

En este último cuadro, las fincas se clasifican con base en las características mínimas de la empresa agropecuaria definidas anteriormente en el presente trabajo, en un intento por señalar cuál o cuáles cumplirían con los requisitos mínimos para considerarse dentro de esta categoría.

De acuerdo con este esquema, la existencia de un "sector empresarial" variará en cada uno de los países de la región, teniendo en

Cuadro No. 3
AGRUPACION DE LAS FINCAS EN LATINOAMERICA POR
OBJETIVOS DE PRODUCCION Y CARACTERISTICAS
MINIMAS DE LA EMPRESA AGROPECUARIA

Tipos de Fincas	Unidad Física (Uso de Recursos Físicos)	Unidad Económica	Unidad Social	Unidad Administrativa	Unidad de Información	Unidad Jurídica
<u>Por Etapas de Desarrollo</u> ^{1 2}						
<u>Objetivo: Lucro</u>						
Primitiva						
Minifundio	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Latifundio	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Transicional						
Unidad Agrícola Familiar	Eficiente*	Eficiente*	Eficiente*	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente
Comercial	Eficiente*	Eficiente*	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente
<u>Objetivo Integral</u>						
Cooperativas	Eficiente*	Eficiente*	Eficiente*	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente	Eficiente*
Empresas Comunitarias	Eficiente*	Eficiente*	Eficiente*	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente	Eficiente*
Otras	Eficiente*	Eficiente*	Eficiente*	Parcialmente Eficiente	Parcialmente Eficiente	Eficiente*

* Eficiente o con marcada tendencia hacia la eficiencia.

cuenta las condiciones especiales de sus problemas dentro del sector rural. Sin embargo y guardando las debidas distancias entre la situación positiva y la normativa, se puede observar que las unidades agrícolas familiares y las empresas de tipo asociativo con objetivos integrales (técnico, económico, social, etc.) se acercan más al ideal de la empresa, de conformidad con las calificaciones señaladas sobre características mínimas internas de ella. No obstante, se hace necesario analizar otros detalles de la empresa "hacia afuera" y sus relaciones con el medio que la rodea, y con la estructura dentro de la cual se inserta para aclarar aún más las ventajas y desventajas comparativas de cada tipo de unidad de producción en una forma integral.

Es conveniente analizar también este esquema a la luz de otras teorías que se dirigen

a una interpretación estructural del atraso del sector rural latinoamericano y a las dudas que se presentan con respecto a la aparente existencia de una dualidad social en la región², pero es evidente, de todas formas, que por cualquier camino que se siga, se confirma con amplitud el gran sub-desarrollo empresarial en la agricultura de latinoamérica.

A continuación se hace referencia a algunos casos que representan las categorías anteriores, alrededor de situaciones típicas en estos países.

Unidades de producción dirigidas hacia el lucro:

1. Agricultura tradicional o primitiva:

En este grupo es posible identificar dos tipos de unidades que son bas-

tante extendidas en el sector rural: el **minifundio** y el **latifundio**.

- a. **Minifundio:** Se incluyen en esta denominación aquellas extensiones de tierra tan pequeñas que no permiten una actividad productiva suficiente para lograr un aceptable nivel de vida para el productor y su familia, tanto en ingreso mínimo familiar, como en capacidad de generar empleo o de lograr índices adecuados de eficiencia económica. Es importante aclarar, por lo tanto que no sólo el tamaño reducido de la finca caracteriza al minifundio, sino también la baja eficiencia con la cual se utilizan sus recursos de producción: la tierra, por ejemplo, comúnmente se utiliza al máximo; la mano de obra se concentra en una densidad tan grande con relación a la tierra que no es adecuadamente remunerada y colma muy fácilmente los requerimientos de trabajo de la finca, originando bajos índices de productividad económica para el recurso humano; el capital es escaso y cuando lo hay, densamente concentrado también.

García^{1 3} llega a plantear una tipología latinoamericana del minifundio, enfocándolo como una economía de subsistencia con un cierto margen de posibilidades de modernización o de cambio y situándolo en los siguientes planos: El minifundio como “economía inmersa” (por debajo de las actividades y niveles de la empresa patronal), economía de complementación laboral del lati-

fundio, economía de fragmentación, rígida y monocultura de mercado, economía marginal de mercado y economía de explotación intensiva y accionada por impulsos de cambio.

Franco^{1 1} menciona como el minifundio puede concebirse como el resultado de una demanda creciente por uso y propiedad de la tierra, mientras la oferta de tierra y capital permanece constante, o sea como una situación de exceso de trabajo (super-población), en relación con los recursos de tierra y capital disponibles.

Esta etapa de agricultura de tipo fundamentalmente de subsistencia se encuentra ampliamente extendida en muchos países de Latinoamérica, confirmando en todos los casos su condición de agricultura tradicional o primitiva, con niveles bajos de producción por unidad de área, como por ejemplo lo observaron Nicholls y otros^{2 2} en una comunidad de minifundio en Colombia, en donde encontraron que la producción de maíz era de 281 Kg. por hectárea, mientras el promedio nacional era de 1.000 kg./ha.

El minifundio plantea un gran interrogante al especialista o técnico agropecuario, cuando realiza sus análisis y trata de ver si estas unidades de producción cumplen con los objetivos esenciales de una verdadera empresa agropecuaria.

- b. **Latifundio:** Este caso es opuesto al anterior, en el senti-

do de estar representado por una gran extensión de tierra, pero similar en cuanto no hay una adecuada relación entre los recursos humanos y de capital que se poseen, con el tamaño de la unidad de producción. También hay gran ineficiencia económica por el bajo uso de sus recursos disponibles y bajos niveles de productividad física y económica, así como tecnológicos, por lo cual se pueden clasificar también estas unidades de producción en la categoría de agricultura tradicional.

Araujo¹ clasifica el latifundio en tres categorías:

- 1) Latifundio por extensión: Área de tierra tan grande que no posibilita explotación económica del recurso porque, aunque se hagan altas inversiones y se apliquen elevados volúmenes de insumos, el aumento del valor del rendimiento no resulta en aumento de los lucros correspondientes.
- 2) Latifundio por explotación: Cualquier tamaño de tierra superior al módulo, que no esté adecuadamente explotada.
- 3) Latifundio social: Sería la propiedad que, aún produciendo económicamente, no está atendiendo la función social de dar satisfacción correspondiente al factor trabajo en el empleado.

El latifundio es también muy común en América Latina al observar como están de extendidas aquellas unidades de producción que subutilizan el recurso tierra y que tampoco prestan un aporte real a la solución de los problemas ocupacionales y sociales de la región en que están ubicadas. Como se ha establecido, el problema no está en el tamaño de la finca, porque puede estar adecuadamente explotada, como lo contemplan las leyes de reforma agraria en muchos países, sino en la desproporcionada relación en el uso de sus recursos y en el concurso que presta a la solución de los problemas económicos y sociales.

- c. Agricultura de transición: Como ejemplo de esta etapa de desarrollo se puede citar a la finca o unidad familiar, la cual está manejada habitualmente por el productor y su familia, con innovaciones tecnológicas y en donde su producción se distribuye tanto para el consumo familiar como para el mercado. Aunque este tipo de unidad de producción parece acercarse un poco más al ideal económico y social, sobre ella existen grandes presiones, que la pueden llevar a uno u otro extremo de desarrollo. Por ejemplo, debido a los efectos de un crecimiento de la población sobre un área que no se expande, se puede originar una subdivisión paulatina de la tie-

rra disponible, apareciendo entonces fincas de tamaño más reducido, tendencia que es posible observar en las variaciones históricas de las cifras censales de algunos países del área. Otra gran presión aunque menos constante, que debe soportar el predio familiar es la de la ambición incontrolada de latifundios cercanos que inducen al productor a vender su propiedad, pasando su tierra a engrosar el caudal de un área subutilizada y de producción tradicional.

Por otro lado, esta agricultura de transición puede también resultar en agricultura comercial, a través de un uso cada vez mejor de sus recursos y de planes adecuados de producción o de expansión de sus actividades, objetivo hacia el cual debería siempre tender, ayudado por las instituciones y servicios del sector.

- d. **Agricultura comercial individual:** En este tipo de unidad de producción se reúne gran cantidad de recursos de producción en proporciones adecuadas y suficientes permitiendo a su productor, mediante el uso de tecnología moderna y avanzada, alcanzar altos niveles de productividad, por lo general superiores a los promedios nacionales. En la agricultura comercial individual, el capital tiende a reemplazar a los recursos físicos y humanos, los cuales se usan en forma intensiva.

Esta clase de agricultura se observa también en forma amplia

en Latinoamérica, representada por unidades dedicadas a la producción de cultivos principalmente de exportación o grandes plantaciones de actividades como algodón, banano y otros cultivos o empresas pecuarias de carácter extensivo.

Aún dentro de la misma agricultura comercial es posible encontrar algunas diferencias, puesto que unas pocas fincas están mucho más avanzadas y utilizan, por ejemplo las técnicas más modernas de planeación y programación (caso de la programación lineal) y otras presentan lo que se pudiera llamar una "estructura comercial típica del sub-desarrollo", pues es notoria su diferencia con aquellas empresas comerciales realmente tecnificadas y organizadas de los países más desarrollados.

Unidades de producción con objetivos integrales:

A diferencia de perseguir como objetivo básico la maximización de la ganancia, como se encuentra en la típica empresa individual o en las asociaciones basadas primordialmente en el espíritu de lucro, en el campo agropecuario se observan otros tipos de unidades de producción cuyo propósito es, además, el de promover el desarrollo de la persona mediante el desarrollo de un espíritu de cooperación. Estas unidades tratan de reunir los aspectos positivos de la agricultura comercial con los beneficios integrales que presenta la finca familiar; dentro de ellas se hará particular mención a los siguientes casos, como ejemplos típicos que se observan en América Latina: las cooperativas de producción y las empresas comunitarias campesinas.

1. Empresas cooperativas de producción:

Son empresas formadas por grupos de personas que se asocian voluntariamente con el propósito de prestarse colaboración recíproca, sin perseguir ningún propósito de lucro o de beneficio individualista, sino más bien de servicio y para bienestar de todos los usuarios en conjunto.

Este tipo de unidades existen en todos los sistemas políticos y económicos, siendo su característica principal el interés social. Además, casi en todos los tipos de cooperativas se aplican en forma generalizada los principios llamados de "Rochdale", originados en un movimiento que allí se inició en 1844 para una organización similar a una cooperativa de consumo, puntos que se han dado en denominar como principios cooperativos y que principalmente son: control democrático (a diferencia de la sociedad mercantil, en donde los votos corresponden al capital), interés limitado al capital, neutralidad política, religiosa y racial, admisión libre, reparto de excedentes en proporción al monto de operaciones, ventas al contado y educación.

Como se mencionó en forma general anteriormente, existen cooperativas agrícolas en todos los países de Latinoamérica, habiendo recibido grandes beneficios los agricultores miembros de ellas, permitiéndoles obtener, entre otras, las siguientes ventajas^{2 5}:

a. Recibir más altos porcentajes de los precios de venta de sus productos.

- b. Organizar los mercados de venta, mejorar su producción agrícola y pecuaria por el empleo de nuevos métodos y herramientas, en otra forma difíciles de obtener.
- c. Elevar su nivel cultural abriendo nuevas facilidades para su educación.
- d. Elevar su nivel de vida.

Indudablemente que la empresa cooperativa trae más beneficios desde el punto de vista social, que las otras empresas hasta aquí mencionadas, requiriendo, como todas, del uso y aplicación de la administración para poder facilitar y organizar su actividad.

2. Empresas comunitarias campesinas:

La concepción y realización del comunitarismo no es nueva en América Latina, puesto que, como menciona Araujo² "arranca de nuestra más recóndita esencia autóctona. Es el reflejo de la minga andina, del calpulli mexicano y apareció revivido en el asentamiento chileno, en la SAIS peruana, en el asentamiento panameño, en la empresa comunitaria colombiana, etc". La empresa comunitaria campesina se ha considerado como una alternativa en la constitución de la nueva estructura agraria, objetivo hacia el cual debe llegar una política de reforma agraria que trate de organizar y consolidar una sociedad basada en un nuevo orden jurídico, económico, social y político.

A diferencia de la concepción tradicional de la empresa agropecuaria, en la cual se buscan los objetivos de lograr eficiencia en la combinación

de los factores productivos, utilización más racional de los recursos naturales e incremento de la utilidad, la empresa comunitaria campesina tiene además claros propósitos de carácter social e integral^{1 9}.

El énfasis principal de este último tipo de unidad de producción ha estado, según opinión de Bosco Pinto^{2 4} en:

- a. La propiedad comunitaria, aunque privada, de la tierra.
- b. Los aportes de trabajo más que los aportes de capital.
- c. Una organización de los campesinos que permita llegar al control del proceso productivo por aquellos que son sus principales autores, es decir, los mismos trabajadores.

De la misma manera, dentro del concepto de Empresa Comunitaria Campesina se tratan de contemplar tanto los aspectos técnicos, económicos y sociales —representados en las palabras “Empresa Comunitaria”— como la importancia del aspecto político —simbolizado en la expresión “Campesina”— que implica el trabajar con personas que no poseen ni controlan los factores de la producción y pertenecen, por lo general a sectores marginados del campo^{2 4}.

Con la empresa comunitaria campesina y mediante la participación activa de un grupo humano, por lo general aislado por el sistema tradicional y marginado de sus beneficios, se amplía el horizonte original de la empresa agropecuaria y se bus-

ca el mejoramiento real de las condiciones de vida del poblador del sector rural, mediante su integración al proceso económico de la producción y su ingerencia constructiva y efectiva en la actividad administrativa de la empresa.

Este planteamiento está expresado en la definición que Oliart^{2 3} presenta para la empresa comunitaria, como “una forma asociativa de producción en la cual las cuotas de capital y trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas las cuales son co-propietarios de las utilidades de reserva y capitalización y asumen por igual las responsabilidades de gestión, administración y trabajo”. O sea que, aunque la empresa comunitaria puede considerarse también como una cooperativa de producción, tiene varios elementos esenciales que la diferencian, por ejemplo en cuanto a sus reglamentos y normas de trabajo, así como en otras características particulares que Araujo² presenta en su obra, algunas de las cuales son las siguientes:

- 1) La cooperativa puede nacer en cualquier circunstancia y medio ambiente, mientras que la empresa comunitaria se identifica con la condición cambiante que se origina de la modificación de la tenencia de la tierra.
- 2) Un agricultor que ingresa en una cooperativa necesita renunciar a su independencia como dueño o arrendatario de finca y debe estar dispuesto a cambiar por completo su manera de trabajar. El agricultor que en virtud de un proceso de reforma agraria ingresa en una

empresa comunitaria, debe estar básicamente dispuesto igualmente a cambiar su modo de vivir.

- 3) La empresa comunitaria reivindica además la gestión directa y la plena propiedad, merced a lo cual, a diferencia de la cooperativa, las decisiones se toman y ejecutan con intervención de la totalidad de los campesinos.
- 4) En la empresa comunitaria desaparece el sentido circunscrito a la mutualidad autobeneficencia, propia de la cooperativa, y el mismo se expande en provecho de la actividad conjunta, orientada hacia el bienestar de la sociedad global.

Ejemplos de empresas comunitarias se encuentran en varios países de América Latina, particularmente en aquellos en los cuales está en marcha un proceso de reforma agraria. Existen valiosas experiencias que permiten demostrar la bondad del sistema; sin embargo, al igual que en otros tipos de unidades agropecuarias de producción, al nivel específico de la empresa es necesario profundizar en la necesidad de prestar atención al adecuado funcionamiento y ejecución de las actividades administrativas.

ANOTACIONES SOBRE LA PROMOCION DE UNA AGRICULTURA EMPRESARIAL EN AMERICA LATINA

De acuerdo con el panorama presentado, una de las características de la actual estructura agraria en América Latina es el reducido número de verdaderos empresarios agrícolas y

la falta de una mayor capacidad empresarial puesta al servicio de la agricultura y debidamente vinculada al proceso de desarrollo.

En confirmación de este planteamiento, Araujo³ menciona, por ejemplo, que “de acuerdo con las estimaciones que se han efectuado, resulta que sólo del 5 al 10 por ciento de los agricultores latinoamericanos son empresarios agrícolas; los demás son productores ineficientes o porque no tienen vocación o capacidad empresarial o debido a que no poseen ni controlan los medios productivos, dada la marginación en que se les ha mantenido”.

Esta situación característica se tipifica en la gran cantidad de explotaciones agropecuarias de Latinoamérica que se mantienen en estado primitivo o tradicional, lo que ha traído como consecuencia una mala utilización de todos los recursos de la producción y un constante alejamiento de los avances tecnológicos y de los servicios institucionales. A este respecto es conveniente anotar también, que ha sido constantemente reconocido por especialistas en aspectos institucionales que muchas de las entidades del sector agropecuario han surgido por el interés específico y la presión de la agricultura comercial y por lo tanto concentran su acción principalmente en este tipo de productores, trabajando en mínima escala en las otras clases de agricultura.

Así mismo, al realizar un análisis detallado sobre la aplicación de la ciencia y tecnología agropecuaria al sector rural, es muy factible encontrar también que la acción principal se realiza en la agricultura comercial y aún en la de transición, descuidando al agricultor tradicional. Para ilustrar esta afirmación, puede observarse como el productor de subsistencia está poco interesado en adquirir los adelantos tecnológicos, pues sus ingresos sólo le permiten conservar sus sistemas tradicionales de producción y sus ideales están, por lo tanto, limitados.

Por lo tanto, muchas son las actividades que se deben adelantar en el proceso de orga-

nización, promoción y fomento de verdaderas empresas agropecuarias. Murcia²⁰, por ejemplo, sugiere varias líneas de acción para contribuir a promover en este aspecto el desarrollo del sector agropecuario; en cuanto al papel gubernamental e institucional en esta labor, expresa que puede enfocarse así:

1. Respaldar el adelanto de programas y acciones que tiendan a hacer frente a todos aquellos obstáculos estructurales que impiden el surgimiento de empresas agropecuarias que cumplan con objetivos técnicos, económicos y sociales definidos. En este aspecto, es esencial que se apoyen, por ejemplo, los planes de reforma agraria, crédito, servicios institucionales y otros programas similares que hagan que los beneficios del desarrollo lleguen en realidad a los sectores marginados y no se concentren únicamente en los grupos comerciales y medianos.
2. Reconocer la importancia de promover el desarrollo de una capacidad empresarial en el agro, apoyando todas las acciones que tiendan a hacer que el agricultor se compenetre realmente de todos los aspectos que competen al mejor adelanto de su actividad. Esto se puede lograr, por ejemplo, mediante el apoyo que se dé a las actividades de adiestramiento y capacitación en todas las técnicas y conocimientos que ayudan al agricultor en su trabajo y que le sirven de complemento para tomar apropiadas decisiones relacionadas con el mejoramiento de sus condiciones de vida y las de su familia.
3. Fomentar las actividades de organización y constitución de empresas agropecuarias que cumplan con claros objetivos de mejoramiento integral del productor y su familia. En

este caso, considerando que la Empresa Comunitaria Campesina, así como otros tipos de empresas de carácter asociativo pretenden logros definidos en los aspectos técnicos, económicos, administrativos y sociales, el Gobierno y sus Instituciones pueden prestar un valioso aporte no sólo en el proceso de organización, sino también después, en la tarea de velar porque los objetivos de la empresa se cumplan fielmente y porque se allanen los obstáculos de todo tipo que se oponen a su fortalecimiento.

Cualquier tipo de empresa en estos alcances y en cuanto trate de actuar decididamente sobre los soportes del atraso campesino, debe ser apoyada con entusiasmo. El apoyo debe traducirse en asesoría técnica, catalización apropiada de las dificultades del comienzo y establecimiento de la empresa y fomento de una conciencia de propia confianza y decisión, pero sin caer en los extremos de un paternalismo indefinido, lo cual se logra mediante la capacitación hacia la autogestión.

Menciona también el mismo técnico²⁰ que, juntamente con la acción propiamente gubernamental e institucional, se debe realizar también una labor definida en este campo por parte de todas aquellas personas —profesionales, técnicos, funcionarios en general, estudiantes, etc.— que desarrollan su actividad en directa relación con el sector agropecuario y a quienes incumbe en una u otra forma la situación rural. Desde cualquier plano en que se realice su trabajo, es de gran valor el desempeñar a cabalidad una función orientadora y el prestar un aporte real al proceso de desarrollo.

El análisis conjunto de todos los factores condicionantes del atraso rural demuestra la necesidad de adelantar un trabajo integrado, utilizando simultáneamente diversos instru-

mentos de política agraria. La administración, como cualquier otra especialidad, debe desempeñar un papel más dinámico ayudando a organizar el mejor uso de los recursos de producción en la finca y a despertar en el poblador de las zonas rurales el interés por desempeñar un importante papel en el proceso de tomar decisiones que influyen en todos los aspectos de su vida.

La aplicación de los conocimientos técnicos debe estar, por consiguiente, íntimamente relacionada con los objetivos generales de la

sociedad en la cual se trata de llevar a la práctica. Sin embargo, si se desea prestar un real aporte al desarrollo integral del hombre, como beneficiario final hacia el cual debe tender el trabajo del técnico agropecuario, su deber está en tratar de no seguir incrementando o perpetuando las diferencias entre los diversos tipos de productores sino, sin descuidar a los sectores realmente eficientes de la producción, colaborar en una forma concreta y decidida a la incorporación efectiva de los grupos atrasados, por medio de una acción definida sobre las raíces de su marginalidad.

RESUMEN

Los autores analizan algunos aspectos que han contribuido a impedir la creación y desarrollo masivo de una verdadera empresa en el agro latinoamericano. Con este propósito, se refieren inicialmente a la distribución y uso de los recursos productivos en los sectores rurales de la región, en un esfuerzo por ubicar a la Administración de Empresas Agropecuarias dentro de este contexto y por adecuar su enfoque tradicional hacia una concepción más acorde con las condiciones en que le corresponde actuar en la mayor parte de América Latina.

Estudian el concepto de "Empresa Agropecuaria" de acuerdo con algunas de las diversas definiciones que se han hecho del término y presentan una síntesis de sus características mínimas basada en la consideración de todos los aspectos que permitan visualizar la distan-

cia que se presenta entre los conceptos de "Finca" y "Empresa Agropecuaria".

Destacan los diversos tipos de Unidades de Producción que se han reconocido, de acuerdo a denominaciones basadas en diferentes conceptos de eficiencia, con el objetivo de identificar los sectores que se pudieran llamar empresariales y no empresariales dentro de la agricultura latinoamericana.

Finalmente, plantean la necesidad de adelantar algunas acciones que pueden contribuir al desarrollo de una agricultura empresarial en la región, cimentada en una mejor utilización de los recursos y en el desarrollo de una conciencia social que haga que los beneficios repercutan realmente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia rural, promoviendo así una concepción humanista del desarrollo.

SUMMARY

The authors analyze some aspects that have contributed to hinder the creation and massive development of a true enterprise in Latin American Agriculture. With this purpose, they initially refer to the distribution and use of the productive resources in the rural sectors of the region, in an effort to place the management of agricultural enterprises within this context and to adequate its traditional approach towards a conception that is more in accordance with the conditions in which its action should take place in the greater part of Latin America.

They study the concept "Agricultural Enterprise" according to some of the different definitions that have been made of the term and present a synthesis of its minimum characteristics based in the consideration of all the aspects that permit to visualize the dis-

tance that can be seen between the terms "Farm" and "Agricultural Enterprise".

They point out the different types of Units of Production that have been identified, according to denominations based on different concepts of efficiency, with the objective of identifying the sectors that could be called managerial and non-managerial within latinamerican agriculture.

They finally present the need of advancing some actions that can contribute to the development of a managerial agriculture in the region, based on a better use of resources and the development of a social awareness so that the benefits would have a real repercussion in the improvement of living conditions of the rural family, thus promoting a humanistic concept of development.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARAUJO, J. E. G. Una sistemática en el proceso reformista. (La Empresa Comunitaria). IICA-CIRA, mimeografiado No. 25. 1969.
- 2.- ———— Una opción humanista en el desarrollo rural de América. IICA. Serie Desarrollo Institucional No. 1. 1974. 233 p.
- 3.- ————. Las empresas comunitarias campesinas. Conferencia presentada en el Colegio de Costa Rica, San José, Costa Rica. 23 de mayo de 1975. 17 p.
4. BALLARIN, M. A. La especialización del derecho agrario. Ciclo de conferencias sobre Derecho Agrario. Corte Suprema de Justicia, IICA-PRACA, ITCO, Costa Rica. 1973.

- 5.— BARRACLOUGH, S. L. La unidad económica en la agricultura. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. 1964. 12 p.
- 6.— BISHOP, C. E. y TOUSSAINT, W. D. Introducción al análisis de Economía Agrícola. México D.F., Limusa-Wiley. 1966. 261 p.
7. BREVIS, O. y JOLLY, A. Manual de administración de la empresa agrícola: El Asentamiento. IICA, Santiago, Chile. 1970.
8. CHOMBART, J. et al. Moderna gestión de las explotaciones agrícolas. Madrid, Mundi-Prensa. 1965. 545 p.
9. CIDA/CAIS. Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica. Trabajo 16 del grupo de estudios de tenencia de la tierra en Centroamérica y Panamá. Washington D.C., OEA. 1970.
- 10.— CORDONIER, P. et al. Economía de la empresa agraria. Madrid, Mundi Prensa. 1973. 506 p.
11. FRANCO, A. El problema del minifundio en Colombia. Desarrollo rural en las Américas. 1(3): 1969.
- 12.— ——— y SAMPER, A. Panorama general de la agricultura latinoamericana. Desarrollo rural en las Américas. 1(1): 1969.
- 13.— GARCIA, A. Reforma Agraria y economía empresarial en América Latina. Santiago, Chile, Editorial Universitaria. 1967. 305 p.
- 14.— GASTAL, E. Planificación a nivel de la unidad de producción. Material didáctico cursos Preparación y Evaluación de Proyectos, IICA.
- 15.— HIERCHE, H. Técnicas modernas de gestión de empresas. Madrid, Editorial Aguilar. 1969. 17 p.
- 16.— INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. Plan general. IICA serie documentos oficiales No. 1. 1970.
- 17.— ———. Seminario internacional sobre investigaciones en administración rural. Montevideo, IICA—Zona Sur. 1961.
- 18.— MURCIA, H. Guía para la administración y planeación de empresas agropecuarias. IICA publicación miscelánea No. 112. 1974. 114 p.
- 19.— ———. Aspectos administrativos de las empresas comunitarias. Desarrollo rural en las Américas. 6(3): 1974.
- 20.— ———. Recomendaciones generales para promover el desarrollo de una capacidad empresarial en la agricultura latinoamericana, San José, Costa Rica. Contrato UCR—IICA. 1975. 19 p.
- 21.— NACIONES UNIDAS. Demographic yearbook, 1955. In Bishop, C. E. and Toussaint, W. D. Introducción al análisis de Economía Agrícola. México, D.F., Limusa-Wiley. 1966.
- 22.— NICHOLLS, A. et al. Estudios de una comunidad de minifundio, vereda Alto de la Cruz, Cáqueza. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Fc. de Agronomía. 1967. 34 p.
- 23.— OLIART, F. Empresa comunitaria y reforma agraria. Bogotá, IICA—CIRA. Mimeografiado No. 131. 1969. 34 p.

24.— PINTO, J. B. Análisis científico de las empresas comunitarias campesinas. Desarrollo rural en las Américas. 4(3): 236-248. 1973.

25.— UNION PANAMERICANA. Organización y administración de empresas cooperativas. Washington D.C., OEA. 1956. 130 p.

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y SITUACION DE ORGANISMOS AGRICOLAS EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

Identifica áreas “problemáticas” en lo que toca al sistema institucional y revela situaciones que requieren mejoramiento a través del apoyo de la cooperación técnica y financiera externa.

Alberto Franco*

En este documento se destacan las principales características del desarrollo del sistema institucional y algunos aspectos de la situación de organismos específicos del sector agrario en países de América Latina.

El análisis se concentra, por una parte, en aspectos macroinstitucionales relacionados con la estructura administrativa, los recursos y el producto del sistema como un todo. Por la otra, identifica programas, recursos y sus relaciones, producto institucional y participación campesina en los organismos agrarios del sector.

Los datos con que se ha elaborado este documento provienen de los diagnósticos institucionales realizados por representaciones del IICA en algunos países del continente. Las limitaciones de información impiden la posibilidad de generalizaciones para todos los países latinoamericanos.

La utilidad de un análisis como éste parece evidente. En primer lugar, permite identifi-

car grandes áreas “problemáticas” en lo que toca al sistema institucional como un todo. En segundo lugar, revela situaciones que requieren mejoramiento a través del esfuerzo propio y quizás a través del apoyo de la cooperación técnica y financiera externa. En este sentido provee elementos de juicio adicionales a los países y organismos de cooperación externa para la orientación de sus políticas con relación al fortalecimiento del sistema institucional del sector agrícola y de los organismos que lo componen.

DESARROLLO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

A partir de la década de los años 60, varios países y expertos en desarrollo agrícola en América Latina empiezan a tomar conciencia sobre la necesidad de mejorar aspectos de administración de las instituciones públicas del sector agrícola.

La multiplicidad de organismos nacionales, regionales y fondos especiales, que compiten por dar servicios a un grupo reducido de productores; la carencia de objetivos comunes para todo el aparato organizativo; la falta de

* Especialista en Planificación Agrícola, Dirección General, IICA, San José, Costa Rica.

dirección y liderazgo y como consecuencia, la duplicación y superposición; la ineficacia del grupo de organismos para alcanzar significativamente números crecientes de clientes a través de sus servicios son los signos de una situación que requiere ser modificada.

Colombia, Chile, Perú, Panamá, Guatemala y más recientemente Nicaragua y Honduras, tratan de reorganizar la totalidad del sistema de servicios agrícolas para transformar el nuevo sistema que se establece en un factor positivo para la implementación de políticas de desarrollo. Costa Rica, con la creación del Consejo Agropecuario Nacional, CAN, y del Programa Nacional de Desarrollo Rural, PNDR; El Salvador, con la creación del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria, CENTA; Brasil con la creación de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria, EMBRAPA, entre otros, atacan el problema institucional a través de arreglos parciales o circunscritos a organismos o servicios específicos.

Los países que ensayan reformas globales de su sistema de servicios agrarios, cualquiera que fuere la modalidad que adoptan, han tenido como componentes de las reformas:

1. La definición del sector público (o sistema institucional) agrario como aquél integrado por los organismos públicos que proveen servicios a los productores agropecuarios y forestales.

2. La definición de objetivos comunes para todo este complejo institucional representado por los objetivos generales y específicos de los planes de desarrollo agrario que implementan.

3. La definición de una autoridad u órgano líder del sector con grados variados de facultades legales para dirigir, pero en el que reside la obligación de dirigir y coordinar, planear, supervisar y controlar.

4. La asignación de los servicios a unidades administrativas específicas que pueden

ser direcciones generales del propio Ministerio de Agricultura (casos de Panamá y Perú) u organismos autónomos creados o incorporados al sector público agrario (Colombia, Chile, Guatemala y posiblemente Nicaragua).

La organización del sistema institucional

Desde el punto de vista de la organización del sistema institucional pueden distinguirse, hoy en día, tres modelos con características propias:

1. Un modelo centralizado que abarca en una sola institución los organismos de dirección y planificación, la mayoría de los organismos de servicio y a menudo los organismos de crédito agrícola. Este tipo de modelo existe en Perú y Panamá, por ejemplo.

2. Un modelo descentralizado en el cual el Ministerio de Agricultura es un organismo central que comparte su importancia con otros organismos agrarios. Se da en países como México y Argentina.

3. Un modelo que podríamos denominar intermedio en el cual el Ministerio de Agricultura mantiene la dirección y planificación del sistema, y se le adscriben los principales organismos de servicio (y a veces de financiamiento). Este modelo es perceptible en Colombia, Chile, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Honduras entre otros países.

El modelo centralizado y el "intermedio" facilitan, en teoría, una acción más directa del liderazgo institucional. Permiten también la elaboración de programas nacionales que envuelven la acción simultánea de varios organismos agrarios. Poseen, además, su propio mecanismo de coordinación interinstitucional.

Con todo, los resultados de las reformas administrativas del sistema institucional dejan todavía amplias zonas de mejoramiento. En un país que ha adoptado el modelo "intermedio", el diagnóstico realizado por el IICA indica:

- a. Sobre objetivos: Existen objetivos definidos en términos generales. Hay prioridad de objetivos pero no concuerdan con acciones desarrolladas ni con los instrumentos operativos.
- b. Sobre programas: Sólo existen programas sectoriales de investigación y producción bien definidos; los programas de cambio estructural y desarrollo rural son muy inconsistentes y difusos.
- c. Sobre estructura: No existe una estructura de coordinación que permita la programación y ejecución integrada de programas.

El organismo de reforma agraria afronta un proceso de reestructuración.

Falta un organismo de evaluación de programas y proyectos.

Los recursos del sistema institucional

Los recursos más importantes del sistema institucional lo constituyen los administradores y técnicos dedicados a la planificación y ejecución de la acción del estado y los recursos financieros para la operación de los distintos organismos públicos del sector. Aquí se hace referencia a los recursos financieros.

Obviamente, la cantidad de recursos financieros (no crediticios) dedicados a los organismos del sistema institucional varían según los países. Por ejemplo: Costa Rica dedicó US\$ 9.4 millones a los organismos agrarios en 1970; Ecuador asignó US\$ 52.2 millones en 1973 y en México el presupuesto para los organismos agrarios llegó a US\$ 541.5 millones en 1970. Teniendo en cuenta el valor del Producto Interno Bruto (PIB) generado en la agricultura, cada US\$ 1.00 producido en la agricultura está asociado con un gasto del estado de US\$ 0.03 en El Salvador, US\$ 0.14 en México y US\$ 0.29 en Venezuela (Véase el Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

PRESUPUESTO DEDICADO A LOS ORGANISMOS DEL SECTOR AGRARIO VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO GENERADO EN LA AGRICULTURA Y SU RELACION PORCENTUAL

País	Presupuesto público para los organismos agrarios (1)	Valor del PIB generado en la agricultura (2)	(1) / (2) por ciento
Millones de US\$			
Bolivia (1971)	10.2	166.8	6,1
Colombia (1970)	172.4	1.823.3	9,4
Costa Rica (1970)	9.4	219.0	4,3
Ecuador (1973)	52.2	701.2	7,4
El Salvador (1970)	9.6	290.4	3,3
Guatemala (1972)	31.7	473.3	6,7
Honduras (1971)	11.2	237.6	4,7
México (1970)	541.5	3.843.4	14,1
Perú (1970)	271.7	1.087.2	25,0
Venezuela (1972)	220.1	764.8	28,9

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

También es notoria la variación entre países de la proporción de los recursos totales que se asignan a cada institución en particular (Véase Cuadro No. 2). Así, el rango en la proporción o porcentaje de recursos sería:

1. Educación universitaria: de 0,7 a 6,6 con una mediana de 2,7
2. Extensión: de 0,8 a 11 con una mediana de 2,7
3. Investigación: de 0,3 a 11,9 con una mediana de 2,2
4. Fomento: de 1,2 a 76,6 con una mediana de 9,4
5. Riego: de 0,8 a 35,7 con una mediana de 5,5
6. Recursos naturales: de 0,2 a 5,7 con una mediana de 3,1

Cuadro No. 2

**PRESUPUESTO IMPUTABLE AL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL
SECTOR AGRARIO (PORCENTAJES) SEGUN INSTITUCIONES**

País	Crédito	Educ. univ.	Extensión	Investigación	Fomento*	Riego	Recs. nats.	Comercializ.	Ref. Agr. y col.	Otros
Bolivia (1971)	—	5,4	2,6	0,3	31,3	—	1,7	—	17,1	41,6 ¹
Colombia (1971)	—	1,5	1,2	1,8	n.d.	**	3,2	22,4	46,8	23,1 ²
Costa Rica (1970)	—	2,3	11,0	6,7	30,6	—	3,1	32,3	n.d.	14,0 ³
Ecuador (1973)	—	5,1	2,2	11,9	1,2	7,4	—	9,9	24,7	37,6 ⁴
El Salvador (1971)	—	3,6	3,0	4,3	9,4	32,8	5,0	8,7	17,0	16,2 ⁵
Guatemala (1972)	12,7	1,8	5,1	3,2	6,7	5,3	4,8	2,3	14,3	43,8 ⁶
Honduras (1971)	—	2,7	4,2	1,7	16,6	2,9	5,7	—	53,4	12,8 ⁷
México (1970)	—	0,7	0,8	1,7	4,7	35,7	1,1	53,0	1,8	0,5 ⁸
Péru (1970)	—	n.d.	0,9	0,5	76,6 ^{***}	5,5	0,2	0,4	7,4	8,5 ⁹
Venezuela (1972)	23,5	6,6	2,9	2,5	4,1	0,8	2,8	3,7	18,0	35,1 ¹⁰

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales.

* Se refiere, generalmente, a programas por rubros de producción, ejecutados por organismos específicos.

** Aparece bajo reforma agraria y colonización

*** Empresa Pública de Servicios Agropecuarios y Pesqueros (EPSA).

- 1 Incluye administración (5,8 por ciento), desarrollo de la comunidad (10,1 por ciento), aduanas agropecuarias (7,7 por ciento), Corporación del Proyecto Abapó-Izozog (6,6 por ciento).
- 2 Incluye Ministerio de Agricultura (2,8 por ciento), organismos de desarrollo regional (5,6 por ciento), empresas industriales y comerciales y aporte de asociaciones privadas.
- 3 Incluye reforma agraria y Ministerio de Agricultura (excepto extensión, investigación y fomento).
- 4 Incluye dirección y administración, planificación, centros de rehabilitación regional (16 por ciento) y desarrollo zonal y programas especiales (15 por ciento).
- 5 Incluye dependencias y programas del Ministerio de Agricultura (excepto extensión, investigación, riego y recursos naturales).
- 6 Incluye administración, Dirección de Economía Agrícola y Planificación y enseñanza agrícola al nivel medio.
- 7 Incluye administración y supervisión del sector
- 8 Incluye dependencias de la Secretaría de Agricultura (excepto fomento y recursos naturales)
- 9 Incluye administración (4,2 por ciento) y zonas agrarias.
- 10 incluye administración, economía y estadística, ingeniería agrícola, aporte a instituciones diversas, planes especiales y aporte al PRIDA.

- | | |
|---|--|
| <p>7. Comercialización: entre 0,4 y 53 con una mediana de 9,3</p> <p>8. Reforma agraria y colonización: entre 1,8 y 53,4 con una mediana de 17,1</p> <p>9. Otros programas y organismos: entre 0,5 y 43,8 con una mediana de 18,7</p> | <p>2. Transferir los recursos o la capacidad de compra de unos grupos de la sociedad a otros.</p> <p>3. Reducir el desempleo y controlar la inflación².</p> |
|---|--|

En crédito agrícola sólo se hacen aportes presupuestales a las entidades respectivas en Guatemala y Venezuela. Los créditos netos no han sido considerados ya que no son gastos en sentido estricto.

Los recursos y el producto sectorial

Los gastos de los organismos agrarios se aplican buscando:

1. Facilitar el proceso productivo.

En relación al primer propósito (que constituye objetivo común a todos los países), la evidencia disponible señala que para los países y los años indicados, los gastos del gobierno en los organismos agrarios no están correlacionados positivamente con el incremento de la producción* (Véase Cuadro No. 3). La tendencia más bien parece inversa: mayores asignaciones públicas por dólar de valor de la producción están asociadas con menores tasas de aumento de la producción.

La razón de esta situación puede encontrarse en la identificación de los factores que condicionan el aumento de la producción. Ellos serían:

Cuadro No. 3

GASTOS PUBLICOS POR DOLAR DE VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION

País	Gastos públicos por dólar de valor de la producción	Tasa de crecimiento de la producción 1969-1972
	US\$	por ciento
Venezuela (1972)	0,29	1,2
Perú (1970)	0,25	3,3
México (1970)	0,14	2,1
Colombia (1970)	0,09	6,8
Ecuador (1973)	0,07	1,1
Guatemala (1972)	0,07	4,0
Bolivia (1971)	0,06	4,6
Honduras (1971)	0,05	4,2
Costa Rica (1970)	0,04	5,5
El Salvador (1970)	0,03	6,1

Fuente: BID, Progreso Económico y Social de América Latina, 1973, Washington, 1974, p. 14 y Cuadro 1.

* Se asume que los gastos públicos en agricultura no han sufrido grandes variaciones en años anteriores.

- a. por el lado de la oferta:
- 1) Los precios de los productos y/o la rentabilidad de la inversión en agricultura.
 - 2) Los factores ecológicos.
 - 3) La inversión privada en la finca y la inversión pública en infraestructura.
 - 4) Los servicios públicos (extensión, investigación, fomento y otros).
 - 5) El crédito.
 - 6) Deficiencias en el sistema de tenencia de la tierra.
- b. Por el lado de la demanda:
- 1) El monto del ingreso y su distribución.
 - 2) El aumento del número de consumidores.
 - 3) Los precios relativos en los mercados.
 - 4) Las restricciones de países importadores.

Nótese que los servicios públicos son apenas una de las varias condiciones que afectan el incremento de la producción y que, en teoría, otros factores pueden anular su contribución. Pero aún dentro de una visión más simplificada (menos exacta) en que el aumento de la producción se considera una función de los servicios agrarios es concebible esperar que posibles deficiencias en su prestación sean las mayores responsables de los efectos anotados arriba. Estas deficiencias se analizan en extenso más adelante.

Una nota de cautela: la información básica

La información básica con que se ha elaborado este documento puede adolecer de de-

ficiencias que hacen necesario que los datos y análisis presentados se tomen como aproximaciones a la situación actual. Por ejemplo:

1. No ha sido posible, en todos los casos, anular las transferencias financieras entre organismos, con lo que los recursos totales disponibles y algunos por organismos, aparecerán mayores de lo que realmente son.

2. En todos los casos, las cifras indicadas se refieren a cantidades presupuestadas y no a cantidades realmente gastadas. Aquí puede existir defecto o exceso de recursos con relación a los anotados en los cuadros.

3. Existe subestimación en los gastos del sector público agrícola en los países de extensión grande y mediana, ya que no se han tomado en cuenta las apropiaciones estatales.

Algunas de estas deficiencias son enmendables en estudios posteriores. Con todo, la subestimación de gastos en países grandes y medianos difícilmente podrá ser enmendada por los costos adicionales envueltos en la recolección de información, a nivel estatal y local.

Situación de las instituciones agrarias

La situación actual de las instituciones agrarias se analiza con relación a un modelo normativo integrado por algunas variables o características que se estima, *a priori*, debe poseer una institución. El modelo normativo de una institución y las variables que lo componen es el siguiente:

1. La institución debe tener programas que estén en línea o sean instrumentales a las políticas de desarrollo.
2. La institución debe emplear la mejor calidad de recursos humanos.
3. Los recursos financieros físicos y humanos de la institución deben

guardar relación “razonable” con el problema que trata de atender.

4. La institución debe coordinarse con otras instituciones (ya que, generalmente, el producto sectorial sólo se obtiene de la conjunción del producto de varias instituciones).
5. La institución pública debe contar con la participación campesina en las decisiones que ella toma.

El análisis que sigue trata de indicar la situación actual de las instituciones del sector agrícola en términos del modelo normativo señalado.

Situación de las escuelas agrarias universitarias

A mediados de 1974, existían 239 escuelas o facultades de ciencias agrarias que confieren títulos universitarios. De ellas, 117 otorgan títulos en agronomía, 57 en veterinaria, 25 en zootecnia, 21 en forestales, 11 en ciencias domésticas, 4 en ingeniería agrícola, 2 en pesquería, 1 en edafología y 1 en fruticultura. Más de la mitad de estas escuelas o facultades están establecidas en Brasil, Argentina y México (Véase Cuadro No. 4). Estos países tienen, a su vez, más de la mitad de la población de América Latina.

1. **Programas:** Los programas de las instituciones de enseñanza universitaria en ciencias agrarias están representados, principalmente, por las especializaciones que cubre y los cursos que ofrece. El grado en que estas especializaciones y estos cursos sean instrumentales a las políticas de desarrollo son el propósito de los llamados “estudios de demanda y oferta” de profesionales. Existen esta clase de estudios en Argentina, Brasil y México.

2. **Recursos Humanos:** La información sobre los recursos humanos de las instituciones de enseñanza universitaria en ciencias agrarias está restringida al cuerpo de profesores

de tiempo completo y tiempo parcial, para algunas facultades en algunos países. El número de profesores por facultad varía entre 30 y 80 según los países. Con todo, en países grandes las variaciones entre facultades son más grandes que entre países.

La calidad del profesorado también es variable entre países, y aún dentro de un mismo país. Si se mide la calidad en términos del grado académico de los profesores (Véase

Cuadro No. 4

NUMERO DE ESCUELAS O FACULTADES DE CIENCIAS AGRARIAS SEGUN PAIS, 1974

País	No. de escuelas o facultades
Argentina	31
Bolivia	5
Brasil	69
Colombia	22
Costa Rica	1
Cuba	1
Chile	11
Ecuador	16
El Salvador	1
Guatemala	3
Haití	1
Honduras	2
Jamaica	1
México	28
Nicaragua	2
Panamá	1
Paraguay	2
Perú	24
Rep. Dominicana	6
Trinidad	1
Uruguay	2
Venezuela	9
TOTAL	239

Fuente: Scholttfeldt, C.S., IICA, 1974.

Cuadro No. 5) se encuentra que el porcentaje de profesores con grado universitario solamente varía entre 65 por ciento en Guatemala y 87,5 por ciento en Colombia (o 100 por ciento en Bolivia, asumiendo que la información básica sea confiable). El porcentaje de profesores con grado universitario y estudios de posgrado se mantiene entre 10 y 40 por ciento.

3. Recursos y su relación con el “tamaño” del problema: Existen datos sobre los recursos humanos y financieros de una parte de las facultades en ciencias agrarias pero no así sobre el “tamaño del problema”. El tamaño del problema estaría dado por el número de profesionales que se “deben” preparar cada año para atender las “necesidades” del país en cuanto a egresados de las carreras en ciencias agrarias. La definición de las necesidades es harto compleja y aún así puede resultar diferente a la capacidad real de absorción de los profesionales en los sectores públicos y privados. De nuevo, los estudios de demanda y oferta de profesionales sería un elemento de juicio, entre otros, para definir las necesidades de profesionales y por lo tanto el tamaño del problema al cual se enfrenta la enseñanza universitaria en ciencias agrarias.

4. Costos unitarios: Se refieren aquí a la relación producto institucional-insumos financieros. Esta relación da una idea sobre el costo de obtener una unidad del producto institucional. Es útil para, una vez determinada la magnitud del problema, identificar los recursos financieros necesarios para atender a su “solución” (de esta forma la asignación de recursos en las instituciones o proyectos tendría una base más “racional” que la tendencia histórica).

De acuerdo a la información disponible (Véase Cuadro No. 6), y usando el número de graduados como producto institucional y los recursos financieros como valor de insumo, el costo por cada graduado varía en forma notoria de país a país y aún dentro de un mismo país. En efecto: los costos por egresado en Venezuela se elevan, en promedio, a US\$ 46,688 mientras que en Colombia son, en promedio, de US\$ 7,655. En un mismo país, México, los costos varían entre US\$ 14,782 en Chapingo y 1.484 en Guadalajara (o menos aún en Iguala).

En general, los costos por graduado de las facultades de medicina veterinaria tienden

Cuadro No. 5

NUMERO DE FACULTADES Y PROFESORES SOBRE LOS QUE SE TIENE INFORMACION Y SU PREPARACION ACADEMICA

País	No. facultades inform.	Total Profesores	Nivel académico, %		
			Universitario	M.S.	Ph.D.
Bolivia (1971)	5	118	100	0	0
Colombia (1971)	9	288	87,5	11,8	0,7
Costa Rica (1970)	1	49	71,4	22,2	6,4
El Salvador (1971)	1	47	76,6	21,3	2,1
Guatemala (1971)	2	80	65,0	30,0	5,0
Honduras (1971)	1	20	60,0	35,0	5,0
Venezuela (1971)	4	822	78,2	15,3	6,5

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

a ser un poco mayores que los costos por egresado de las facultades de agronomía.

Cuadro No. 6

COSTOS IMPUTABLES POR EGRESADO EN ORGANISMOS DE EDUCACION AGRARIA UNIVERSITARIA

País y organismo	Costo/egresado US\$
Bolivia (1969)	
Agronomía, Cochabamba	5.510
Med.Vet., Santa Cruz	12.312
Colombia (1971)	
Agronomía, Medellín, Palmira	16.460
Agronomía, Manizales	3.661
Agronomía, Pasto	6.034
Veterinaria, Manizales	9.322
Ing. Forestal, Bogotá	8.492
Econ. Hogar, Manizales	1.966
Costa Rica (1970)	
Agronomía, San José	7.272
Ecuador (1972)	
Ing. Agronómica, Quito	4.946
Med. Vet., Guayaquil	
Ing. Agronómica, Guayaquil	5.148
Med. Vet., Guayaquil	
Ing. Agronómica, Loja	4.706
Med. Vet., Loja	
Ing. Agronómica, Portoviejo	
Ing. Agrícola, Portoviejo	4.186
Med. Vet., Portoviejo	
El Salvador (1971)	
Ciencias Agron., Sta. Tecla	4.749
Guatemala (1972)	
Agronomía, Guatemala	18.913
Med. Vet. y Zoot., Guatemala	25.902
México (1971)	
Agricultura, Chapingo	14.782
Agricultura, C. Juárez	2.400

Agricultura, Saltillo	12.308
Agr. y Gan., Monterrey	8.750
Agric. y Gan., Hermosillo	2.461
Agrobiología, Uruapán	2.666
Agronomía, Chihuahua	3.704
Agricultura, C. Victoria	1.666
Agricultura, Culiacán	4.545
Agricultura, Colima	1.700
Agricultura, Iguala	800
Agronomía, Monterrey	3.064
Agric. y Gan., Guadalajara	1.484

Venezuela (1972)	
Agronomía, U. Central	66.788
Cs. Veterin., U. Central	41.608
Ing. Agron., U. de Oriente	43.303
Cs. Vet., U. Reg. Cent. Occid.	47.208
Agronomía, U. Zulia	34.534

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

5. Coordinación con otras instituciones: Aunque la generalidad de las facultades de ciencias agrícolas dedican una parte de sus recursos financieros y de personal a la investigación agrícola, no existe información sobre si ellas están coordinadas o no con otras instituciones nacionales de investigación.

Situación de los organismos de extensión agrícola

1. Programas: Los organismos de extensión agrícola parecen dedicarse preferentemente al fomento de la producción, según se desprende de la distribución de su presupuesto por programas (Véase Cuadro No. 7). En los pocos países sobre los que existe información, un promedio de 80 por ciento se dedica al incremento de la producción y/o productividad y la parte restante del presupuesto a educación para la juventud y el hogar. El primer propósito está claramente en línea con los objetivos explícitos señalados para el sector agrario en todos los países.

Es oportuno anotar que en algunos países la extensión agrícola se ha anexado (o a

Cuadro No. 7

**PROPORCION DE GASTOS DE LOS SERVICIOS
DE EXTENSION SEGUN DISTINTOS USOS**

País	Proporción del presupuesto en:		
	Fomento de la producción	Educación de la juventud y el hogar	Otros
Costa Rica (1970)	70	30	—
Guatemala (1972)	78	22	—
Honduras (1971)	98	2	—
México (1970)	80	18	2
Perú (1970)	65	35	—

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales.

ella se han juntado) otros “programas” que empiezan a darle una fisonomía diferente a la tradicional. En Bolivia, por ejemplo, la formación de cooperativas constituye un propósito básico del organismo nacional de extensión y para ello se ha asignado un presupuesto especial. En Colombia, a partir de 1973 cambió la organización del servicio de extensión y pasó a constituirse en División de Desarrollo con proyectos de desarrollo rural a cargo de las antiguas agencias. La posición tomada en ese país es de que “la simple transmisión de conocimientos no produce cambios significativos en el bienestar de la familia campesina ni en el crecimiento económico del sector, especialmente en el grupo de campesinos de escasos recursos. . . Ha sido por lo tanto necesario acompañar aquella acción con otras como la organización del mercadeo, el mejoramiento en la distribución de los factores que intervienen en el proceso productivo, la realización de obras de infraestructura y la creación de servicios . . .”³ En el Perú la extensión agrícola es instrumento para el cumplimiento de la reforma agraria. Busca no sólo elevar la capacidad tecnológica sino que también trabaja en la motivación y concientización del campesino.

2. Recursos humanos: Para una mayor eficiencia en el uso de los recursos asignados a

extensión, se requiere que el personal que se emplee esté constituido tanto por graduados universitarios como por personal de nivel medio (y según algunos por agricultores propiamente dichos)¹. En este sentido, en casi todos los países sobre los que se posee información se da una combinación de personal con preparación universitaria y personal de nivel medio en los servicios nacionales de extensión (Véase Cuadro No. 8).

En el caso de Bolivia y Colombia, la relación personal universitario - personal medio es, aproximadamente de 1:4. En Perú, la relación es de 1:3,7. En los otros países la tendencia es errática. Mientras en Costa Rica la proporción es más o menos de 1:1, en México es de 1:0,6, en Guatemala es de 0,1 y en Honduras tiende a ser 1:0.

3. Recursos y su relación con el “tamaño” del problema: El “tamaño” del problema al que se enfrenta la extensión agrícola lo plantean los gobiernos de la región, implícita o explícitamente, dentro de dos alternativas. En la una, se esperaría que los servicios de extensión agrícola lleguen a la totalidad de las familias rurales. En la otra, se limitaría la acción de extensión a grupos de familias de bajos ingresos. El resto de familias, de medianos

Cuadro No. 8

**RECURSOS HUMANOS DE LOS ORGANISMOS DE EXTENSION AGRICOLA
Y SU PREPARACION ACADEMICA**

País	Total personal	Preparación académica	
		universitaria	nivel medio
		Por ciento	
Bolivia (1971)	159	23,9	76,1
Colombia (1973)	824	19,3	80,7
Costa Rica (1970)	129	47,3	52,7
Guatemala (1971)	94	0	100
Honduras (1971)	72	94,4	5,6
México (1970)	1176	61,2	38,8
Perú (1971)	1135	27,1	72,9

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

y altos ingresos sería atendida por técnicos a los cuales debería pagarse el servicio por el propio agricultor. Por insuficiencia de información básica sólo se considerará aquí la primera alternativa.

En todos los países sobre los cuales existe información, es notoria la insuficiencia de la cobertura del servicio de extensión en términos del porcentaje de familias atendidas con relación a las familias rurales totales (Véase Cuadro No. 9).

Nótese que, con la excepción de Venezuela donde se estima que se cubre cerca del 19 por ciento de las familias, en otros países el número de familias atendidas llega alrededor de 10 por ciento del número total de familias, con proporciones aún menores en Costa Rica y Bolivia.

4. Costos unitarios: Para el cálculo de los costos se toma como producto institucional de los organismos de extensión agrícola el número de familias atendidas. Si esta cantidad se relaciona con el valor de los recursos financieros dedicados al organismo nacional de extensión, se tiene (Véase Cuadro No. 10) que para Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras

y Perú, los costos por familia atendida varían entre US\$ 13 y US\$ 35. En Venezuela llegan a US\$ 239 y en Costa Rica a US\$ 706.

5. Coordinación con otras instituciones: En Colombia, los proyectos de desarrollo rural que reemplazaron el antiguo servicio de extensión, han establecido un convenio con las instituciones de crédito agrícola más importantes del país. Se adelantan proyectos de coordinación con entidades públicas y privadas en las áreas de nutrición, vivienda, salud y organización familiar³. En Costa Rica y Ecuador, extensión agrícola hace parte del propio Ministerio de Agricultura donde también se prestan otras funciones. Con todo, el grado de coordinación con otras unidades del mismo Ministerio, y con otras instituciones es reducido. En Guatemala, el programa de extensión ha mantenido eventuales relaciones de coordinación con organismos nacionales de crédito. En Honduras, la División de Extensión Agrícola ha mantenido relaciones con el Banco Nacional de Fomento y el Instituto Agrario Nacional. En Perú, como se dejó ya indicado, la acción de extensión complementa los planes de reforma agraria a más de los de acción comunal. En Venezuela, el organismo de extensión hace parte del Ministerio de Agricultura y Cría y atiende asentamientos, núcleos y

Cuadro No. 9

**PROPORCION DE FAMILIAS RURALES
ATENDIDAS POR EL SERVICIO DE EXTENSION**

País	No. estimado de familias agrícolas (1)	No. estimado de familias atendidas por extensión (2)	(2) / (1) por ciento
Bolivia (1971)	713.200	21.000	2,9
Colombia (1971)	1.374.147	122.227	8,9
Costa Rica (1970)	194.170	8.400	4,3
Guatemala (1972)	550.166	40.153	7,3
Honduras (1971)	164.800	13.250	13,4
México (1970)	3.944.000*	500.000	12,7
Perú (1970)	1.293.570	150.399	11,6
Venezuela (1972)	162.343**	30.523	18,8

* Los datos disponibles se refieren a población global y población atendida

** Estimado

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

Cuadro No. 10

**COSTO DE ATENCION DE UNA FAMILIA POR LOS ORGANISMOS
NACIONALES DE EXTENSION AGRICOLA**

País	Presupuesto dedicado a extensión	Número estimado de familias atendidas	Costo de atención por familia
	US\$		US\$
Bolivia (1971)	266.859	21.000	13
Colombia (1971)	2.323.366	122.227	19
Costa Rica (1970)	5.928.000	8.400	706
Guatemala (1972)	1.067.476	40.153	26
Honduras (1971)	465.350	13.250	35
Perú (1970)	2.594.030	150.399	17
Venezuela (1972)	7.304.363	30.523	239

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

uniones de prestatarios promovidos en el proceso de reforma agraria.

6. Participación del campesino: La participación del campesino en los programas de los organismos de extensión —y de otras instituciones— se considera importante para capitalizar sobre la experiencia e intereses de los campesinos. Con ello las acciones gubernamentales tendrán más posibilidad de ser aceptadas y/o acompañadas por quienes trata de beneficiar.

En el caso de los organismos de extensión, la regla general es que los campesinos participen, real o nominalmente, en la fase de programación y al nivel local. Hay evidencia de esta participación en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Venezuela.

Situación de las instituciones de investigación agraria

La información que se posee sobre las instituciones de investigación agraria en América Latina es muy incompleta y difícil de comparar entre países. Por ello, en el mejor de los casos, la decisión se basa en lo que pudiéramos llamar “estudios de casos” referidos a un país en particular. Sin embargo, cuando sea posible, la información se extenderá a más de un país.

1. Programas: El caso del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), los programas de investigación del ICA siguen categorías dadas por su división técnico-administrativa. Los programas y sus recursos eran en 1971-72 los siguientes:

Categoría	Recursos financieros US\$	Recursos humanos (técnicos)
Agronomía	3.367.276	182
Ciencias animales	2.042.185	56
Ciencias veterinarias	470.517	50
Ingeniería agrícola	187.768	12
Economía	165.028	16
Ciencias sociales	167.172	14

En términos generales, y para las categorías pertinentes, los recursos financieros disponibles están asociados positivamente con la importancia relativa del valor de la producción nacional (se exceptúa el café, para el cual existe un organismo especializado).

Categoría	Recursos financieros dedicados por el ICA US\$000	Valor de la producción de los principales rubros. US\$000 ⁵
Agronomía (cultivos*, excepto café)	3.367.0	288.787.0
Ciencias animales y ciencias veterinarias (ganadería)	2.512.0	190.731.8

Los programas están divididos en “proyectos” bien sea por líneas de producción (algodón, arroz. . .) en el caso de los cultivos; por línea de producción y disciplinas en el caso de ciencias animales (ganado de carne, ganado de leche, porcinos. . . fisiología animal) o por disciplinas en el caso de ciencias veterinarias (toxicología, microbiología. . .). Los recursos por “proyecto” no necesariamente concuerdan con la importancia de las distintas líneas de producción en términos del valor de su producción nacional.

Línea de producción	Recursos asignados por el ICA a investigación US\$	Valor de la producción nacional. US\$ 000 ⁵ (con base a pesos colombianos de 1962)
Algodón	110.425	65.102.9
Arroz	118.922	66.592.2
Maíz	193.254	23.696.1
Papa y yuca	186.859	42.282.1
Plátano	55.015	41.502.4
Trigo	70.740	2.807.7
Ganado Vacuno	469.031	121.130.0
Porcinos	127.070	1.660.0
Avicultura	133.289	37.030.2

* Se refiere a algodón, arroz, maíz, papa, plátano, trigo, yuca.

Una manera más exacta de medir la contribución de los “proyectos” de investigación agraria a los objetivos del desarrollo es mediante su evaluación económica y social. De esta manera pueden justificarse, o no, proyectos sobre líneas de producción y disciplinas. No se sabe si los “proyectos” analizados atrás han sido elaborados hasta llegar a las fases de evaluación económica y social.

2. Recursos humanos: los casos de Ecuador y Venezuela: La proporción más importante del personal ligado a los organismos nacionales de investigación agraria está compuesto, en ambos países, por técnicos a nivel universitario. Un porcentaje menor, lo constituyen técnicos con grados avanzados (M.S. y Ph.D.). En ambos países, como un tercio del total está representado por personal a nivel medio.

	Ecuador	Venezuela
Total Técnicos en el organismo nacional de investigación	193	458
Preparación Académica		
Nivel medio	30	31
Universitario	44	57
M.S.	23	10
Ph.D.	3	2

3. Recursos y su relación con el tamaño del problema: Los recursos dedicados a investigación por los distintos países, como proporción de los recursos imputables al sistema institucional del sector agrario se indican en el Cuadro 2. Otra forma usual de presentar los recursos dedicados a investigación agraria es en la forma de un cociente que resulta de dividir el presupuesto (o los gastos) total por el número de agricultores. Esta relación, como muchas otras, es de valor indicativo general y sólo tiene sentido cuando se la toma junto

con otros indicadores. La relación señala (Véase Cuadro No. 11) que los gastos en investigación por agricultor varían entre US\$ 0,20 en Honduras y US\$ 0,27 en Bolivia y US\$ 5,79 en Ecuador y US\$ 7,32 en Venezuela. Estas cifras se comparan adecuadamente con los gastos en investigación por agricultor en Formosa y Japón que eran, en 1960 de US\$ 0,49 y US\$ 0,69 respectivamente. Con todo, son reducidas si se las compara con el gasto estimado en Estados Unidos que, en 1961, era de US\$ 45,90.

Cuadro No. 11

GASTOS DE INVESTIGACION AGRARIA POR AGRICULTOR

País	Gastos en investigación por agricultor*
	US\$
Bolivia (1970)	0,27
Colombia (1972)	1,31
Costa Rica (1970)	1,84
Ecuador (1973)	5,79
El Salvador (1971)	1,39
Guatemala (1972)	0,97
Honduras (1971)	0,20
México (1970)	1,17
Perú (1970)	0,38
Venezuela (1972)	7,32

* Se refiere a población económicamente activa

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

El tamaño del problema en investigación agraria es difícil de determinar. En teoría sería la diferencia entre el producto institucional “necesario” y el producto institucional actual. Pero lo que constituye el producto institucional de la investigación agraria tampoco es claro. Algunos consideran como producto institucional de la investigación agraria:

- a. La investigación de “soporte” – inventarios de suelos, de plagas. . . , unida a la clasificación de los fenómenos observados.
- b. Investigación por rubros – que atiende, por ejemplo, aspectos de variedades, fertilización, control de plagas y enfermedades, densidad de siembra y otros en el caso de los cultivos, pero en forma no integrada.

Aún aceptada ésta como definición del producto institucional el tamaño del problema está dado por lo que falta por realizar con respecto a reconocimientos y clasificaciones y a la investigación de los varios aspectos de, por lo menos, los principales cultivos y animales. Aún así, no hay información de los países sobre lo que falta por realizar en el campo de investigación agrícola.

4. Costo unitario: En México y Colombia se han realizado estudios que identifican los costos de obtención de una variedad y el valor de los rendimientos adicionales por su utilización.

5. Coordinación: En la mayoría de los países andinos (con excepción de Ecuador) y en Centroamérica la investigación agraria está ubicada dentro de los ministerios de agricultura. En Colombia funciona dentro de un organismo que engloba fomento, desarrollo y control de insumos y educación. Con todo, no se tiene conocimiento de la existencia de proyectos conjuntos o convenios de la unidad de investigación agrícola con otras unidades o instituciones agrícolas.

Situación de las instituciones de fomento agrícola

Las instituciones de fomento agrícola se caracterizan por su concentración en la producción, y a veces en la comercialización, de un rubro de producción específico. Su objeti-

vo es generalmente incrementar el volumen físico obtenido y/o la productividad, para suplir el mercado interno o aumentar las exportaciones.

Dado lo numeroso de este tipo de instituciones, el análisis siguiente las identifica por país, con una breve descripción de sus funciones, cuando sea del caso.

1. Programas: En el caso de Bolivia, existen, como principales, las siguientes instituciones y programas de fomento: Instituto del Trigo, dedicado a investigación y a algunas siembras comerciales demostrativas; Instituto Boliviano del Café, que atiende la comercialización interna y externa del grano; establece viveros y plantas de beneficio; Comité Boliviano de Fomento Lanero; Complejo Agropecuario “Todos Santos” y el Proyecto Ganadero “Reyes”.

Dentro del Ministerio de Agricultura operan: el Servicio Técnico Agrícola, que atiende la producción y comercialización del arroz y la papa; fija precios, efectúa el control de plagas, enfermedades y fertilización de la quinua, y promueve la formación de cooperativas entre sus productores; trabaja en la producción de variedades de oleaginosas y en cuanto a frutas, realiza campañas fitosanitarias de introducción de tecnología e instalación de plantas de recolección y empaque, y el Servicio Técnico Ganadero con programas de bovinos, ovinos, camélidos y leche.

En Colombia está la Federación Nacional de Cafeteros dedicada a la provisión de insumos, investigación, comercialización, asistencia técnica en café y provisión de vivienda e infraestructura rural para los productores. El ICA tiene programas de control de insumos y de control de la asistencia técnica pagada.

En Costa Rica operan, entre otros, los siguientes organismos de fomento: Oficina del Café que se entiende con la inspección y regulación, mercado internacional, investigación y estabilización de precios; Junta de Defensa del

Tabaco, cuya función es la de fijar cuotas anuales de producción de las distintas variedades y las Juntas de Caña que tienen que ver con el proceso de fijación de cuotas de consumo interno y exportación.

Dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería funciona la Dirección de Ganadería con programas de sanidad animal, asistencia técnica, registro, laboratorio de leche, investigación en ganado de carne, de leche y en agrostología.

En Ecuador, también dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería opera la unidad de Desarrollo Agrícola con programas nacionales de banano, arroz, maíz, algodón, granos de clima templado y forrajeras, caña de azúcar y café, y la Unidad de Desarrollo Ganadero, dedicada a la producción y distribución de material genético y de crías, incentivos, estudio de enfermedades, fijación de normas para manejo de ganado y control de fiebre aftosa.

En El Salvador funciona el Instituto Salvadoreño del Café, dedicado preferentemente a la investigación y la asistencia técnica. Dentro del Ministerio de Agricultura, la Dirección de Ganadería cumple funciones de sanidad animal, investigación médico-veterinaria y control de mataderos.

En Guatemala, funcionan como parte del Ministerio de Agricultura programas de: granos básicos; diversificación; fomento de la producción pecuaria; protección fitosanitaria, y mecanización agrícola.

En Perú, la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios, EPSA, tiene la finalidad de prestar los servicios que se requieran para aumentar la producción y la productividad agraria y pesquera así como facilitar y mejorar las condiciones en que se realiza la comercialización de los insumos y productos agrícolas y pesqueros, procurando asegurar el abastecimiento de los que resulten más necesarios, y estabilizar su precio en el mercado interno.

Para alcanzar esta finalidad EPSA se encarga de:

- a. Explotar y comercializar la riqueza guanera del país.
- b. Asegurar el abastecimiento de fertilizantes que demande la agricultura, importando las cantidades adecuadas para cubrir el déficit nacional.
- c. Construir y administrar servicios destinados al beneficio del ganado, almacenamiento y conservación de alimentos, beneficio y transformación primaria de productos agrícolas, pecuarios y pesqueros.
- d. Adquirir y administrar maquinaria y equipos agrícolas en general incluyendo plantas de selección de semillas y otros para la prestación de servicios a los productores agrarios y pesqueros.
- e. Establecer y administrar centros de producción de semillas y de cría y engorde de ganado.
- f. Regular el abastecimiento nacional de productos alimenticios de origen agropecuario y de la pesca organizando sistemas de comercialización y efectuando las importaciones que resulten necesarias.
- g. Fomentar la exportación de productos agropecuarios y actuar como agente exportador, en los casos en que resulte conveniente o necesario.

En Venezuela, la Dirección de Ganadería del Ministerio de Agricultura y Cría tiene, entre otros, programas de asistencia sanitaria a la ganadería y producción de animales seleccionados. Existen también un Fondo de Desarrollo Frutícola y un Fondo para el desarrollo del ajonjolí.

2. **Recursos humanos:** Sobre la clase de personal que trabaja en las instituciones de fomento no se posee mayor información. En el caso de Guatemala, los recursos de personal técnico para los programas de fomento del Ministerio de Agricultura eran los siguientes en

1972: personal técnico de nivel universitario: 24; otros niveles: 184.

3. Recursos y su relación con el tamaño del problema: En general, el tamaño del problema se refiere a los aumentos cuantitativos de producción que se necesitan obtener para adecuar la producción a la demanda. En el caso de Colombia, la Oficina Sectorial de Planificación fija metas de producción y ajusta las necesidades de insumos a las metas establecidas. En esa línea, el Instituto Colombiano Agropecuario fija a su vez metas de asistencia técnica y los bancos metas de crédito.

En algunos países, como en Costa Rica, las metas fijadas con relación a la producción ganadera no toman en cuenta las metas nacionales (que no existen) ni los recursos disponibles. Con todo, ellas representan un buen ejemplo de lo que, al menos desde el punto de vista biológico, parece deseable como propósito de la investigación y el fomento:

- a. Lograr una producción de carne de 450 kilogramos/cabeza.
- b. Lograr un porcentaje de natalidad del 88 por ciento.
- c. Lograr un porcentaje de mortalidad de 4 por ciento para terneros y 1 por ciento para adultos.
- d. Lograr una edad para el mercado de 2 1/2 años.

4. Costos unitarios: La ausencia de estudios de los organismos de fomento, o de sus logros de un año para otro, impide cualquier indicación sobre costos unitarios en esa clase de organismos.

5. Coordinación con otras instituciones: Existe escasa evidencia sobre la coordinación entre organismos de fomento y entre éstos y otros tipos de instituciones. En Costa Rica, la Oficina del Café mantiene con el Ministerio de Agricultura y Ganadería un pro-

yecto conjunto de investigación sobre café. En Colombia, parte del crédito agrícola de fuentes públicas y privadas está atado, legalmente, a la prestación de asistencia técnica pagada.

6. Participación del campesino: No hay evidencia de la participación del campesino en la programación y establecimiento de política de las instituciones de fomento.

Situación de las instituciones de crédito agrícola

En países como México, Guatemala, El Salvador, Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia existen instituciones gubernamentales de crédito dirigidas específicamente al sector agrario y rural. A menudo, estas instituciones están integradas dentro del sistema institucional del sector, aunque conserven buen grado de autonomía. En otros países como Honduras, Costa Rica y Ecuador no puede hablarse de bancos para el sector agrícola, aunque buena parte de su cartera se dedique al fomento de actividades agropecuarias.

1. Programas: Por "programas" de las instituciones de crédito agrícola pueden entenderse:

- a. Las líneas de crédito que extienden para los distintos rubros de producción de un país.
- b. Algunas modalidades de concesión de préstamos como el "crédito supervisado" que tiene por finalidad en algunos países elevar los ingresos y el nivel de consumo de los grupos sociales menos favorecidos del campo.

Ambos tipos de crédito son instrumentales a los objetivos del desarrollo agrario.

En términos muy generales, el monto del crédito dentro del primer tipo, se relaciona

positivamente con la contribución de los subsectores del PIB de la agricultura. Sin embargo, las relaciones entre créditos concedidos y valor de la producción de rubros específicos no mantiene patrones específicos debido, entre otras, a la estacionalidad de la producción

y a la necesidad de fomentar productos específicos. Este, por lo menos, ha sido el caso de Costa Rica (Véase Cuadro No. 12), donde la existencia de información permite un análisis detallado.

Cuadro No. 12

**COSTA RICA, 1970 – MONTO DE CREDITOS OTORGADOS,
VALOR DE LA PRODUCCION POR SUBSECTORES Y RUBROS
DE PRODUCCION Y SU RELACION PORCENTUAL**

(Datos en US\$ 000)

Subsectores y rubros	Monto de préstamos (1)	Valor de la producción (2)	(1)/(2) por ciento
<u>Cultivos</u>	<u>63'556.2</u>	<u>162'866.6</u>	<u>40</u>
Café	52'683.6	60'699.6	87
Cacao	245.1	2'491.7	10
Banano	1'812.4	66'197.6	3
Caña	3'872.3	14'399.4	27
Algodón	211.3	153.6	137*
Arroz	3'679.1	9'073.5	41
Maíz	353.8	6'131.1	6
Tabaco	434.6	1'347.9	32
Frijol	264.0	2'472.2	11
<u>Ganadería</u>	<u>21'113.7</u>	<u>83'251.4</u>	<u>25</u>
Cría, carne	19'085.8	47'405.1	40
Leche	833.1	21'931.5	4
Porcinos	879.0	4'377.5	20
Aves	315.8	9'537.3	3
<u>Explotación forestal</u>	<u>12.7</u>	<u>11'077.1</u>	<u>0,1</u>
<u>Explotación pesquera</u>	<u>968.0</u>	<u>1'991.0</u>	<u>49</u>
T O T A L	85'650.6	259'186.1	33

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

* Debido a pérdida de parte de la cosecha.

Los programas de crédito supervisado existen en varios países. En México, por ejemplo, de 613.000 créditos totales, unos 45.000 (o sea, un 7 por ciento) son aplicados dentro de la modalidad del crédito supervisado. En Venezuela, el 7 por ciento de los créditos agrícolas se conceden como crédito supervisado.

2. **Recursos humanos:** No se tienen datos sobre la preparación del personal técnico que trabaja en las instituciones de crédito agrícola.

3. **Recursos y su relación con el tamaño del problema:** Entre las varias maneras de analizar el "tamaño" del problema al que se enfrentan las instituciones de crédito estarían:

- a. La cuantía que "debe" prestarse.
- b. El número de agricultores a los cuales deben llegar los servicios de crédito.

En teoría, la cuantía que "debe" prestarse depende, entre otros, de:

- 1) La demanda de crédito, que a su vez es función (parcial) de la tasa de interés
- 2) La rentabilidad de la inversión obtenida con la adición del crédito a la inversión propia, que a su vez es función de la inversión social y de la disponibilidad de prácticas mejoradas y de insumos tecnológicos.

En la práctica, los estudios de campo sobre rentabilidad de la aplicación del crédito podrían dar pautas generales sobre la cuantía que debe prestarse, sujeta a restricciones de las políticas monetarias. Esta clase de estudios no existe actualmente.

El crédito llega a una proporción reducida de los usuarios potenciales (Véase Cuadro No. 13). Así, en Colombia y Venezuela alcan-

zaría el 20 y el 30 por ciento de los usuarios potenciales. En Honduras y México llegaría a una proporción entre el 10 y el 20 por ciento. En Perú, Ecuador y Guatemala, los porcentajes son menores a 10 por ciento. No sólo el crédito llega a una proporción reducida de la población rural sino que todo indica que su distribución es asimétrica entre los beneficiarios. En Guatemala, en 1970, el 85,5 por ciento del número de préstamos concedidos absorbió el 15 por ciento de los recursos totales, mientras el 9 por ciento de préstamos recibió el 75 por ciento del monto total. En Colombia, en 1970, el 12,7 por ciento del número de préstamos recibió el 66,3 por ciento del valor de la cartera agrícola de nuevos préstamos, en el organismo más importante de crédito agrícola del sector. En México, en 1966, el 50 por ciento del número de préstamos recibió el 10 por ciento del valor de la cartera total.

Cuadro No. 13

PROPORCION DE FAMILIAS BENEFICIADAS CON CREDITO SOBRE EL TOTAL DE FAMILIAS AGRICOLAS

País	Proporción de familias beneficiadas con crédito
	por ciento
Colombia (1968)	27,0
Ecuador (1973)	4,6
Guatemala (1970)	0,2
Honduras (1971)	19,8
México (1970)	15,5
Perú (1970)	5,5
Venezuela (1972)	21,7

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

Esta situación de concentración del crédito se ha modificado en el caso del Perú. En

1970, la situación de préstamos era la siguiente:

	Porcentaje-número	Porcentaje-valor
Unidades asociativas	0,6	27,3
Pequeña agricultura	84,9	22,4
Mediana agricultura	10,5	12,1
Grande agricultura	4,0	38,2

4. Costos unitarios: En México, en 1970, la aplicación de US\$ 1 costaba US\$ 0.18. No hay cifras comparables para otros países. En término de las cuentas morosas (de más de un año), la situación era la siguiente:

País	Cuentas morosas como por ciento del valor de la cartera total
Costa Rica (1970)	4,06
Honduras (1970)	4,00
México (1970)	38,00

5. Coordinación con otras instituciones: En general, los bancos agrícolas tienen suscritos convenios o llevan proyectos conjuntos con una o más organizaciones del sector. En Colombia, por ejemplo, la Caja Agraria tiene convenios con el Instituto Colombiano Agropecuario para juntar el crédito con la asistencia técnica. La Caja Agraria y el Banco Ganadero han realizado convenios con el Instituto Colombiano Agropecuario para juntar el crédito con la asistencia técnica. La Caja Agraria y el Banco Ganadero han realizado convenios con el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA, para la concesión de crédito supervisado a los beneficiarios del último organismo nombrado. En Costa Rica, el Banco Central posee una línea de crédito para las operaciones de estabilización de precios del Consejo Nacional de Producción. En Honduras, el Banco Nacional de Fomento tiene acuerdos de colaboración con el Instituto Nacional Agrario para préstamos a los beneficiarios del proceso de reforma agraria y coloniza-

ción. En México, tanto el Banco Ejidal como el Banco Agrícola y el Banco Agropecuario asignan recursos financieros para actividades de coordinación con extensión, asistencia técnica especializada y comercialización. En Perú, el Banco Agropecuario colabora con extensión, asistencia técnica, reforma agraria y cooperativas.

El Banco Agrícola y Pecuário, BAP, de Venezuela, presenta, quizás, el máximo de apropiaciones crediticias en convenios y programas conjuntos. De un total prestado de US\$ 64.8 millones en 1972, US\$ 40 millones (o sea, un 62 por ciento) están enmarcados en programas cooperativos. Ejemplos: programa carauta negra con el Ministerio de Agricultura y Cría, MAC, el Instituto Agrario Nacional, IAN, la Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego, Corporación de Mercado Agrícola, CORMEAGRI, el Ministerio de Obras Públicas, MOP, la Federación Campesina Venezolana, FCV; programa de empresas cafeteras campesinas con el MAC y el IAN y 21 convenios más.

6. Participación del campesino: La participación del campesino en los beneficios del crédito puede medirse, parcialmente, mediante su distribución por estratos económicos. Ya se ha notado que, salvo el caso del Perú, son relativamente escasos los recursos que se destinan al campesino de bajos ingresos. Otra clase de participación posible del campesino se concreta a través de su nominación y operación en juntas directivas de los organismos respectivos. Esta participación se da, por ejemplo, en Venezuela, donde uno de los tres miembros de la Junta Directiva del BAP es representante de los campesinos. En Bolivia, hay representación de los campesinos en el Banco Agrícola pero por interpósita persona. En la Caja Agraria de Colombia, uno de los 13 miembros de la Junta Directiva es un miembro de las asociaciones de usuarios. En Costa Rica, la participación campesina se da a nivel local a través de las llamadas Juntas Rurales de Crédito del

Banco Nacional de Costa Rica. En Honduras, la Junta Directiva del Banco Nacional de Fomento tiene 13 miembros y ninguno es campesino. En México, la participación del campesino es a nivel de distritos de riego. Cada distrito tiene una junta de nueve miembros, dos de ellos campesinos.

Situación de los organismos de riego

Institucionalmente, los “organismos” de riego constituyen desde unidades dentro de un departamento (del Servicio de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura) en Bolivia hasta ministerios, o más propiamente Secretaría (de Recursos Hidráulicos) en el caso de México. En Colombia, en 1974, las acciones de riego estaban aún adscritas al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA. En Ecuador, funciona el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, INERHI, adscrito al Ministerio de Agricultura. En El Salvador, funciona la Dirección de Grandes Obras de Riego, que es un ente autónomo. En Guatemala, los programas de riego están a cargo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Recursos Naturales. En Perú, el riego es atendido, entre otros, por una de las direcciones generales del Ministerio de Agricultura (la Dirección General de Aguas e Irrigación). En Venezuela, el “organismo” de riego depende del Ministerio de Obras Públicas y es su Dirección de Obras Hidráulicas.

1. **Programas:** En países donde las acciones de riego están dentro de la jurisdicción de los ministerios de agricultura se tienen programas como los siguientes:

País	Programas de los organismos de riego
Bolivia (1970)	– Uso, manejo y contaminación del agua – Riego superficial y subterráneo

Ecuador (1973) – Administración de aguas (reordenamiento de cuencas hidrográficas, aplicación de la ley de aguas)
 – Riego y drenaje (estudios, construcción, desarrollo integral de distritos)

El Salvador (1971) – Proyecto riego Valle Zapotitán
 – Desarrollo integral agrícola del Valle Zapotitán
 – Administración de obras de riego y drenaje
 – Proyecto de riego y drenaje Rio Grande de San Miguel

Guatemala (1972) – Operación sistemas de riego
 – Inversiones

2. **Recursos humanos:** Sólo existe información a este respecto en el caso de Perú. En ese país el personal técnico de la Dirección General de Aguas e Irrigación está compuesto por 200 graduados universitarios (algunos de ellos con títulos posgraduados) y 145 técnicos de nivel medio. No se sabe si este patrón de distribución de tipos de personal sea común a otros países.

3. **Costos unitarios:** Varían desde US\$ 300 de costo de hectárea de riego, informado en el caso de Honduras, hasta US\$ 2.728 en Venezuela.

4. **Recursos y su relación con el tamaño del problema:** La desproporción entre los recursos disponibles y el “tamaño” del problema (medido en términos de las hectáreas potenciales a ser puestas en riego)* es notorio en el caso de los “organismos” de riego. En El

* Este criterio tiene la desventaja de asumir que es necesario incorporar todas las tierras potencialmente aptas para el riego.

Salvador, por ejemplo, las necesidades financieras para incorporar las zonas potenciales para riego son 200 veces mayores que el presupuesto disponible. En México, la Secretaría de Recursos Hidráulicos tenía en 1970 un presupuesto de US\$ 193 millones, y la incorporación de las áreas aptas para riego costaría US\$ 12.800 millones (Véase Cuadro No. 14).

5. Coordinación: No existe mayor información sobre la coordinación de los “organismos” de riego con otros organismos. En Venezuela, por ejemplo, es necesaria una mayor coordinación entre el MOP y el MAC en la construcción de obras de regadío, ya que a veces ellas no corresponden a prioridades del plan sectorial agrario de desarrollo. A veces la superficie a regar es de mala calidad o inferior a la capacidad del embalse construido.

6. Participación del campesino: Como se indicó anteriormente, en México los campesinos participan en juntas a nivel de distritos de riego.

Situación de los organismos de recursos naturales:

1. Programas: Con algunas pequeñas diferencias, los programas de los organismos de recursos naturales de los países cubren los campos de bosques, vida silvestre, parques nacionales, cuencas hidrográficas, investigación y pesca. En algunos casos, se atienden como actividades derivadas de las anteriores la conservación de suelos y aguas y la capacitación forestal. La distribución de los recursos financieros entre programas destaca la importancia del campo forestal, en donde se incluyen la reforestación, el combate a incendios y el manejo de reservas forestales.

En Colombia, a las actividades anteriores se agrega una en comunicaciones (que recibe el 2 por ciento del presupuesto del Instituto de Recursos Renovables), otra en estadística y la más importante en “desarrollo social y vigilancia”. Esta última trata de estimular la formación de cooperativas pesqueras. En El Sal-

Cuadro No. 14

ZONAS POTENCIALES PARA RIEGO, COSTO DE SU INCORPORACION Y PRESUPUESTO ACTUAL DE LOS ORGANISMOS DE RIEGO

País	Zona actual bajo riego (1)	Zonas potenciales para riego (2)	Costo/Ha de riego (3)	Costo de incorporación de zonas potenciales (4) = (2)x(3)	Presupuesto total para org. riego (5)
	(000 Has)	(000 Has)	(US\$)	(US\$ 000)	(US\$ 000)
El Salvador (1971)	22.4	250.0	1.000*	250.000.0	1.218.0
Guatemala (1972)	11.0	450.0	750	337.500.0	3.719.2
Honduras (1971)	50.0	250.0	300	75.000.0	322.2
México (1970)	4.000.0	8.000.0	1.600	12.800.000.0	193.600.0
Perú (1970)	1.091.0	1.733.0	1.172	2.031.076.0	13.802.3
Venezuela (1972)	117.0	727.0	2.728	1.983.256.0	51.379.2

* Estimado

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

vador, son importantes los esfuerzos de investigación meteorológica e hidrometeorológica. En Honduras, dada la calidad de sus recursos forestales, una parte de los recursos se destina a fomento para industrias de pulpa y papel. En México, la divulgación forestal y el inventario forestal reciben como el 30 por ciento de los recursos respectivos (Véase Cuadro No. 15).

2. Recursos humanos: En general, el grueso del personal técnico que trabaja en los organismos de recursos naturales es de nivel medio (Véase Cuadro No. 16). Esto puede explicarse ya que muchas acciones de campo no requieren la preparación universitaria para realizarlas. Tal es el caso de las actividades de vigilancia, concesión de permisos, siembra y mantenimiento de viveros y otros, que requieren de cantidad de personal dada la extensión de algunos países. Con todo, la relación entre personal universitario y personal de mandos medios es relativamente alta en Bolivia, Costa Rica y Venezuela.

3. Recursos y su relación con el tamaño del problema: La escasa información existente a este respecto permite establecer relaciones de utilidad muy limitada. Se sabe, por ejemplo, que a "manejo de parques nacionales", Costa Rica dedica US\$ 1,13/Ha y Colombia US\$ 0,30. Es ésto mucho o poco? . Igualmente al manejo de cuencas Costa Rica dedicaría US\$ 0,25/Ha y Honduras US\$ 0,31.

No sólo es reducida, por ahora, la utilidad de estas relaciones sino que, en verdad, el tamaño del problema de los recursos naturales permanece sin ser estudiado. No se sabe, por ejemplo, cuántas hectáreas deben someterse a reserva forestal ni cuántas hectáreas deberían reforestarse. Este es el caso, entre otros, de Bolivia, Colombia y Honduras.

Bajo estas condiciones, la relación entre recursos y magnitud del problema no puede establecerse.

4. Costos unitarios: no existen datos al respecto.

Situación de los organismos de comercialización

Para el período y países a los que se refiere la información analizada aquí (1970-73), no existían organismos específicos de comercialización en Bolivia, Ecuador y Honduras. En Venezuela, la Corporación de Mercadeo Agrícola, CORMEAGRI, era de reciente creación. En Perú, la Dirección de Comercialización del Ministerio de Agricultura cumplía las funciones que antes desempeñara un organismo autónomo.

1. Programas: En general, los organismos de comercialización agrícola tienen programas de compras de productos nacionales a precios de garantía (o "precios mínimos"), ventas al consumidor e importación de productos agrícolas; exportación; fomento cooperativo y a veces comercio de insumos tecnológicos (Véase Cuadro No. 17). Los programas de adquisición de productos nacionales son los más importantes, y se concentran, en general, en la compra de granos básicos para la alimentación.

2. Recursos humanos: No existe información sobre el número y preparación del personal técnico que trabaja en los organismos de comercialización agrícola.

3. Recursos y su relación con el tamaño del problema: En teoría, los recursos de los organismos de comercialización deberían permitir alcanzar los siguientes propósitos:

- a. Aumentar la producción de artículos deficitarios, favoreciendo al productor
- b. Aumentar el consumo de productos agropecuarios, favoreciendo al consumidor.

Cuadro No. 15

PROPORCIÓN DE RECURSOS RECIBIDOS POR LOS
DISTINTOS PROGRAMAS DE ORGANISMOS DE RECURSOS NATURALES

País	Dirección y/o administración	Forestal (bosques)	Reforestación	Evaluación y manejo	Parques nacionales	Cuencas hidrográficas	Fauna silvestre	Pesca	Combate de incendios	Comunicaciones	Otros
Bolivia (1971)	0,47	0,21	-	-	0,07 ^{c/}	-	-	0,25	-	-	-
Colombia (1973)	-	0,32	-	-	0,12	0,12	-	0,09	-	0,02	0,33 ^{e/}
Costa Rica (1970)	-	-	-	-	0,12	-	-	-	-	-	0,88 ^{f/}
El Salvador (1971)	0,08	0,38	0,11 ^{b/}	-	-	-	-	-	-	-	0,42 ^{g/}
Guatemala (1972)	0,04	0,39	-	-	-	-	0,09	-	-	-	0,47 ^{h/}
Honduras (1971)	-	0,41	-	0,12	-	-	-	6,03	-	-	0,45 ^{i/}
México (1970)	-	-	0,19	0,18	-	-	0,06	-	0,26	-	0,18 ^{j/}
Venezuela (1972)	0,42 ^{a/}	-	-	0,33	0,06	-	0,01	-	0,15 ^{d/}	-	0,02 ^{k/}

a/ incluye el rubro "regiones"

b/ incluye conservación de suelos

c/ incluye vida silvestre

d/ incluye conservación de suelos y aguas

e/ incluye: ingeniería y aprovechamiento de aguas (0,13) desarrollo social y vigilancia (0,17); otros (0,03)

f/ incluye: protección forestal (reforestación, reservas forestales, manejo de cuencas); aprovechamiento forestal (concesiones, licitaciones, permisos); investigación forestal; pesca y vida silvestre.

g/ incluye: ingeniería agrícola (0,09), servicio de investigación meteorológica (0,10); servicio de investigación hidrológica (0,09); servicio hidrometeorológico de Centro América (0,09) y Programa META (0,05).

h/ incluye: suelos (0,26) y observatorio nacional (0,21).

i/ incluye: protección y fomento para industrias de pulpa y papel (0,14); aprovechamiento recursos hidráulicos (0,21); capacitación (0,10).

j/ incluye: sanidad forestal (0,13); supervisión técnica y vigilancia (0,05).

k/ incluye: catastro nacional (0,02).

Fuente: IICA, con base en informaciones de organismos nacionales.

Cuadro No. 16

**PREPARACION DEL PERSONAL TECNICO QUE TRABAJA EN LOS ORGANISMOS
DE RECURSOS NATURALES Y SU PROPORCION SOBRE EL TOTAL**

País	Personal técnico (total)	Nivel	
		universitario	medio
Bolivia (1971)	55	45	55
Costa Rica (1970)	16	33	67
El Salvador (1972)	135	19	81
Guatemala (1970)	182	11	89
Honduras (1970)	241	2	98
México (1970)	5.255	4	96
Venezuela (1972)	380	28	72

Fuente: IICA, con base en informaciones de organismos nacionales

Cuadro No. 17

**PROGRAMAS PRINCIPALES DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS
DE COMERCIALIZACION AGRICOLA**

País	Adquisi- ción pro- ductos na- cionales	Impor- tación	Ventas al con- sumidor	Expor- tación	Fomento coopera- tivo	Venta insumos	Otros
Colombia (1971)	X	X	X	X	X		X ^{a/}
Costa Rica (1970)	X	X	X				
Ecuador (1973)	X ^{b/}		X ^{b/}				X ^{c/}
El Salvador (1971)	X						X ^{d/}
Guatemala (1972)	X	X			X		
Honduras (1971)	X ^{e/}						
México (1970)	X	X	X	X	X		
Perú (1970)	X	X	X	X	X		
Venezuela (1972)	X	X		X		X	X ^{f/}

(X indica que el programa se lleva a cabo)

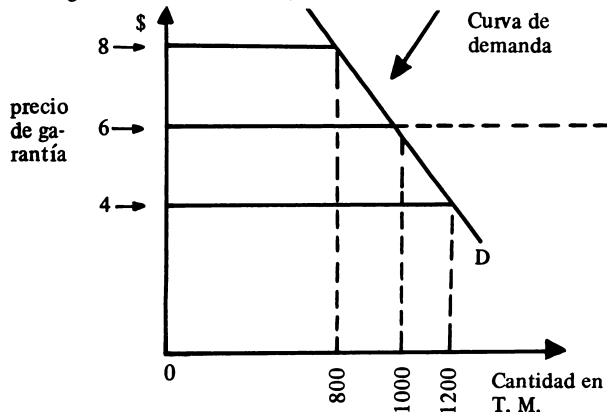
- a/ Fomento de la producción.
- b/ A cargo de la Empresa de Productos Vitales (EMPROVIT).
- c/ Administración y conservación; compra y venta de productos.
- d/ Construcción red nacional de silos.
- e/ Precios de sustentación y adquisición de productos a cargo del Banco Nacional de Fomento.
- f/ Mercadotecnia.

Fuente: IICA, con base en informaciones de organismos nacionales

El aumento de la producción de artículos deficitarios, favoreciendo al productor requieren la fijación de precios de sustentación o garantía. El incremento del consumo de productos agropecuarios, para beneficio del consumidor requiere también de:

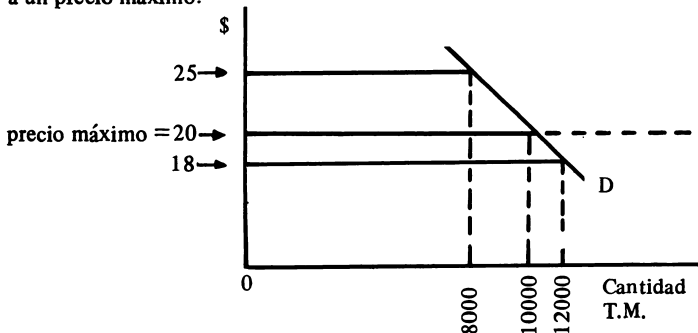
- 1) La fijación de precios máximos de venta.
- 2) El mantenimiento de existencias del producto (adquiridas en cosechas pasadas o mediante importaciones) que el organismo de comercialización esté dispuesto a vender para

* Cuando el objetivo es estimular la producción y favorecer al productor, debe crearse una demanda ilimitada al nivel del precio de garantía. Gráficamente,



- a \$6 los consumidores están dispuestos a adquirir 1000 T. M.
- si aparecen 1200 T. M., el precio bajaría a \$4
- el organismo debe adquirir 200 T. M. para que el precio regrese a \$6 (precio de garantía)
- si la producción es inferior a 1000 T. M., o sea, el "deficitario", no se necesita adquirir nada

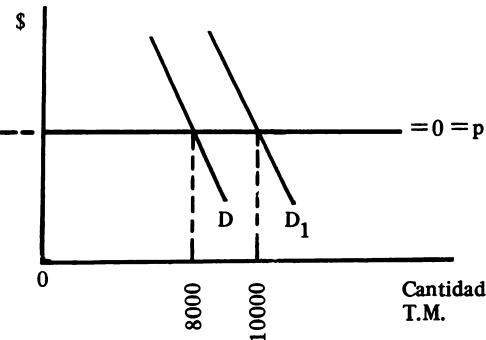
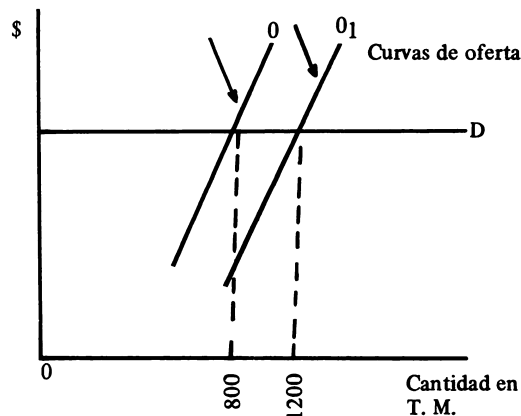
Cuando el objetivo es estimular un mayor consumo para beneficio del consumidor, el medio es crear una oferta ilimitada, a un precio máximo:



- a \$20 los consumidores adquirirían 10.000 T. M.
- si aparecen 8000 T. M., el precio subiría a \$25
- para bajar el precio a \$20 el organismo de comercialización debe vender 2000 T. M.
- si hay superavit de producción (ej.: 12.000 T. M., que se venderían a un precio de \$18) no se necesita adquirir nada.

mantener los precios máximos de venta.

Estos se traducen en la necesidad de tener capacidad de almacenamiento y recursos financieros para la adquisición de productos. En teoría el volumen de almacenamiento y de financiamiento necesarios dependen de los propósitos que se buscan (si favorecen al productor, o al consumidor); de si el producto es deficitario o existe superavit de él; de la clase de producto (si voluminoso o no; si perecible o no); de la elasticidad de la demanda; del nivel de precios de garantía, o precios máximos fijados*. También de si se cosecha más de



una vez al año. Por ello no es de extrañar que los países deberían tener distintas capacidades de almacenamiento y de recursos financieros dedicados a la adquisición de productos. A esto debe añadirse, como factor fundamental, la "capacidad económica" y la disposición del país a realizar ese tipo de inversiones y gastos. Un repaso a esa capacidad de almacenamiento y de recursos financieros (Véase Cuadro No. 18) revela que la primera varía entre 0.01 y

0.75 de la cantidad total del volumen de los principales granos básicos producidos (granos básicos con precios de garantía); sobre la segunda (relación entre recursos financieros y valor de la producción de granos) los datos son escasos, pero señalan gran variabilidad: de 0.02 a 0.79.

4. Costos unitarios: Si se conserva la noción de costos unitarios como la relación

Cuadro No. 18

VOLUMEN TOTAL DE ALMACENAMIENTO Y SU RELACION CON EL VOLUMEN TOTAL DE LOS PRINCIPALES GRANOS BASICOS PRODUCIDOS; RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES CON EL VALOR DE LA PRODUCCION TOTAL DE LOS PRINCIPALES GRANOS BASICOS

País	Volumen total de los principales granos básicos producidos (granos con precios de garantía)	Volumen total de almacenamiento del sector público	(2) / (1)	Valor de la producción total de los principales granos básicos (granos con precios de garantía)	Recursos financieros disponibles por el organismo de comercialización para adquisición	(5) / (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	T.M.	T.M.		US\$000	US\$000	
Colombia (1971)	1.870.000 ^{a/}	400.000	0,21	-	-	-
Costa Rica (1970)	145.498	37.000	0,25	-	-	-
Ecuador (1973)	431.684	34.380	0,08	-	-	-
Guatemala (1972)	2.923.557	17.778	0,01	63.555.6	1.490.0	0,02
Honduras (1971)	436.540	41.831	0,10	33.954.0	2.578.0	0,08
México (1970)	15.300.000 ^{b/}	5.750.000	0,38	1007.800.0 ^{b/}	800.000.0	0,79
Perú (1970)	780.317	78.600	0,10	-	-	-
Venezuela (1972)	708.342	530.910	0,75	78.866.1	42.715.3	0,54

a/ No se incluyen 2.659.000 T.M. de papa.

b/ No se incluyen 32.000.000 T.M. de azúcar por valor de US\$ 201.3 millones.

Fuente: IICA, con base en informaciones de organismos nacionales

entre el valor del producto obtenido y el costo de los recursos empleados se encuentra que no existen datos para señalar. Estos se deriva, en parte, de la aparente dificultad de "establecer" cuál es el producto (institucional) de la comercialización agropecuaria. A manera de disgresión, puede plantearse que el producto sería:

- a. La reducción de los riesgos del productor sobre los precios del producto.
- b. La reducción de las variaciones "estacionales" de precios.
- c. La mejora en los ingresos (o por lo menos en los precios unitarios) recibidos por los productores.
- d. La mejora en los ingresos reales de los consumidores.

Todo esto, sujeto a las restricciones de que las operaciones del organismo de comercialización resulten en un balance de pérdidas y ganancias "razonable" (a ser definido en cada país) y no afecten "sensiblemente" la balanza de pagos en países con dificultades en esta área económica.

5. Coordinación con otras instituciones: En Costa Rica, el Consejo Nacional de Producción (que es el organismo de comercialización) tiene un crédito disponible en el sistema bancario que utiliza para adquisición de cosechas. En Perú el organismo de comercialización (en 1970) transferiría recursos financieros y de personal al Seguro Social del Empleado y al Seguro Social Obrero. En México, la Compañía Nacional de Subsistemas Populares realiza estudios conjuntos sobre demanda con la Secretaría de Agricultura y Subsistema de bancos públicos.

6. Participación del campesino: La participación del campesino en las decisiones de

política de los organismos de comercialización es muy limitada. Ella puede resumirse así:

- Costa Rica: No existe participación.
- Colombia: La Junta Directiva del Instituto de Mercadeo Agropecuario tiene 10 miembros, uno de ellos campesino.
- El Salvador: No existe participación.
- Guatemala: No existe participación.
- Honduras: En la Comisión de Granos Básicos del Banco Nacional de Fomento: no existe participación.
- México: La participación se da al nivel local en las Bodegas Rurales de la Compañía Nacional de Subsistemas Populares (CONASUPO). Estas bodegas tienen juntas directivas de cinco miembros, de las cuales dos de ellos son campesinos.
- Venezuela: CORMEAGRI tiene una Junta Directiva de cinco miembros, dos de ellos campesinos.

Situación de los organismos de reforma agraria y colonización

1. Programas: Los nombres con que se identifican los programas de los organismos de reforma agraria y colonización, en los países estudiados, escapan a cualquier posibilidad de clasificación. Por ello, se ha optado por señalar los programas para cada país, con el agregado de la proporción del presupuesto total dedicado a cada uno de ellos.

- a. Bolivia, 1971

Programas del Servicio Nacional de Reforma Agraria

1) Administración General	0,52	2) Inversión	0,57
2) Brigadas Móviles	0,37	3) Adquisición fincas para parcelación	0,00
3) Centro Nacional de Computación	0,13	4) Administración y amortización carga financiera	0,11
Programas del Instituto Nacional de Colonización:			
1) Servicios personales	0,61	f. Guatemala, 1972	
2) Servicios no personales	0,14	Programas del Instituto de Transformación Agraria:	
3) Materiales y suministros	0,09	1) Dirección y administración central	0,18
4) Activos fijos y financieros	0,16	2) Fincas Cooperativas	0,56
b. Colombia, 1971		3) Desarrollo y transformación agraria	1,16
Programas del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:			
1) Administración	0,20	4) Inversión	0,10
2) Jurídica	0,11	g. Honduras, 1971	
3) Ingeniería	0,27	Programas del Instituto Nacional:	
4) Desarrollo agrícola	0,19	1) Funcionamiento	0,13
5) Programas especiales, otros	0,24	2) Pre-inversión, desarrollo	0,13
c. Costa Rica, 1970		3) Inversión	0,63
Programas del Instituto de Tierras y Colonización:			
1) Administración	0,26	4) Crédito, educación	0,11
2) Auxilios, subvenciones, aportes	0,08	h. México, 1971	
3) Estudios, tierras, reforestación	0,20	Programas del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización:	
4) Colonización y desarrollo agrario	0,31	1) Reparto de Tierras	0,25
5) Otros (mayormente deuda pública)	0,15	2) Catastro agrario	0,10
d. Ecuador, 1973		3) Organización	0,13
Programas del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y colonización:			
1) Dirección y Coordinación General	0,11	4) Fomento	0,10
2) Administración y ejecución reforma agraria	0,61	5) Inafectabilidad y derechos agrarios	0,03
3) Administración y ejecución colonización	0,27	6) Nuevos centros de población	0,17
4) Tramitación jurídica	0,01	7) Tierras, aguas y terrenos nacionales	0,10
e. El Salvador, 1971		8) Zonas áridas	0,03
Programas del Instituto de Colonización Rural:			
1) Funcionamiento	0,32	9) Zonas boscosas	0,03
		10) Planeación	0,05
		i. Perú, 1970	
		Programas de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural:	
		1) Bienes y servicios no personales (excepto expropiaciones)	0,14
		2) Expropiaciones de la reforma	

agraria	0,58
3) Remuneraciones	0,12
4) Estudios y obras por contrato y administ.	0,06
5) Transferencia de cuentas	0,05
6) Pagos financieros	0,06

9) Capitalizado 0,30

Llama la atención la alta proporción dedicada a administración (o remuneración del personal o funcionamiento) en países como Bolivia, El Salvador y Venezuela, en comparación con los restantes países.

j. Venezuela, 1972

Programas del Instituto Agrario Nacional:

1) Remuneración personal	0,36
2) Materiales y suministros	0,04
3) Servicios	0,12
4) Conservación obras temporales	0,01
5) Acondicionamiento de suelos, plantaciones, obras y su conservación	0,02
6) Transferencias	0,14
7) Inspección de obras	0,00
8) Depreciación	0,01

2. Recursos humanos: Los recursos técnicos humanos de los organismos de reforma agraria y colonización son predominantemente de nivel medio. Además, el personal administrativo y de servicio aventaja en número al personal técnico (Véase Cuadro No. 19). La relación entre personal con grado académico y preparación media varía de 1:1 (aproximadamente) en Perú y El Salvador a 1:4 en México.

Cuadro No. 19

PERSONAL TOTAL SEGUN CATEGORIAS. PERSONAL TECNICO, SEGUN NIVELES DE PREPARACION, EN LOS ORGANISMOS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION

País	Personal total según categorías				Proporción personal	
	ejecutivo y grado universitario	nivel medio	administración	servicios	universitario	medio
Bolivia(1971)	133	262	281	133	0,34	0,66
Costa Rica(1970)	12	← 172 →				
Ecuador(1973)	56	160	215	61	0,26	0,74
El Salvador(1971)	30	41	← 124 →		0,42	0,58
Guatemala(1972)	24	← 126 →				
Honduras(1971)	69	132	74	119	0,34	0,66
México(1971)	600	3000	n.d.	n.d.	0,17	0,83
Perú(1970)	448	512	433	366	0,47	0,53

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

3. Recursos y su relación con el tamaño del problema: Si se considera como tamaño el problema la cantidad de familias que necesitan más tierra (minifundistas, arrendatarios, ocupantes en precario, asalariados), se encuentra que una proporción reducida de esas familias han sido beneficiadas (Véase Cuadro No. 20). Deben exceptuarse de esta generalización los casos de Venezuela y México. En este último país se ha dotado de tierra a 3.6 de los 5 millones de familias que, actualmente, son beneficiarios potenciales de la reforma agraria y la colonización.

Esta situación de baja proporción de familias beneficiadas en varios países puede deberse a varias causas. Sin duda, algunas de ellas son de origen político. Otras, sin embargo, tienen que ver con la escasez de recursos ante la magnitud del problema (Cuadro No. 21).

A la escasez de recursos financieros debe agregarse, en ciertos países como El Salvador, México y Colombia la escasez de tierras económicamente aptas para su incorporación a la producción.

4. Costos unitarios: Pueden señalarse los siguientes datos:

a. En Bolivia, entre octubre de 1970 y junio de 1971 las brigadas agrarias dieron títulos, entre individuales y colectivos, a 28.527 familias. El costo de titulación por familia fue de US\$12.73.

b. En Colombia y Costa Rica, los costos imputables de asentamiento por familia en proyectos de colonización de tierras públicas son más o menos el doble de los costos de asentamiento en parcelación de tierras privadas:

COSTOS DE ASENTAMIENTO POR FAMILIA (US\$)

	Colombia (1971)	Costa Rica (1970)
Parcelación	4182	3693
Colonización	11343	6042
Colonización semi-dirigida	-	3308
Distritos de riego	9096	

c. En El Salvador, en 1971, un total de 507 familias recibieron adjudicación en forma

Cuadro No. 20

**FAMILIAS QUE REQUIEREN MAS TIERRA,
NUMERO DE FAMILIAS ASENTADAS Y SU PROPORCION**

País	Familias que requieren más tierra (1)	Familias asentadas (2)	(2) / (1) por ciento
Colombia(1971)	898.000	153.448	17
Costa Rica(1970)	80.700	1.048	1
Ecuador(1973)	616.024	50.862	8
Guatemala(1971)	n.d.	29.701	-
México(1970)	5.000.000	3.600.000	72
Perú(1970)	995.560	64.660*	6
Venezuela(1972)	93.474**	130.498	-

* hasta 1970

** se refiere a ocupantes en precario

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales

Cuadro No. 21

**MAGNITUD DE LOS RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS PARA ASENTAR
LAS FAMILIAS QUE NECESITAN MAS TIERRA Y PRESUPUESTO ACTUAL DE
LOS ORGANISMOS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION**

País	Número de familias que necesitan tierra (1)	Costo de asentamiento por familia (2)	Costo total (3)=(1)x(2)	Presupuesto organismos reforma agraria y colonización (4)
		US\$	US\$000	US\$000
Colombia(1971)	898.000	8.207	7369'886.0	27'780.5
Costa Rica(1970)	80.700	4.348	350'883.6	1'248.7
Ecuador	616.024	1.981	1220'343.5	12'866.3
El Salvador(1970)	n.d.	706	-	1'450.0
Guatemala(1972)	n.d.	2.650	-	4'536.4
Honduras(1971)	n.d.	4.500	-	5'976.1
México(1970)	5.000.000	12.373	61865'000.0	24'000.0
Perú(1970)	995.560	2.651	2639'229.6	17'311.8

Fuente: IICA, con base en informes de organismos nacionales.

de arrendamiento simple. El costo imputable a cada adjudicación de asentamiento es de US\$2.860.

d. En Perú de octubre de 1968 a diciembre de 1970 se expropiaron 3'251.170 Has. de un total expropiable de 12'677,018 Has. La primera cifra equivale a un 26 por ciento de la segunda. En el mismo período fueron adjudicadas 1.277.577 Has., o sea, un 10 por ciento de las Has. expropiables.

5. Coordinación con otras instituciones:

a. En Bolivia, Costa Rica y Guatemala, aparentemente es reducida la coordinación de los respectivos organismos de reforma agraria y colonización con otros organismos del sector público. En los otros países, la situación de coordinación es la siguiente:

b. En Colombia, el INCORA tiene programas cooperativos con bancos agrícolas es-

tatales y para-estatales. No existe colaboración con extensión agrícola, con comercialización ni con obras públicas.

c. En Ecuador el Banco Nacional de Fomento colabora con el IERAC en el Proyecto Regional de Cayambe. Pero el Instituto ha debido realizar inversiones en: caminos, agua potable, escuelas, parque infantil y postas médicas en dicho proyecto. No se sabe si este es patrón corriente para todo el país.

d. En El Salvador, en 1971, la Administración de Bienestar Campesino (un organismo bancario hoy reorganizado) y la Federación de Cooperativas de Crédito, cooperaban con el Instituto de Colonización Rural.

e. En Honduras, el INA recibe colaboración del Banco Nacional de Fomento y el Banco Financiero Hondureño. Sin embargo, no existen conexiones con los programas de extensión, cooperativas e inversiones públicas.

f. En México, los programas de reforma agraria y colonización reciben el apoyo de órganos de crédito especializado para el sector ejidal y el sector rural, lo mismo que del organismo de comercialización y de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

g. El IAN de Venezuela cuenta, comparativamente, con la mayor estructura de apoyo de otros organismos públicos. Así, el Banco Agrícola y Pecuario concede créditos al 20 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria. La Dirección de Extensión del Ministerio de Agricultura y Cría asiste el 23 por ciento de las familias asentadas. El Ministerio de Obras Públicas atiende la construcción de pequeños sistemas de riego. El Banco Obrero financia casas, acueductos y cloacas.

6. **Participación del campesino:** La participación o representación del campesino en la junta directiva de los organismos de reforma agraria y colonización no existe en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. No existe información sobre su participación en Bolivia, Ecuador y Perú. En México es al nivel de zonas de riego. En los restantes países la situación es como sigue:

País	Número total Miembros Junta Directiva	Número de Campesinos
Colombia	16	2
Honduras	6	1
Venezuela	5	2

CONCLUSIONES

En la introducción de este trabajo se anotó que posibles deficiencias en el sistema de servicios públicos agrarios podrían explicar, parcialmente, la aparente falta de relación entre las tasas de incremento de la producción agropecuaria y forestal y los gastos de diferentes países en el mantenimiento de los organismos agrícolas.

El propósito de esta parte final de este trabajo es doble. Primero se trató de resumir

aspectos seleccionados de los organismos agrarios sobre los cuales los gobiernos y los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera deben concentrar su atención en el esfuerzo por mejorar su contribución al cumplimiento de las políticas de incremento de la producción. Segundo, se intenta una somera discusión sobre el cumplimiento de otros objetivos de la política agrícola —redistribución de recursos y/o ingresos e incremento del empleo— que constituyen propósitos compartidos por la mayoría de los países sobre los cuales ha versado el análisis.

Los componentes del modelo normativo que sirvió para guiar el análisis realizado, se usan también para tratar de identificar los aspectos sobre los cuales es necesaria la acción nacional e internacional.

1. La orientación de los programas

¿Hasta qué punto los programas del sistema institucional y de los organismos agrarios están orientados al incremento de la producción, del empleo y de la redistribución de los recursos y/o ingresos?

Debe anotarse, inicialmente, que no existen muchos programas sectoriales con el propósito claro de aumentar la producción. Su calidad de sectorial implicaría la explicitación de la naturaleza de cada organismo contribuyente, la ubicación de sus acciones en el tiempo y en el espacio geográfico y la indicación de los mecanismos de coordinación interinstitucional. En el caso del objetivo sobre incremento del empleo agrícola no existen programas sectoriales con tal nombre en ningún país. Tampoco existen programas sectoriales sobre redistribución con la excepción de Perú.

La falta de programas sectoriales sobre los objetivos indicados priva a los organismos agrarios de marcos de referencia más o menos concretos sobre su acción con relación a los propósitos del desarrollo. Por ello no es extra-

ño que existan serios interrogantes sobre el grado en que los programas de educación universitaria son instrumentales al desarrollo agrario, o aún más, se anticipan y lo orientan en planos concordantes con nuevas nociones sobre el desarrollo y el bienestar. La extensión agrícola, se ha visto, está dirigida al incremento de la producción, y aunque no se sabe de qué tipo de rubros, en el primer sentido es instrumental al objetivo de aumento de la producción (y tangencialmente del empleo rural). La investigación parece tener un definido sesgo hacia el incremento de la producción y los rendimientos físicos por unidad de insumo. No existe evidencia, sin embargo, de que ella esté orientada por criterios de acomodación de sus resultados a la proporción de factores existentes (i.e. que se haya producido tecnología intensiva en el uso de mano de obra en países donde ese es el recurso abundante). El fomento tiene un marcado énfasis hacia el incremento de la producción y en ese sentido es, también instrumental al objetivo de incremento de la producción. Los programas de riego buscan un propósito similar, con el añadido de que su acción, cuando es técnicamente concebida, puede traducirse en notables aumentos del empleo rural. El crédito agrícola es factor importante para el incremento de la producción pero la tendencia a su concentración limita su contribución a otros objetivos del desarrollo agrario. Los organismos de recursos naturales dan énfasis a los programas de conservación de bosques y agua pero aparentemente la conservación se ha tomado como un fin en si mismo y su relación con los objetivos de política agraria son difíciles de establecer. La importancia de la comercialización es reconocida en casi todos los países (nótese que absorben una proporción alta de los recursos del sector), pero su orientación se debate en el difícil balance de beneficiar prioritariamente al consumidor urbano o hacerlo con el productor rural. Finalmente los programas de los organismos de reforma agraria y colonización denotan un decidido énfasis en el incremento de la producción y del empleo, a expensas de la redistribución, con la excepción de México y Perú.

2. La calidad y requerimiento de recursos humanos

Los aspectos sobre calidad y cantidad de recursos humanos que trabajan en los organismos públicos del sector agrícola difícilmente puede desligarse de la clase de programas de los organismos ni —como se verá más adelante— de la magnitud de los problemas con que se enfrentan esos organismos. En principio, podría afirmarse que los organismos que proveen los insumos básicos (personal, tecnología) para los otros servicios, necesitan de la más alta calidad de personal. Los servicios propiamente dichos que llegan al agricultor o al productor, por fuerza de la magnitud del problema al que se enfrentan, deben sacrificar la calidad del personal para buscar una mayor apertura en sus acciones. Además, ciertos tipos de servicio (siembra, cuidado y distribución de arbolitos, inspección forestal y de uso del crédito, manejo de silos y bodegas y otros no requieren ciertamente de personal de alta preparación académica. Todo lo anterior explica que en los organismos de educación e investigación de los países bajo estudio exista un nivel académico alto en los recursos humanos que los integran. Y también que en los servicios directos al productor la proporción de personal técnico de nivel medio sea, en varios casos, ampliamente favorable respecto a la de personal técnico universitario.

Dentro de esta línea, los países y los organismos de cooperación externa deberían otorgar especial atención al mejoramiento de organismos y unidades de nivel técnico medio. La falta de análisis sobre este tipo de organismos impide aquí precisar áreas concretas de acción. Pero es bueno destacar que una cobertura mayor de los organismos de servicio y quizás una mayor eficiencia al nivel de cierto tipo de agricultores sea posible, entre otros, con la mayor atención al tipo de unidades de enseñanza media, a su preparación y a su inclusión como parte integrante de los servicios del estado. Ya ha sido indicado anteriormente por la CEPAL que la falta de personal medio

impide aprovechar adecuadamente al de nivel universitario.

3. La desproporción entre recursos y tamaño del problema

La pauta que emerge del análisis realizado es el de una desproporción entre los recursos de los organismos de servicio directo y el tamaño del problema que se trata de atender. En otros casos, la magnitud del problema no parece haber sido establecida.

Los servicios directos al productor son definitivamente insuficientes en términos de su cobertura. La extensión llega en el mejor de los casos al 18.8 por ciento de las familias rurales (en Venezuela); el crédito al 27 por ciento (en Colombia); los programas de reforma agraria y colonización al 15 por ciento (en Colombia, sin incluir los países que ya han efectuado el grueso del proceso como Bolivia, México y Venezuela). También debe ser insuficiente la cobertura de los organismos de recursos naturales. También es insuficiente el área aprovechada en riego, en términos del área total que podría incorporarse. Las estimaciones sobre recursos financieros adicionales para atender la insuficiencia de cobertura sobrepasan, ciertamente, la capacidad económica de casi todos los países.

Pero no siempre la insuficiencia de la cobertura de los servicios puede asignarse a "insuficiencia" de recursos. A veces el grueso de los presupuestos se dedican a los rubros administrativos, dejando una pequeña parte para operación. A veces la metodología usada para llegar al agricultor es ineficiente. Por ejemplo, el trabajo con base en grupos organizados en vez de productores individuales puede mejorar grandemente la cobertura de los servicios.

En los casos de educación universitaria, investigación, comercialización y parcialmente en los programas de fomento, la magnitud del problema no ha sido establecida. La asignación de recursos a estos organismos, en parte la clase de programas que ejecutan y la distri-

bución de recursos entre programas parece tener un alto contenido de "tendencia histórica" (en lugar de "necesidades"). En las áreas de ayudar a los países a establecer el tamaño del problema al que se enfrentan los organismos agrícolas, la cooperación externa puede ser de utilidad.

4. La descordinación

Cuando los organismos agrarios trabajan sin coordinación existe la posibilidad de que se atiendan las necesidades de producción del agricultor sólo parcialmente (ejemplo: que se otorgue extensión pero no crédito). También puede ocurrir que se atiendan distintos agricultores (ejemplo: que a uno se le ofrezca semilla mejorada pero es otro quien puede disfrutar de los servicios de comercialización). En países donde existen organismos de fomento que tratan de impulsar rubros de producción, a veces un mismo agricultor recibe distintas recomendaciones de distintos técnicos. Sin coordinación no se transmiten las necesidades de los agricultores a investigación por medio de la extensión. Por razones como éstas se estima que la coordinación entre organismos agrícolas es necesaria y deseable.

Pero en la práctica, como lo señala el análisis realizado, existe una generalizada descoordinación entre los organismos que sirven el sector agrícola, con la excepción parcial de Venezuela. Las escuelas de ciencias agrarias poseen muy limitadas conexiones con otros organismos. En extensión hay algunos ejemplos de coordinación, mayormente con entidades de crédito. Como se señala en el texto, no existe evidencia de que hayan convenios de cooperación de la investigación y el fomento con otros organismos. Los bancos agrícola o bancos del Estado han establecido convenios con varios organismos de extensión, riego, reforma agraria y colonización. Los organismos de riego, de recursos naturales y comercialización representan casos de descoordinación de los diferentes esfuerzos en beneficio del productor. Los programas de reforma agraria y colonización muestran algún grado de coordi-

nación con extensión y crédito en varios países.

Los países que han adoptado el modelo "centralizado" y el "intermedio" de organización del sistema institucional muestran, en conjunto, una mayor tendencia a la coordinación interinstitucional. Con todo, la inexistencia de programas sectoriales (excepto para el incremento de la producción de ciertos rubros y para la reforma agraria en Perú), dificulta la plena utilización de los mecanismos establecidos. En esta área de la coordinación interinstitucional la decisión de los países y la ayuda de las agencias externas de cooperación es bien necesaria.

5. Participación del campesino

En mayor o menor grado, según los países, el campesino parece ser más espectador que participante en las decisiones que se

toman para orientar la acción de los organismos agrarios. Esto no implica juicio sobre el beneficio social que puede derivarse de los programas del estado, pero sí una observación sobre la escasa representación de los beneficiarios potenciales en aspectos que afectan su principal actividad y modo de vida. De esta manera los programas del estado se orientan mayormente según necesidades técnicas sin tomar en cuenta necesidades sentidas del campesino.

El análisis realizado deja la sensación, para la mayoría de los países (con la posible excepción de Venezuela), y para la mayoría de los organismos agrarios, que la participación del campesino es muy limitada, aún en la esfera limitada de las juntas directivas. Este es un campo en el que, a diferencia de los anteriores, la posibilidad de cambio radica en la decisión nacional. Es bien poco lo que las agencias internacionales pueden realizar en apoyo del país.

RESUMEN

El autor analiza las principales características del desarrollo del sistema institucional y algunos aspectos de la situación de organismos específicos del sector agrario en algunos países de América Latina.

Basándose en la información y datos que provienen de los diagnósticos institucionales preparados por las representaciones del IICA en algunos países del continente, concentra su análisis en aspectos macro institucionales relacionados con la estructura administrativa, los recursos y el producto del sistema. Por otra

parte, identifica programas, recursos y sus relaciones, producto institucional y participación campesina en los organismos del sector agrario.

Señala las áreas "problemáticas" del sistema institucional como un todo y revela situaciones que requieren ser mejoradas a través del esfuerzo propio y de la cooperación técnica y financiera externa. En este sentido, el autor, destaca algunas políticas con relación al fortalecimiento del sistema institucional del sector agrario y de los organismos que lo integran.

SUMMARY

The author analyzes the main characteristics of the development of the institutional system and some aspects of the situation of specific organizations of the agricultural sector of some Latin American countries.

Based on the information and data coming from institutional diagnosis prepared by IICA representations in some countries of the continent, he concentrates his analysis in macro-institutional aspects related to the system's administration structure, resources and product. On the other hand, he identifies

programs, resources and its relations, institutional product and peasant participation in the organizations of the agricultural sector.

He points out the "problematic" areas of the institutional system as a whole and discloses situations that need to be improved by means of internal effort, technical cooperation and external financing. In this sense the author emphasizes some policies with regard to the strengthening of the institutional system of the agricultural sector and the organization composing it.

BIBLIOGRAFIA

FERRAGUT, C. Estudio de la organización y funcionamiento de un sistema de extensión agrícola orientado al incremento de la productividad. BID. Washington, Agosto 1967.

DUE, J.F. Government finance an economic analysis. Homewood: Richard, D. Irwin, 1959. pp. 18-19.

MARIÑO, N. R. Informe de gerencia. 1973. Instituto

Colombiano Agropecuario, 1974. p. 41.

MEHREN, G. Un dólar para la investigación. Desarrollo Agrícola Internacional (México), 1(I), Julio 1968, p. 10.

SUAREZ, M., M. y otros. Diagnóstico institucional de la planeación en el sector agropecuario colombiano. Universidad Nacional. Bogotá, 1974. Tomo I. pp. 45-46.

DESARROLLO RURAL INTEGRADO: EXPERIENCIAS DERIVADAS DEL CASO COLOMBIANO

A comienzos de 1972 el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA*** inició “proyectos de desarrollo rural integrado”, PDRI, con el fin de buscar solución a los problemas de los pequeños agricultores. Inicialmente, se estableció un “proyecto piloto” con expertos adiestrados en el Proyecto Puebla de México⁴. Sin embargo, mientras este personal estaba todavía bajo adiestramiento, se añadieron otros cinco “proyectos piloto”, cada uno bajo condiciones diferentes. En febrero de 1973, el ICA estableció 14 nuevos proyectos y dos más a mediados de 1974 con lo cual el total ascendió a 22.

¿A qué se debe esta proliferación de PDRIs en Colombia? Es probable que al aumentar el interés del Banco Mundial y de los

**Los proyectos de
desarrollo rural integrado
son innovadores
y se están transformando
en parte de un importante
nuevo diseño
para atacar los problemas
rurales de Colombia**

Diego Londoño R*
Refugio I. Rochín**

* Director de la División de Evaluación, Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, Bogotá, Colombia.

** Asesor de Programas para Desarrollo Rural, Fundación Ford, Bogotá, Colombia; y Profesor Asistente de Economía Agrícola, Universidad de California, DAVIS, EE.UU.

*** El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es la principal organización de investigación, extensión y educación agrícolas del Gobierno. Fue establecido en 1963 por el Ministerio de Agricultura. La investigación del ICA cubre toda la gama de las disciplinas agrícolas y pecuarias y puede ofrecer títulos de M.S. en cooperación con la Universidad Nacional. El ICA también administra unas 48 agencias de extensión, 11 centros de investigación agrícola y 14 estaciones experimentales.

donantes internacionales* hacia el desarrollo del sector de subsistencia, se haya estimulado la creación de dichos proyectos^{21,28} Cuando ella se hizo, la razón que dió el ICA fué la de mejorar sus esfuerzos en extensión y el trabajo coordinado con otras entidades,¹³ en particular con la Caja Agraria, puesto que estas dos entidades recibieron mandato legal de proporcionar crédito a los pequeños agricultores. Pero cualesquiera sean las verdaderas razones, el ICA es la primera institución en América Latina en aplicar el concepto de "desarrollo rural integrado" en una escala masiva.

En vista del número de PDRIs en funcionamiento, y de su importancia, este trabajo proporciona un vistazo a los proyectos en Colombia. Primero se examina el contexto del desarrollo rural y las características generales de los proyectos. A continuación se consideran algunos logros y limitaciones. Finalmente, todo ello se relaciona en un resumen de las experiencias preliminares derivadas de este esfuerzo en gran escala por el desarrollo rural.

EL CONTEXTO PARA EL DESARROLLO

A pesar de una rápida industrialización, la mayoría de los indicadores económicos y sociales colocan a Colombia como una sociedad primordialmente agraria. La agricultura colombiana contribuye cerca del 26 por ciento del producto bruto nacional (cerca de 49.900 millones de pesos en 1974)**, proporciona el 40 por ciento de las materias primas para la industria doméstica, emplea el 39 por ciento de la fuerza de trabajo total (alrededor de 7 millones de personas), y genera alrededor

del 75 por ciento de los ingresos de divisas extranjeras¹⁹, las cuales en 1974 ascendieron a 683 millones de dólares (FOB) provenientes de la agricultura.

En la última década, la población colombiana ha crecido a una tasa de cerca de 3 por ciento anual, siendo actualmente de alrededor de 23 millones de personas de las cuales un 45 por ciento es rural. De acuerdo con el censo de 1970, más del 53 por ciento de la población vive en las regiones Andina y del Caribe. En ellas la densidad de población se aproxima a 42 habitantes por kilómetro cuadrado, en comparación con el promedio nacional de 18.7.

En relación con su población, Colombia está dotada de tierras potencialmente utilizables para una diversidad de cultivos y empresas pecuarias, y su amplia gama de alturas y climas, crea ambiente favorable para una amplia variedad de productos. Sin embargo, la tierra parece estar subutilizada, si se considera que de acuerdo con el censo de 1970, la tierra bajo cultivos permanentes y transitorios solo llegaba a 4.46 millones de hectáreas de un total de 12.3 millones utilizables para estos usos; aproximadamente 3.2 millones de hectáreas se dejaban en barbecho y solo 17.5 millones de hectáreas se utilizaban para producción de vacunos de carne y leche; una pequeña fracción cuando se compara con un área total de Colombia de aproximadamente 114 millones de hectáreas.⁶ Actualmente más del 50 por ciento de la tierra está en junglas y llanuras inexploradas aunque el potencial de uso de esas tierras es primariamente forestal.

Inadecuadas oportunidades de empleo y recursos mal distribuidos

A pesar de sus riquezas naturales, la pobreza rural y el desempleo generalizado son dos de los problemas principales en Colombia, quizá los más difíciles de resolver⁵. De acuerdo con la Oficina Internacional del Trabajo, OIT, solamente alrededor de 5 millones hombres-año tuvieron empleo en 1962 en compa-

* Tres de los seis proyectos recibieron asistencia del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, CIMMYT, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, del Canadá, y la Fundación Ford. La Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, suministró fondos para el programa de crédito para pequeños agricultores (Fondo Rotatorio) de la Caja Agraria y el ICA.

** Un dólar U. S. se cotiza actualmente alrededor de 30 pesos colombianos. En febrero 1973, se cotizaba a 23 pesos.

ración con una capacidad de 6.5 millones, lo cual indicaba una tasa de desempleo de cerca del 23 por ciento.²³ Similarmente, AID estimó que los subempleados y desempleados en el solo sector agrícola representaban el 40 por ciento de los hombres-año de trabajo disponibles en 1968.⁵ Más preocupante es el hecho de que la fuerza de trabajo continúa aumentando a la tasa de 3.2 por ciento anual, mientras que el empleo continúa creciendo a la misma tasa de las últimas dos décadas, del 2.2 por ciento anual. Si no se controla, el problema del desempleo podría amenazar seriamente la estabilidad económica y política del país. Ciertamente, el Banco Mundial estima que será necesario proporcionar 50.000 nuevos empleos en el sector agrícola cada año durante el período 1970-1985 para estabilizar la situación presente.

Concomitante con el problema del empleo, está la evidencia de la distribución desigual de ingresos, servicios, y tierra. En Colombia, un segmento relativamente pequeño de la población constituye el sector moderno, de alto ingreso que genera crecimiento y también absorbe la mayor parte de sus beneficios. La mayor parte del resto de la población vive con medios tradicionales y depende de la minoría rica para apenas mantenerse por encima del nivel mínimo de subsistencia.⁵ Como un ejemplo de las diferencias en el sector agropecuario, Posner y Rodríguez citan un número de individuos y documentos recientes que pintan una notable dualidad en el medio rural, entre una agricultura comercial próspera y una agricultura tradicional pobre.²⁴ Como lo muestra la Tabla No. 1, la agricultura comercial está favorecida en muchos aspectos sobre la tradicional.

En relación con estas discrepancias, el análisis que hizo Albert Berry, de los datos del censo de 1969 muestra que el grupo compuesto por el 50 por ciento más bajo de los que reciben ingresos agrícolas sólo cuenta con el 16 por ciento del ingreso agrícola total, mientras que el decil superior recibió más del 52 por ciento. Esta es una situación que según el

estudio de Berry sugiere, probablemente había venido empeorando durante el período 1930-1960³.

Además, el estudio de Miguel Urrutia sobre los ingresos de 1964, indica una dualidad rural-urbana en la cual el 10 por ciento superior de la población colombiana recibía más de la mitad del ingreso total rural y en la cual el nivel promedio de ingreso rural per cápita en 1964 era solamente la mitad del nivel de ingreso urbano, 6.274 pesos por persona rural en comparación con 12.724 pesos para residentes urbanos por año³⁰.

Exacerbando la disparidad en los ingresos rurales está la mala distribución de la tierra. De acuerdo con el censo de 1970-71, el 73.1 por ciento de las 1.176.811 fincas del país —con menos de 10 hectáreas de tamaño— controlan solo el 7.2 por ciento de la tierra agrícola (30.993.190 hectáreas). Por otra parte, el 4.3 por ciento de las fincas —con más de 100 hectáreas— poseen el 67.5 por ciento de la tierra (Véase Tabla No. 2). En 10 años, de 1960 a 1970/71, el marco de distribución de la tierra no ha cambiado significativamente, excepto en el sentido de que ha habido un descenso en el número de fincas pequeñas: en 1960 había 925.750 fincas de menos de 10 hectáreas, mientras que en 1970 este número había bajado a 859.884. Sin embargo, las fincas de 10 ó más hectáreas han aumentado su número en más del 10 por ciento y han aumentado la proporción de tierra que controlan (Véase Tabla No. 2).

Pobreza generalizada

No hay una manera que sea la única correcta para medir la cobertura de la pobreza, ni hay una manera estándar de medir el ingreso. Sin embargo, siguiendo un estudio del INCORA,²⁵ cerca de 6.5 millones de personas rurales (de un total de 10 millones) vivían en un estado de pobreza absoluta en 1970; casi un tercio del total de la población colombiana. Para medir esto, el INCORA adoptó un estándar arbitrario en el sentido de considerar

TABLA No. 1

**DUALIDAD DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA COMO SE OBSERVA EN ESTUDIOS
RECIENTES Y COMO LO PERCIBEN, LOS LIDERES DEL GOBIERNO***

Características importantes	Agricultura Comercial	Agricultura Tradicional
– Tierra		
1. Tamaño ^a	mediano y grande (20 hectáreas o más)	pequeño (1–20 hectáreas, 3.57 Ha. promedio)
2. Calidad ^e	buena	de mala a buena
3. Explotación por el dueño ^a	indirecta	directa
4. Tenencia ^b	50 por ciento arrendada	98 por ciento propia
– Capital ^c	adecuado	por debajo de las necesidades
– Servicios ^c	buenos	de malos a buenos
– Mentalidad de los operadores de las fincas ^d	comercialmente orientado, inclinado a asumir riesgos	evita los riesgos, percibe los beneficios como limitados
– Tecnología y Productividad	índice de productividad para cultivos comerciales = 151.3 en 1972 (1958 = 100)	índice de productividad para cultivos tradicionales = 103.0 en 1972 (1958 = 100)
– Asistencia Técnica ^c	adecuada y financiada por el gobierno	escasa
– Ingresos ^f	crecientes y a una tasa creciente	estancados
– Condiciones de mercadeo ^d	buena integración vertical y horizontal (Orientada hacia la exportación)	efectuado por intermediarios, deficientes facilidades de transporte y almacenamiento
– Demanda del mercado ^g	relativamente elástica	relativamente inelástica

* Janin Posner de Mildenberg y María del Pilar Rodríguez. El Pequeño Agricultor y la Acción Socioeconómica. (Bogotá, Universidad de los Andes, Enero 1975) Vol. 1, pp. 30-77.

FUENTES: a. Informe FAO–BIRF, “Colombia – Desarrollo Rural Integrado”. Cuadros 2 y 7.

b. DANE, Censo Nacional Agropecuario 1970-71, Mayo, Junio 1974.

c. Entrevistas con directivos del gobierno realizadas por Posner y Rodríguez.

d. AID, Préstamo 514-I-051, Departamento Nacional de Planeación, p. 5.

e. Ministerio de Agricultura, Programas Agrícolas, 1973, p. 9.

f. Departamento Nacional de Planeación, Programa Sectorial para la Agricultura, Diciembre 1967.

g. DANE, Boletín Mensual de Estadística No. 267, Julio 1974, p. 149.

TABLA 2
DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN COLOMBIA: NUMERO DE FINCAS Y SUPERFICIES
POR GRUPOS DE TAMAÑO.
1960 y 1960/71.

Categorías de Tamaño de Finca	Número de Fincas y Porcentajes				Superficie y Porcentaje			
	1960		1970/71		1960		1970/71	
	No.	%	No.	%	Area (Ha)	%	Area (Ha)	%
< 10	925.750	76.6	859.884	73.1	2.403.725	8.8	2.234.283	7.2
10 < 100	241.010	19.9	265.636	22.6	6.891.248	25.2	7.850.821	25.3
100 y más	42.912	3.5	51.291	4.3	18.042.854	66.0	20.908.086	67.5
	1.209.672	100.0	1.176.811	100.0	27.337.827	100.0	30.993.190	100.0

FUENTE: DANE, "Censo Nacional Agropecuario 1970-1971". Boletín Mensual de Estadística. (Bogotá: DANE, Mayo-Junio 1974) Nos. 274-275. Cuadros 5 y 6. p. 28.

que una familia (compuesta por un promedio de 6 personas) se encontraba en un estado de pobreza absoluta si tenía un ingreso anual equivalente a 14.700 pesos o menos en 1970. Sobre esta base, el INCORA estimó que había 935.000 familias pobres en el sector rural de Colombia en 1970. De este total, 190.000 familias carecían de tierra, 658.000 que poseían menos de 5 hectáreas de tierra tenían ingresos por debajo del 80 por ciento del ingreso base; 37.000 familias que poseían entre 5 y 10 hectáreas de tierra tenían ingresos inferiores al 60 por ciento del ingreso base; y 50.000 familias eran de aparceros y arrendatarios que trabajaban parcelas de menos de 15 hectáreas. Comparando los ingresos de 1970 con los de 1962, el estudio de INCORA indica un empeoramiento de la situación, particularmente con respecto al grupo de familias sin tierra. Más recientemente, el estudio que hizo Londoño de 1.240 fincas en la Provincia de García Rovira, mostró que el 83 por ciento de las explotaciones recibía menos de 15.000 pesos de ingreso bruto en 1972. Además, de acuerdo con ese análisis, la pobreza rural es un reflejo directo de la mala distribución de la tierra productiva, un nivel más bajo de educa-

ción, la forma de tenencia (en la cual la propiedad de la tierra predomina en los estratos de altos ingresos), y una estructura dual de producción (en la cual una alta proporción de los recursos de las fincas de bajos ingresos se dedica a maíz, frijol, arveja, trigo y producción avícola en contraste con un mayor porcentaje dedicado a tabaco, papa y lechería en las fincas con niveles más elevados de ingresos). Más aún, de acuerdo con Londoño, los gastos en insumos biológicos son consistentemente mayores en el grupo de fincas de mayores ingresos¹⁹

Estos hechos son ya bien conocidos en Colombia y no es necesario elaborarlos más aquí. Sin embargo, la privación que sufren los pobres va más allá del problema caracterizado por desempleo y distribución desigual de tierra e ingresos. Una dificultad subyacente a todo esto es que los pobres no contribuyen significativamente al proceso de desarrollo, sea pasivamente como recipientes de bienes y servicios o activamente como productores. Este fenómeno se debe al refuerzo del dualismo estructural y a las restricciones al acceso a los recursos que se originan en la situación so-

cio-política en general. En esta situación, persiste una “marginalización” de grandes sectores de la sociedad y el potencial de recursos disponibles está subutilizado. Este fenómeno no se debe ni a falta de voluntad ni a pereza de los desfavorecidos, y un ataque a estas dos “características” no reducirá los obstáculos y cargas a que se enfrentan los pobres del sector rural. En nuestra opinión, la situación de la gente rural pobre puede mejorarse solamente si se integra dentro del marco general del sistema socio-político del país para que participen efectivamente en las inversiones en la agricultura y activamente en el proceso de las decisiones públicas.

Otras actividades de desarrollo rural

A pesar del rápido crecimiento de la población colombiana y del problema de la integración socio-política de los pobres del sector rural, existen varios programas creados por el gobierno como solución a los síntomas de estos problemas*. En un programa bajo los auspicios del INCORA se pensó que la redistribución de tierra y la titulación de baldíos, atadas a servicios de extensión, crédito, instalación de facilidades de riego, e investigación, resolverían los problemas básicos de los pequeños agricultores. Sin embargo, después de 14 años de actividades, ha habido una clara falta de dedicación a la idea de redistribuir tierras, y las estadísticas del INCORA muestran que solamente se titularon 88,200 parcelas entre 1961 y junio de 1969**. Más aún, “la evidencia sobre el programa colombiano de reforma agraria indica que éste no ha cambiado, ni la distribución desigual de la propiedad de la tie-

rra, ni la tendencia hacia una mayor subdivisión de las ya diminutas parcelas en las montañas. La ley (de reforma agraria) no fue nunca diseñada para atacar los problemas de desempleo ni la cuestión del uso de métodos de producción más intensivos en mano de obra. La migración de trabajadores rurales sobrantes hacia las áreas urbanas ha continuado a una alta tasa después de la reforma agraria”.

En otro programa, el gobierno ha patrocinado desde 1958 la “Acción Comunal” o “auto-ayuda” a nivel de la comunidad. En este programa, que vino como respuesta a la ola de violencia rural que azotó al país, los grupos de acción comunal han hecho progresos en trabajos de infraestructura (construcción de vías, acueductos y escuelas) y muchos de tales grupos son ahora elementos importantes de la organización social de la comunidad y fuentes de poder político^{1, 10}.

Actualmente, un nuevo programa de educación no-formal en etapa experimental, con la ayuda de UNESCO, se propone establecer escuelas para educación de adultos (concentraciones de desarrollo rural) en 52 áreas rurales de Colombia⁸. Además, el INCORA está ampliando el número relativamente pequeño de **empresas comunitarias**, fincas operadas comunally en forma similar a los **ejidos** en México y a las comunas en China, en un intento de aumentar la viabilidad de algunas de las fincas más pequeñas por medio del trabajo conjunto. Finalmente, mientras esto se escribe, el Gobierno pone en marcha el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, cuyos principales objetivos son:

1. Aumentar el consumo y los niveles nutricionales del 50 por ciento más pobre de la población colombiana y especialmente mejorar las dietas de los niños y mujeres embarazadas y lactantes.
2. Aumentar el ingreso de los agricultores “tradicionales” y el empleo rural.

* Para un repaso detallado de los programas públicos y de algunos privados, con copias de la legislación pertinente y datos recientes sobre el sector rural, véase: Janin Posner de Mildenberg y María del Pilar Rodríguez.

** De 1961 a 1973 el INCORA gastó aproximadamente 8,600 millones de pesos, de los cuales cerca de 4,7 por ciento (55 millones) se usaron para expropiar 22,000 hectáreas. En comparación, Chile expropió como “propiedad social” en un año (durante la presidencia de Allende) 2,400.000 hectáreas y Perú expropió cerca de un millón de hectáreas durante el mismo período.

De acuerdo con el Plan propuesto, los proyectos de desarrollo rural integrado (los "PDRI") formarán parte activa de los esfuerzos para aumentar la producción de alimentos y el empleo. Sobre este tema se hablará más en las páginas finales del trabajo.

Requerimientos básicos

Mucho más podría mencionarse aquí, especialmente con respecto a los atributos de los pequeños agricultores como su inteligencia y capacidad para comprender la tecnología mejorada y para adaptarse a avances educativos como los administrados ahora por medio de la radio y la televisión. Sin embargo, de lo anterior sacamos en conclusión que al menos tres condiciones deben satisfacerse para que ocurra desarrollo rural en Colombia:

1. Un mayor ingreso real y una mayor oferta de bienes y servicios en manos de los pobres del sector rural.
2. Una mayor igualdad en las oportunidades productivas para los pobres rurales atada a una demanda efectiva para sus productos.
3. Una verdadera integración de los más desfavorecidos del sector rural dentro del sistema socio-político de Colombia.

Para que lo primero ocurra, el desarrollo rural requiere un crecimiento suficiente en producción y una generación significativa de oportunidades de empleo productivo. Para que las tres condiciones se realicen parcialmente, debe desaparecer la desigual distribución de la tierra y las instituciones que proporcionan empleo, educación, justicia, vivienda, salud y otros servicios públicos deben dar campo a la participación popular y deben dejar de actuar siguiendo las líneas existentes de dualismo.

Claramente, Colombia está en un punto en el cual tiene que experimentar con nuevas medidas de política para la agricultura y dar

pasos atrevidos hacia la reforma. Sin embargo, no es probable que estos experimentos y reformas incluyan un amplio programa de redistribución de tierras dentro de un tiempo relativamente corto, la colectivización estatal de la agricultura, ni reformas socio-políticas como las que se observan en la Cuba Castrista. En nuestra opinión, estos cursos de acción tienen pocas perspectivas en Colombia ahora o en el futuro cercano. Por consiguiente, a la luz de lo posible volvemos la atención hacia los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado del ICA, que se consideran innovadores y parten del esquema para atacar los problemas rurales de Colombia.

• EL ENFOQUE DEL ICA HACIA EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

El término "desarrollo rural integrado" ha entrado en uso internacional para denotar el proceso por el cual los esfuerzos de varias agencias (multisectoriales) del gobierno se integran con los de la gente misma para permitirle realizar el desarrollo agrícola lo mismo que la mejora de condiciones no agrícolas como salud, educación y/o justicia social^{1, 16, 22}. El objetivo primario del desarrollo rural integrado es generalmente el enriquecimiento del bienestar material y social de la población rural incluyendo los agricultores pobres y a veces los trabajadores rurales sin tierra. Para que sea verdaderamente "integral" tiene también que tomar en cuenta las interrelaciones de factores socio-políticos, económicos y técnicos de todo el sistema que afecta a los campesinos pobres⁷. Obviamente, el aumento de la productividad y la producción agrícola es parte importante del esfuerzo para alcanzar los dos objetivos generales. Pero hasta qué grado la mayor producción agrícola enriquecerá realmente el bienestar rural dependerá de cómo se distribuyen los beneficios de esa mayor producción y del grado de participación de las masas rurales en proyectos dirigidos al desarrollo rural.

Se espera que diferentes proyectos en el país incluirán diferentes combinaciones de ac-

tividades, dependiendo de si su objetivo principal es desarrollo agrícola o desarrollo rural integrado. De aquí que la comprensión y evaluación del desarrollo rural integrado debe hacerse a la luz de los objetivos principales de los proyectos.

Objetivos

Los objetivos de los proyectos de desarrollo rural integrado del ICA (PDRI) han sido enunciados en términos generales como sigue^{1 4}:

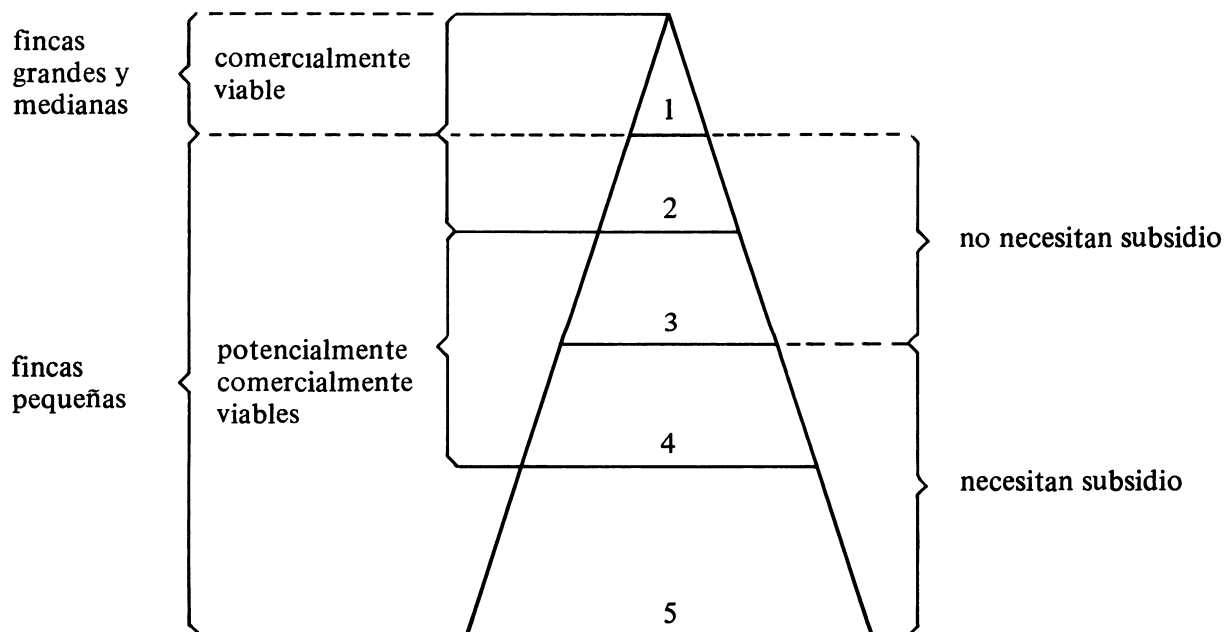
1. Aumentar la producción y la productividad del sector agrícola de subsistencia por medio del uso eficiente de factores de producción, mejores técnicas de cultivo y la adopción de sistemas modernos de administraciones de fincas.
2. Elevar el nivel de vida y mejorar el bienestar social de la comunidad por medio del aumento del empleo, los ingresos y

los niveles de educación, la calidad de la vivienda y los servicios de salud.

3. Fortalecer las organizaciones sociales por medio de la constitución de grupos de agricultores y comités de desarrollo rural.
4. Coordinar las entidades públicas y privadas que sirven al sector agropecuario para que puedan contribuir al progreso de la población rural. La aspiración es la de crear un programa regional integrado más bien que una serie de programas paralelos.

Población Afectada

Las fincas pequeñas objeto de los PDRI no han sido nunca definidas en forma precisa. Sin embargo, con la ayuda del diagrama y categorías siguientes podemos hasta cierto punto identificar la población a la cual el programa va dirigido*.



* El diagrama y las categorías fueron tomadas de USAID Spring Review of Small Farm Credit³¹.

Excluyendo la categoría de agricultores medianos y grandes (Grupo 1), podemos ver que hay básicamente cuatro tipos de fincas pequeñas en Colombia: el Grupo 2 incluye aquellas que ya operan como empresas comerciales razonablemente rentables con acceso a crédito comercial; el Grupo 3 incluye fincas que tienen potencial para llegar a ser empresas rentables si tuvieran acceso a tecnología, insumos y mercados a precios reales; el Grupo 4 está constituido por colonos, fincas comunales y otras que tienen potencial de llegar a ser empresas rentables pero para ello necesitarían incentivos especiales (tales como precios y crédito subsidiados) durante un período de tiempo no especificado; el Grupo 5 incluye fincas pequeñas cuyos recursos son tan escasos que mejorar el acceso o aun suministrarles nueva tecnología no proporcionaría una empresa agrícola viable capaz de sostener una familia. Este último grupo incluye “agricultores” que tienen también que trabajar parte del tiempo como jornaleros.

Los proyectos del ICA han sido establecidos en términos generales para ayudar a los grupos “2” y “3”, es decir, los que tienen viabilidad comercial o el potencial para alcanzarla. Sus clientes son primordialmente propietarios de tierra que oscilan entre 5 y 50 hectáreas y, en la práctica, la mayor atención se dedica a agricultores definidos por el grupo “3”. Con esta definición el ICA calcula su población de clientes en alrededor de 380,000 familias de pequeños agricultores²⁰. El ICA también considera elementos del grupo “4” dentro de su clientela, pero en menor escala. La Federación Nacional de Cafeteros, que tiene el sistema más extenso de “asistencia técnica privada” en Colombia, trabaja principalmente con el grupo “2”, y el INCORA trabaja con los grupos “4” y “5”.

Estrategias¹⁸

Para cumplir sus objetivos, cada proyecto aplica una estrategia general que incluye:

1. Un estudio básico de diagnóstico usando información sobre fisiografía de la región, suelos, población y producción, para identificar concentraciones de fincas pequeñas, métodos de producción, sistemas de mercadeo y cultivos y empresas pecuarias que tienen potencial de mejoramiento.
2. Selección de “frentes de trabajo”, basada parcialmente en los resultados del estudio básico, facilidades de transporte, “grado” de dispersión de las fincas pequeñas y planta de personal del proyecto.
3. Identificación de “agricultores y amas de casa modelo” en los frentes de trabajo para que sirvan como puntos de demostración para las innovaciones.
4. La participación de miembros del equipo en organizaciones de la comunidad como la **Acción Comunal** y la **Asociación de Usuarios Campesinos***.
5. La identificación y evaluación de usuarios potenciales para el crédito de la Caja Agraria.
6. El desarrollo de sistemas de información usando materiales impresos, boletines y programas de radio para la diseminación de noticias e innovaciones dirigidas a la clientela de pequeños agricultores del ICA.
7. La formación de comités regionales y municipales de desarrollo rural, que incluyen representantes agrícolas y no

* Esta organización de agricultores fue creada por el gobierno en 1966, para organizar la gente rural alrededor de los servicios proporcionados por el gobierno de una manera que estimule su participación en la planeación y administración de programas del gobierno. Hasta ahora su participación en el proceso de decisión política del sector agropecuario ha sido bastante limitada y controvertida. En la actualidad la ANUC alega tener 995,000 miembros organizados en 634 asociaciones y ha adiestrado ya casi 14,000 líderes.

agrícolas, para ayudar al ICA a definir un plan local de desarrollo rural. Estos comités también forman núcleos importantes para integrar las entidades públicas y privadas con el PDRI y los pequeños agricultores.

Como parte de la estrategia, se reconoce un papel activo a los agricultores en la evaluación de la tecnología existente o en la creación y adopción de nueva tecnología. Se seleccionan “líderes de producción” para que sirvan dentro de la comunidad como diseminadores de los resultados producidos en sus propias parcelas y en las estaciones experimentales.

Estructuras Administrativas y Técnicas

A nivel nacional, la Subgerencia de Desarrollo Rural del ICA tiene a su cargo fijar políticas y coordinar la ejecución del programa a través de una División de Proyectos de Desarrollo Rural. Otras dos Divisiones tienen a su cargo la evaluación de resultados y la investigación sobre las técnicas y materiales de comunicación. Además, hay nueve oficinas regionales ante las cuales responden los funcionarios locales de los proyectos.

Los funcionarios e instituciones a cargo de la investigación científica y actividades complementarias de apoyo también forman parte de la estructura de apoyo de los PDRI. Básicamente, éstos están compuestos por el personal técnico de las estaciones experimentales del ICA, el Programa para Graduados en Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional y el ICA, y el personal de las instituciones regionales a cargo de los servicios de crédito, mercadeo (IDEMA), conservación de recursos naturales (INDERENA), reforma agraria (INCORA), vías locales, salud, educación y vivienda.

A nivel de proyecto, las actividades se agrupan en los siguientes tipos de programas:

1. Agrícola.
2. Pecuario.
3. Mejoramiento Familiar.
4. Organización Social y de la Comunidad.
5. Juventudes Rurales.
6. Coordinación Interinstitucional.

Típicamente, los proyectos se componen del siguiente personal:*

Equipo Multidisciplinario Características Generales

Un Coordinador de Proyecto: Responsable de dirigir, supervisar y administrar el equipo del proyecto llevar a cabo la “coordinación interinstitucional”. Usualmente es un Agrónomo con título M.S. o su equivalente o un Veterinario con cinco años de experiencia o de extensión por lo menos.

Uno o Dos Agrónomos: Usualmente uno para trabajar en cultivos y el otro en suelos, con cinco años de educación universitaria en una universidad colombiana.

Uno o Dos Veterinarios: Para trabajar en empresas pecuarias y cultivos

* Una nueva idea que acaba de ponerse en práctica implica organizar los PDRI alrededor de las “técnicas” ya mencionadas, pero en lugar de designar a cada uno de acuerdo con su especialización (por ejemplo, agrónomo, veterinario, etc.), todos serán designados como “promotores de desarrollo rural”. La idea tiene por objeto evitar el problema que los agricultores enfrentan a veces cuando se les envía a diferentes especialistas para la atención de sus necesidades. De ahora en adelante será responsabilidad de los “promotores” atender directamente las necesidades de los agricultores o encargarse de buscar ellos mismos y llegar a los agricultores los servicios requeridos en lugar de limitarse a decirle al agricultor a dónde debe ir.

forrajeros. Con cinco años de educación universitaria y alguna experiencia práctica de campo.

Una Economista del Hogar: Para trabajar con las amas de casa sobre salud, nutrición y vivienda. Con cuatro años de educación universitaria.

De los mencionados, tanto los agrónomos como los veterinarios, son responsables de la evaluación y supervisión de créditos para la Caja Agraria. Los gerentes locales de la Caja deciden en último término sobre los préstamos; sus oficinas están más o menos bien distribuidas nacionalmente y al alcance de la mayoría de los agricultores.

Además del equipo multidisciplinario de “técnicos”, cada proyecto ha designado entre 15 y 20 “ayudantes técnicos”, quienes trabajan bajo la supervisión de los técnicos. También hay unas 5 “trabajadoras de mejoramiento familiar” o “mejoradoras del hogar” bajo la supervisión de una economista del hogar. Los dos tipos de subprofesionales han recibido educación superior a la escuela primaria y dos o tres años de adiestramiento vocacional en escuelas regionales. Algunas de estas personas tienen ya varios años de experiencia en extensión agrícola y son las que viven y trabajan en más estrecho contacto con los agricultores.

Como otra consideración, debería anotarse que existen variaciones en las funciones y operaciones de los PDRIs puesto que cada equipo multidisciplinario tiene considerable flexibilidad en la ejecución de sus programas individuales, sus actividades y responsabilidades, de acuerdo con las condiciones encontradas a nivel local. Cada equipo puede también determinar sus propios “frentes de trabajo”, diseñar su propio plan de acción y decidir en qué forma operará como unidad multidisciplinaria. Por consiguiente, la evaluación general de todos los proyectos es difícil. Ya no se trata de un laboratorio de “proyectos piloto”

para experimentar con ellos, sino de una vasta gama de esfuerzos complejos y diferentes hacia el “desarrollo rural integrado”.

REALIZACIONES Y LIMITACIONES

Debe tenerse en cuenta que el ICA no contaba con un “servicio de extensión” hasta 1967. Y después de esa fecha, el papel del agente de extensión era primordialmente visitar fincas, discutir nueva tecnología y establecer parcelas demostrativas y organizar días de campo para los agricultores.

Bajo este modelo, las tasas de adopción de nueva tecnología y los cambios en la producción de los pequeños agricultores no fueron satisfactorios.

La explicación de los pobres resultados obtenidos se atribuía a factores tales como baja educación, salud, organización de la comunidad, crédito limitado y falta de insumos complementarios. Por consiguiente, los proyectos de desarrollo rural integrado fueron creados para reemplazar la mayor parte del sistema anterior de extensión rural. Es claro que el trabajo del ICA en extensión es relativamente nuevo y todavía más nuevos son los proyectos. Mirado bajo este aspecto, el hecho de que el ICA haya realizado un cambio en gran escala de un sistema “anticuado” de extensión agrícola es en sí mismo una realización importante y significativa.

Dados los proyectos, sin embargo, qué han hecho y hasta qué punto son sistemas viables de desarrollo rural? En esta ocasión, estas preguntas son difíciles de responder puesto que la evaluación de proyectos apenas comienza y hay poco personal adiestrado y con experiencia para llevar a cabo la investigación requerida. Además, la mayoría de los proyectos están todavía en las fases iniciales de la estrategia general, preparando estudios básicos, definiendo frentes de trabajo, preparando planes de acción y experimentando con prácticas de mejoramiento de cultivos y em-

presas pecuarias. La mayoría de los PDRIs no han tenido mucho tiempo (ni suficiente dinero) para avanzar más.

La información de que disponemos sugiere realizaciones modestas. Como se indica en la Tabla No. 3, el número de préstamos concedidos bajo los acuerdos entre ICA y Caja Agraria ha aumentado de 6,757 en 1973 a 8.434 en 1974. Aunque es notorio el hecho de que la mayoría de los prestatarios están recibiendo préstamos de la Caja Agraria por primera vez*, el número está muy lejos de alcanzar un porcentaje significativo de la población objeto de la acción del ICA (estimada en 380,000 familias). Más aún, la cantidad promedio de préstamo por finca deja mucho que desear. Aunque el crédito total bajo este programa se duplicó de 52 millones de pesos en 1973 a 104 millones en 1974, el préstamo promedio (de cerca de 7.197 pesos por finca para agricultura y de 15.671 pesos para empresas pecuarias) en 1974 es generalmente insuficiente para aplicar métodos de agricultura tecnológicamente avanzados y para invertir adecuadamente en el mejoramiento de los animales**. La situación crediticia es más aguda si se considera que los préstamos se otorgan con base en la capacidad financiera del solicitante, práctica que tiende a concentrar los servicios de crédito en aquellos agricultores con más recursos, dejando a los agricultores de

subsistencia casi sin ninguna asistencia. Sin embargo, hay esperanza de mejorar la situación crediticia y la capacidad concomitante de generar ingreso en las pequeñas fincas. En el Proyecto Cáqueza, con asistencia técnica del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, se ha aplicado con resultados prometedores un esquema de crédito tendiente a reducir el riesgo entre los 36 agricultores de una cooperativa local. De acuerdo con el esquema, los agricultores reciben crédito para sus cultivos si adoptan un paquete completo de prácticas y procedimientos, todos los cuales son supervisados estrechamente. Los agricultores están interesados en participar porque el riesgo percibido por ellos se reduce debido a la alta probabilidad (demostrada en investigaciones anteriores) que acompañe la obtención de un buen rendimiento y a los términos del contrato que les permite disponer de todo lo que producen por encima de una cantidad igual al costo de la producción¹⁵. Solamente si el agricultor cae debajo de este rendimiento mínimo experimentará pérdida, pero se estima que la probabilidad de que esto suceda es pequeña. El esquema está todavía en etapa experimental y se están haciendo intentos para asegurar una adecuada información sobre los rendimientos de los agricultores; sin embargo, parece ser una manera eficiente de hacer un buen uso del crédito.

La Tabla No. 3 también indica que los agentes del ICA atendieron en 1974 más agricultores que en 1973. En la actualidad el ICA está atendiendo muchos más agricultores. De 1973 a 1974 el número aumentó de 52,417 a 81,989 (Véase Tabla No. 3). Reconociendo que ocurre alguna duplicación debido a que algunos clientes tienen tanto producción agrícola como pecuaria, el promedio que está siendo atendido ahora es probablemente alrededor de unas 60,000 explotaciones agrícolas, lo cual es un número impresionante para un personal de campo de 1,000 funcionarios. Sin embargo, todavía faltan por recibir servicios alrededor del 85 por ciento de la población a la cual se dirige la acción del ICA.

* En el estudio básico que hizo Londoño (antes del PDR) de 1,240 unidades agrícolas, se encontró que el crédito, tanto en efectivo como en especie, era usado por un 53 por ciento de los entrevistados, el 28.2 por ciento solicitó crédito pero no lo obtuvo, y el 18,5 por ciento nunca lo solicitó. Alrededor del 38 por ciento del crédito es otorgado por particulares, a tasas de interés que van del 15.7 al 30.3 por ciento anual. Los bancos privados y los gubernamentales cargan una tasa de interés promedio del 18 por ciento¹⁸.

** Una investigación reciente en Cáqueza sobre costos e ingresos (en papa, maíz, cebolla, remolacha y repollo) indica que inversiones amplias en semilla, fertilizantes, pesticidas y mano de obra, resultan en retornos significativamente mayores a los métodos de producción tradicionales (de bajo riesgo). Claramente esta investigación muestra la necesidad de más crédito por hectárea del que se concede actualmente²⁷.

TABLA No. 3.

**ALGUNAS REALIZACIONES DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL
INTEGRADO EN COLOMBIA POR ACTIVIDADES 1973 y 1974**

I. <u>Fincas Atendidas^a</u>	1973	1974
a) para agricultura	36.245	44.326
b) para ganadería	16.172	37.663
Total	52.417	81.989
c) en cooperación con otra entidad o entidades para ^b :		
1 – nutrición	5.343	13.674
2 – salud	5.562	9.339
3 – vivienda	4.009	6.631
4 – vestuario	3.646	6.290
5 – organizaciones	3.225	6.596
6 – artesanías	3.304	4.980
II. <u>Crédito bajo el Convenio IICA-Caja Agraria^c</u>		
a) para agricultura		
1 – número de préstamos	6.707	8.434
2 – cantidad en pesos	33.028.935	60.702.000
3 – préstamo promedio por usuario (pesos)	4.925	7.197
4 – número de hectáreas atendidas	11.209	19.500
b) para ganadería		
1 – número de préstamos	N.D.	2.742
2 – cantidad en pesos	18.920.750	49.971.000
3 – préstamo promedio por usuario (pesos)	–	15.671
4 – número de animales atendidos	N.D.	7.136
c) crédito total para agricultura y ganadería	51.949.685	103.673.000
III. <u>Cultivos Atendidos</u>		
a) número de cultivos diferentes ^d	27	43
b) rendimiento de los cultivos principales (ton/ha)	Promedio Nacional	
	1973	1974
1 – maíz	1.6	1.80
2 – frijol	1.0	1.17
3 – yuca	10.9	11.70
4 – plátano	8.3	7.40

5 – caña de azúcar	6.5	6.58	6.80
6 – papa	12.1	12.20	15.10
7 – trigo	1.5	1.57	1.49

IV. Número Total de Hectáreas ocupadas por los Cultivos

66.604 91.302

Fuentes:

Para 1973: Subgerencia de Desarrollo Rural, "Informes de Actividades 1973". Bogotá, ICA, Febrero 1974.

Para 1974: Subgerencia de Desarrollo Rural, "Informe de Labores, 1974". Bogotá, ICA, Febrero 1975.

- a • En 1972, los PDRIs atendieron 31.152 familias para agricultura y 11.627 para ganadería.
- b Ot ras entidades: ICBF (bienestar familiar), PINA (nutrición), Ministerio de Salud, SENA (aprendizaje), CARE, INPES (sanidad), Coldeportes, ANUC (usuarios campesinos) y Acción Comunal.
- c En 1972 el total de crédito otorgado ascendió a 50.300.700 pesos.
- d Debido a las amplias gamas de altitud y clima, los PDRIs incluyen una extensa variedad de diferentes cultivos, como por ejemplo desde la palma africana de aceite a las papas de clima frío.

Pueden observarse algunas realizaciones menores (en la Tabla 3) en la producción de algunos cultivos como maíz y papa, pero estos mejoramientos han sido atribuidos principalmente al clima. Sin embargo, en la práctica, estos datos reflejan simples conjeturas, puesto que no se dispone de información precisa sobre los rendimientos asociados al trabajo de extensión de los PDRIs. Antes de poder juzgar en forma más crítica los resultados de producción, deberán incluirse en los proyectos estimativos mucho mejores de la producción agrícola, basados en marcos muestrales adecuados y en encuestas regulares de producción.

Finalmente, la Tabla No. 3 indica que, aparte de la cooperación con la Caja Agraria, los esfuerzos interinstitucionales no han beneficiado a muchos agricultores. A pesar de que el ICA recibió instrucciones del Ministerio de Agricultura para organizar cooperativas agrícolas a nivel de finca, todavía se atraviesan en el camino obstáculos bajo la forma de celos institucionales, conflictos jurisdiccionales y liderazgo inefectivo que impiden lograr proyectos efectivos. Generalmente, cuando resulta buena colaboración, esta se atribuye más a la voluntad de los agentes de campo para traba-

jar juntos que a los acuerdos generales establecidos a nivel central.

EXPERIENCIAS OBTENIDAS

Los PDRIs que hemos discutido se caracterizan mejor como un proceso de aprendizaje por ensayo y error. A pesar de los resultados modestos, todos y cada uno de los proyectos han generado un conjunto de experiencias que podrían, en suma, contribuir a la efectividad de esfuerzos similares en gran escala. Consideramos importantes las siguientes:

Los Proyectos deben basarse en un plan nacional de desarrollo con incentivos para la coordinación interinstitucional

Los PDRIs deben ser parte de un plan nacional de desarrollo rural en el cual un número de variables mutuamente interrelacionadas pueda tratarse simultáneamente, como por ejemplo créditos, precios, subsidios, impuestos, capital, tierra, fuerza de trabajo y participación socio-política. Por una parte, si variables como éstas se trataran aisladamente como las soluciones últimas a los problemas rurales, podrían posiblemente dar resultados

en conflicto y de efectos perjudiciales. Por otra parte, la incorporación de los PDRIs en frentes de actividades mutuamente coordinados puede dar resultados considerablemente mayores a los que ahora se han alcanzado en la mayoría de los Proyectos del ICA¹⁷.

Para el éxito es fundamental contar con metas y objetivos cuantificables

La efectiva planeación e implementación de los PDRIs requiere objetivos y metas específicas, definidas en forma más precisa que las mencionadas anteriormente. Bajo el sistema presente, la evaluación de los PDRIs es difícil, y peor aún, hay una incapacidad aparente de orientar los proyectos hacia la obtención de resultados más significativos. Además, con los objetivos y metas presentes, prácticamente cualquier cosa que se haga en las áreas rurales puede justificar la continuación de la mayoría de los proyectos, sin importar qué tan costoso sea su mantenimiento. Según nuestro juicio, se deberían establecer por lo menos dos objetivos para los proyectos en Colombia:

1. Lograr una reducción en el número de familias pobres en el campo.
2. Que cada proyecto dé una tasa positiva de retorno social*.

Sin embargo, para establecer metas medibles firmes, la población que ha de ser afectada debe especificarse e identificarse cuidadosamente en términos de indicadores socioeconómicos con los cuales se pueda trabajar a nivel de los proyectos. La razón principal del objetivo de un retorno social favorable es de tener

* John L. Fischer argumenta en favor de proyectos que creen “una relación beneficio/costo lo suficientemente alta como para que rinda una tasa interna de *retorno aceptable a las entidades financieras*” (se hace énfasis en el subrayado).¹¹. Este objetivo sería el más útil si el objetivo principal de los PDRIs fuera el de hacer inversiones rentables para aumentar la producción. En Colombia, el objetivo de reducir la pobreza rural es primordialmente social y en los primeros años de los PDRIs está fuera de lugar tratar de alcanzar lo que los banqueros aceptarían como tasa de retorno favorable.

una base para la comparación entre proyectos y proporcionar información que sirva para que se puedan determinar los costos de oportunidad de los proyectos.

Es necesario distinguir claramente entre medios y fines

Frecuentemente ocurre una confusión entre los medios y los fines. Un fin importante del desarrollo rural debería ser, por ejemplo, reducir la pobreza rural con su aumento en el empleo. Los medios para el desarrollo rural deberían incluir a su turno, aumento en la producción agrícola, en la productividad, en los programas de cooperativismo y de crédito, en el número de agricultores atendidos, etc. Esta distinción es importante, a fin de que el personal del proyecto mantenga la mira puesta en los objetivos últimos, i.e. Incrementar la productividad, no siempre reducir el número de pobres.

En cada proyecto debe mantenerse información básica y confiable

Es importante disponer de estudios detallados “básicos” para desarrollar la estrategia del proyecto, para especificar las poblaciones que deben ser afectadas y para la evaluación*. Se requiere investigación bien documentada sobre los experimentos para evitar errores y costosa duplicación de esfuerzos.

Es necesario reforzar las facilidades de análisis de información para fines de seguimiento y evaluación de los proyectos

En ningún estudio de investigación o evaluación a nivel de finca, debería pasarse por alto el grado de experiencia que haya tenido el personal en la organización, interpretación

* Por ejemplo, el estudio básico de la región de García Rovira ha mostrado la necesidad de orientar el proyecto más hacia la ganadería y reforestación y menos hacia la producción de cultivos, con el fin de mejorar la relación costo-efectividad de los proyectos.¹⁹

y análisis de los datos. Los estudios básicos requieren tiempo y dinero y también personal muy experimentado para que esta información rinda los resultados deseados^{1,2,3,2}.

También, el personal de los proyectos debe ser consciente del hecho de que le espera una difícil labor al tratar de encontrar medios para traducir los resultados de investigación en políticas públicas y programas de acción que sean significativos.

Las estructuras técnicas y las unidades administrativas deberán ser flexibles

El rápido aumento en el número de PDRIs ha implicado que el ICA satisfaga exigencias nuevas y no previstas, para lo cual hay retardos en el proceso de ajuste. La multiplicación de proyectos debería planearse cuidadosamente y tener suficiente flexibilidad para:

1. Adaptar las estructuras técnicas a las lecciones que se van aprendiendo.
2. Reducir los cuellos de botella administrativos a medida que se van presentando.
3. Realizar los aspectos humanos de los enlaces interinstitucionales.

Es necesario que haya intercambio de ideas y experiencias entre los Proyectos y se deben establecer mecanismos adecuados que aseguren una buena comunicación.

Especialmente en Colombia, en donde los PDRIs son muy diferentes unos de otros, en términos de funcionamiento de cada uno, es mucho lo que puede aprenderse de los Proyectos en conjunto. Se requiere buena comunicación para aprender de los experimentos que se hacen en los proyectos y para reducir los problemas de "aislamiento".

Es importante concentrar atención en la administración y coordinación del sistema de transferencia.

No hay un modelo único para administrar los PDRIs, pero debería meditarlos cuidadosamente sobre los mecanismos para reconciliar y coordinar actividades y responsabilidades para la operación de un número considerable de proyectos. Además, es importante la participación activa de los agricultores y de sus grupos en la administración y coordinación de los proyectos.

NUEVAS METAS

¿Qué tiene el futuro reservado para los PDRIs colombianos? Una idea sería dejarlos esencialmente como están, excepto que para reforzar sus actividades a nivel de finca se deben adiestrar más "promotores" y hacer énfasis en más coordinación interinstitucional de actividades. Puede pensarse también en evaluar los proyectos en términos de sus tasas de retorno socio-económicas y en reducir su número a unos pocos bien seleccionados que ofrezcan la mayor promesa de alcanzar altos retornos marginales.

A nivel central, se está dando seria consideración a cómo los PDRIs existentes se podrían incorporar dentro del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Bajo este Plan, tal como se concibe ahora, el Departamento Nacional de Planeación asumirá el liderazgo en la definición de una estrategia de desarrollo rural. Ya se han seleccionado "distritos económicos" con base en varios indicadores socio-económicos, para una estrategia comprensiva de "desarrollo rural integrado". La Caja Agraria sería responsable de administrar un "fondo especial" para los "Proyectos Nacionales de Desarrollo Rural Integrado", distintos de los Proyectos actualmente bajo la responsabilidad del ICA, y este sería subcontratado para la labor de "transferencia de tecnología". Mientras que la filosofía de estos nuevos "Proyectos" no se diferencia en mucho de la de los del ICA, bajo el nuevo Plan, la coordinación

interinstitucional será obligatoria y no “voluntaria”, por medio del control presupuestal y las decisiones de un comité nacional organizado por el Departamento Nacional de Planeación. Más aún, el alcance del desarrollo puede ampliarse considerablemente para incluir una población de agricultores mayor que la que ahora busca influenciar el ICA. Sobre todo, cualquiera que sea el curso de acción, es evi-

dente que los PDRIs estarán presentes en Colombia por algún tiempo. Con un estudio cuidadoso y paciente, se podrán aprender muchas más lecciones en el proceso. Si se toman en serio, los PDRIs pueden evolucionar hacia mucho más que “simples aplicaciones de soluciones tecnocráticas en voga a problemas muy complicados²⁹”.

RESUMEN

Los autores evalúan los logros de 22 proyectos de “desarrollo rural integrado” realizados por el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, desde principios de 1972 en Colombia. Señalan que la situación de la mayoría rural (en especial de aquellos sin acceso a la tierra) se ha estado deteriorando en los últimos años. Una de las principales dificultades para el país, es que ésta creciente masa de población rural no contribuye significativamente al proceso de desarrollo, ni lo harán hasta que no estén lo suficientemente integrados en el esquema global del sistema sociopolítico del país como para participar en inversiones agrícolas y en la toma de decisiones públicas.

Destacan que los proyectos de “desarrollo rural integrado” del ICA, son innovadores y se están transformando en parte de un importante nuevo diseño para atacar los problemas rurales de Colombia.

Definen los proyectos de “desarrollo rural integrado” como el proceso por el cual los esfuerzos de una serie de agencias gubernamentales (multisectoriales) se integran con aquellos de las áreas rurales en sí, para llevar a cabo desarrollo agrícola al igual que el mejoramiento en otras áreas como salud, educación y justicia social.

Observan que la población meta del ICA nunca se ha definido en una forma precisa y que los logros de los proyectos, hasta la fecha, han sido modestos, debido a la complejidad del ambiente para el desarrollo rural, además del apoyo limitado de recursos humanos y financieros. Por lo tanto, caracterizan el proyecto como un proceso de aprendizaje de pruebas y errores. Finalmente, presentan una serie de recomendaciones que esperan contribuirán a la efectividad de programas similares.

SUMMARY

The authors assess the initial accomplishments of 22 projects of “integrated rural development” undertaken by the Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) since early 1972 in Colombia. They indicate that the deplorable situation of most rural Colombians (especially those with no access to land) has been deteriorating in recent years. According

to the authors, a major difficulty for the entire country is that the growing mass of rural poor do not contribute significantly to the development process, nor will they until they are sufficiently integrated into the overall fabric of the country's socio-political system to participate in agricultural investment and in the public decision making.

To the authors, however, ICA's projects of integrated rural development are innovative and becoming part of an important new design for attacking Colombia's rural problems.

They define "integrated rural development" as the process by which the efforts of various (multisectorial) governmental agencies are integrated with those of the rural people themselves so as to realize both agricultural development and improvement in such other areas as health, education and social justice.

They note, however, that ICA's target population has never been defined precisely and that accomplishments to date, under the projects have been modest. Part of the problem is the complexity of the environment for rural development as well as limited support of financial and human resources. Hence, they characterize the projects as processes of learning by trial and error. In the final pages they present a set of recommendations which they hope will contribute to the effectiveness of similar endeavors. Among them they recommend:

BIBLIOGRAFIA

1. ADAMS, Dale W. y E. Walter Coward Jr., **Small Farmer Development Strategies: A Seminar Report** (New York, the Agricultural Development Council, Inc., Julio 1972), pp. 15-16.
2. BANCO MUNDIAL, **Desarrollo Económico de Colombia** (Bogotá, Editorial Antares, 1972).
3. BERRY, R. Albert "Farm Size Distribution Income Distribution and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia", **American Economic Review** Vol. LXII, No. 2, Mayo 1972.
4. BIGGS, Huntley H. "New Technologies for Small Farmers: The Puebla Project", en **Small Farm Agricultural Development Problems** editado por H. H. Biggs y R. L. Tinnermeier (Fort Collins, Colorado State University, 1974) pp. 149-168.
5. DAMBE, Gunars and Erik Thorbecke, "Agricultural Production and Employment in Colombia", Occasional Paper No. 3 Iowa State University 211-d Grant Program, February, 1974. También en **Comparative Analysis of Agricultural Development and Employment Performance and Planning** (Roma, FAO 1974)
6. DANE Departamento Administrativo de Estadística (DANE), "Censo Nacional Agropecuario 1970-71", **Boletín Mensual de Estadística** (Bogotá, Mayo-Junio 1974) Vol. Nos. 274-275.
7. De JANVRY, Alain "The Political Economy of Rural Development Projects in Latin America" (Berkeley, California Agricultural Experiment Station, University of California, November 1974).
8. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. "Documento Síntesis del Programa de Concentraciones de Desarrollo Rural", (Bogotá, DNP, Documento URH-DBOS-037, Junio 14, 1973).
9. DORNER, Peter and Herman Felstehausen "Agrarian Reform and Employment: The Colombian Case", **International Labor Review**, Vol. 102, September 1970.
10. EDEL, Mathew "The Colombian Community Action Programs; Costs and Benefits", **Yale Economic Essays** (Fall 1969), pp. 3-55.
11. FISCHER, John L. "Thoughts on Integrated Rural Development Projects in a World Facing Food and Rural Poverty Crises", trabajo presentado en el Seminario sobre Programas y Proyectos de Desarrollo Rural Integrado, patrocinado por la Central Treaty Organization (CENTO), Islamabad, Pakistan, Enero 27-Febrero 2, 1975.

12. GONZALEZ, Roberto y Hubert G. Zandstra, "El Pequeño Agricultor: Filosofía de la Investigación en Producción Agrícola": Tomo I, (Bogotá, Instituto Colombiano Agropecuario, Febrero 1975. pp. 35).
13. HERNANDEZ C., Miguel "Los Proyectos de Desarrollo Regional en Colombia", Bogotá, Instituto Colombiano Agropecuario, Julio 2, 1973. Documento no publicado.
14. INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA), Resolución 1220 de la Gerencia General (Bogotá 1971).
15. ————. "Experiencia en Desarrollo Rural ICA-CIID". (Bogotá, Febrero 1975, pp. 99).
16. KOTTER, Herbert R. "Some Observations on the Basic Principles and General Strategy Underlying Integrated Rural Development", *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics* Vol. 23, No. 4, April 1974.
17. LEWIS, Jr., Wilfred "Comentarios sobre los planes preliminares para el Progreso de Desarrollo Rural Integrado" Informe de Consultoría presentado para el Instituto Colombiano Agropecuario, May 21, 1975.
18. LONDOÑO R., Diego, Canuto Cardona y Miguel Hernández, "Desarrollo Rural Integrado: La Experiencia Colombiana", (Documento sin publicar, Bogotá, Instituto Colombiano Agropecuario, Septiembre 18, 1973, p. 26).
19. ————. "Economic Analysis of Subsistence Agriculture in García Rovira, Colombia", (Tesis Ph. D. sin publicar, Oklahoma State University, Mayo 1975). pp. 8-28.
20. MARIÑO N., Rafael I. "ICA, Política de Desarrollo Rural", (Bogotá, Gerencia General del ICA, Febrero 5, 1975).
21. McNAMARA, Robert S. "Presidential Address to the Board of Governors of the World Bank Group", Nairobi, Kenya, September 24, 1973.
22. MOSHER, A. T. "Projects of Integrated Rural Development" ADC Reprint (New York, The Agricultural Development Council, Decembert, 1972).
23. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Hacia el Pleno Empleo (Bogotá, Banco Popular, 1970).
24. POSNER de MILDEMBERG, Janin y María del Pilar Rodríguez, *El Pequeño Agricultor y la Acción Socio-Económica* (Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Administración, Enero 1975), Vol. 1 pp. 30-77.
25. REPUBLICA DE COLOMBIA, INCORA, *La Realidad Rural v la Reforma Agraria como Factor de Cambio*, (Bogotá, INCORA, 1970).
26. SANTOS CALDERON, Enrique, "Un INCORA Millonario, un Campesinato en Ruinas", *El Espectador*, Marzo 5, 1975.
27. SWANVERG, Kenneth G. "Estudio de Hortalizas: Proyecto de Desarrollo Rural del Oriente de Cundinamarca", (Bogotá, Instituto Colombiano Agropecuario, borrador de un artículo que será publicado por el ICA en 1975).
28. THE WORLD BANK, *RURAL DEVELOPMENT: Sector Policy Paper*, (Washington, D. C. Banco Mundial, Febrero 1975). p. 89.
29. TROWBRIDGE, James W., Memorando Fundación Ford, Lima, Peru, Abril 1, 1975 que se refiere a un trabajo de A. Eugene Havens, "Comments on Rural Development: Theoretical Praxis and Program Implications". (Lima, Universidad Católica, Marzo 1975, pp. 10).
30. URRUTIA, Miguel, "La Distribución del Ingreso en Colombia", en Fedesarrollo

- Lecturas Sobre Desarrollo Económico Colombiano** (Bogotá, 1974) pp. 2-28.
31. **USAID Spring Review of Small Farm Credit**, Vol. XIX, No. SR119 (Washington, D.C. Junio 1937).
32. **ZANDSTRA, H. G., K. G. Swanberg y C. A. Zulberti**, "El Pequeño Agricultor: La Producción Agrícola en Desarrollo Rural: Tomo 2" (Bogotá, Instituto Colombiano Agropecuario, Marzo 1975).

ALGUNOS ASPECTOS IMPORTANTES PARA UN ESQUEMA DE PROGRAMACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA *

“El proceso de planificación de la investigación agropecuaria debe nacer en los planes nacionales de desarrollo”.

Hay algunos aspectos básicos que son necesarios tener en cuenta cuando se quiere armar un esquema de programación de la investigación agropecuaria eficiente y coherente. Es indispensable la consideración de los mismos, puesto que el olvido o interpretación deformada de uno de ellos será suficiente para poner en riesgo la funcionalidad del sistema propuesto el que, en consecuencia, dejará de cumplir con el papel que le corresponde en la realización de una investigación aplicada al sector agropecuario realmente ajustada a las necesidades del proceso del desarrollo económico y social. Estos aspectos son:

1. Marco de referencia.
2. Enfoque integral.
3. Un órgano de programación.
4. Niveles de programación.
5. Estructura de la programación.
6. Ciclo de la programación.

MARCO DE REFERENCIA

El marco de referencia para la programación de la investigación agropecuaria debe estar formado por algunos elementos externos y otros internos a la propia investigación.

Los primeros, o sea los factores exógenos, son los planes de desarrollo económico y social y las políticas de ciencia y tecnología

* Conferencia presentada en la IV Reunión Regional de la Investigación de Pastos y Forrajes de la Zona Andina y Brasil, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Abril de 1972.

** Economista Agrícola, IICA, Zona Sur. Director Ejecutivo de EMBRAPA, Brasilia, Brasil.

del país. Se debe identificar e interpretar los aspectos contenidos en estos que tienen una vinculación directa o indirecta con la investigación agrícola. Cuando los planes y políticas mencionados no están ordenados, hay que hacer un levantamiento de las políticas y proyectos aislados que tengan relación con el agro y verificar el papel que corresponde o puede ser desempeñado por la investigación con el fin de acelerar el desarrollo agrícola y, por ende, aumentar el bienestar de las poblaciones.

Los componentes endógenos del marco de referencia para la programación de la investigación son la evaluación económica de la investigación, los criterios y selección de prioridades, la orientación metodológica y programática y la programación presupuestaria (Véase Figura No. 1).

En la evaluación de la investigación en términos de evaluación de la investigación en sí misma, tratando de determinar cuál es el beneficio social de la investigación y, por lo tanto, cuál es la contribución de la investigación a la sociedad, son necesarios los datos de costos de la investigación y el resultado del análisis de los impactos reales y potenciales de la tecnología derivada de la investigación (Figura No. 1).

En cuanto a la selección de prioridades, es de fundamental importancia tener en cuenta tanto los aspectos técnicos físicos y biológicos, en especial la situación en relación con los recursos naturales, como los aspectos relacionados con los datos económicos y sociales considerados relevantes. En el establecimiento de prioridades puede corresponder un rol destacado a la investigación de sistemas integrales de producción, razón por la cual en la Figura No. 1 el análisis de la tecnología está conectado con la selección de prioridades. Por último, cabe señalar que la consideración de otros aspectos económicos y sociales en el establecimiento de prioridades, además de los contenidos en los planes de desarrollo, es muy importante debido a la idea de anticipación que tie-

ne que mantenerse necesariamente en la investigación y en sus relaciones con la planificación del desarrollo económico y social.

La consideración y el ordenamiento de los factores antes citados, tanto exógenos como endógenos, puede dar como resultado un documento que contenga las directrices y bases para la investigación agropecuaria que constituya la política de investigación agropecuaria.

Sin embargo, si por una parte la programación de la investigación deberá estar orientada por los elementos ya citados, por otra, el desarrollo del propio proceso de la programación estará enmarcado por ciertas orientaciones en cuanto a la metodología de planificación a utilizar y algunas normas estratégicas, tácticas y presupuestarias, emanadas de los niveles superiores del sistema de investigación en cuestión, completándose así el marco de referencia para la programación.

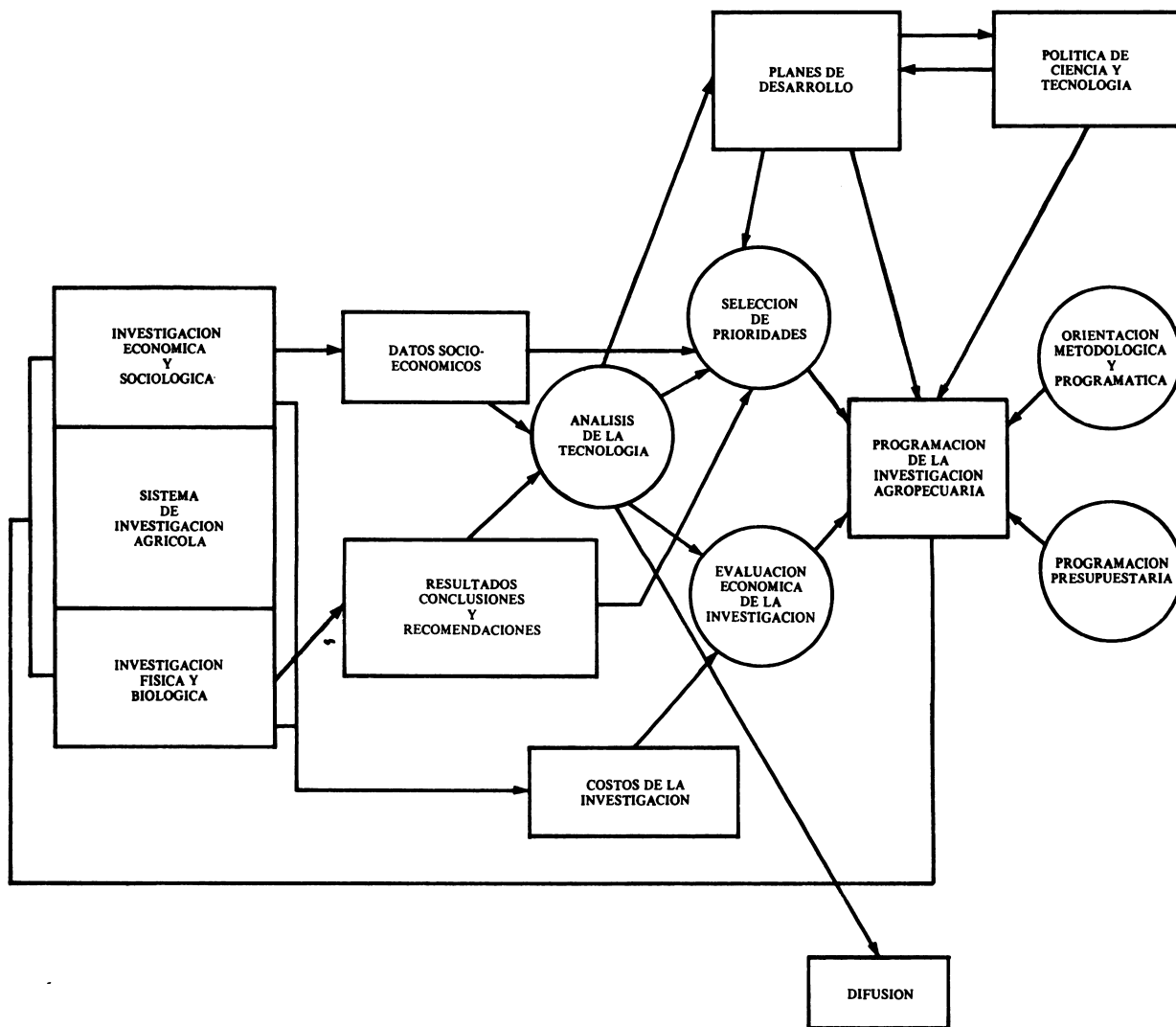
ENFOQUE INTEGRAL

El principal objetivo de la investigación agropecuaria es generar información que permita cambiar el proceso de producción agropecuaria a corto, mediano y largo plazo. Estos cambios tendrán que ser compatibles con el proceso de desarrollo económico y social, ayudando a proporcionar felicidad a un número creciente de personas.

El proceso de producción es un complejo que involucra aspectos físicos, biológicos de medios y de fines, económicos y sociales. En consecuencia, la única manera de obtener resultados en plazos más cortos y con una mayor seguridad de su vinculación con el objetivo básico de la investigación agrícola es la adopción de un enfoque integral, con una coordinación muy estrecha en la investigación de los diversos factores que intervienen en el proceso productivo y en la utilización de sus resultados.

La única forma de satisfacer las preocupaciones que planteáramos anteriormente es

FIGURA No. 1
ESQUEMA DE PROGRAMACION EN UN SISTEMA INTEGRADO
DE INVESTIGACION AGRICOLA



el enfoque integrado de las investigaciones físicas, biológicas y de ciencias sociales. Esta integración debe darse desde el nivel institucional más elevado, a través de la constitución de un sistema único de investigación (Figura No. 1), hasta el nivel ejecutivo directo, en proyectos que reúnan todas las actividades de investigación necesarias, en el campo de las ciencias físicas, de la biología y de las ciencias sociales.

EXISTENCIA DE UN ORGANO DE PROGRAMACION

Además de que la programación en cuanto a metodología y como proceso constituye una especialidad, hay una multiplicidad de funciones involucradas que tienen que ser cumplidas por personas o grupos con atribuciones específicas. Por esto, y para que realmente la programación de la investigación se

desarrolle en forma sistematizada y en un proceso continuo de aplicación, crítica, revisión y perfeccionamiento, es indispensable la existencia de un órgano especializado.

Este órgano tiene que estar ubicado en el nivel más elevado; lo más cerca posible de la autoridad ejecutiva más alta. En la desagregación, a nivel de regiones deberán existir también los órganos regionales de programación de la investigación agropecuaria, subordinados directamente a la máxima autoridad ejecutiva regional y orientados funcionalmente por el órgano nacional de programación. El asesoramiento en programación al personal técnico de las estaciones y unidades experimentales será proporcionado por el órgano regional de programación o, cuando no existe el nivel regional, por el personal de la unidad nacional de programación.

Corresponde a los órganos de programación desarrollar las funciones que en la Figura No. 1 aparecen representadas por un círculo; para estos son necesarios, por lo menos, los siguientes sectores en el órgano de programación:

Metodológico, que se debe preocupar por los aspectos de perfeccionamiento del sistema de programación, por el asesoramiento permanente a los diversos grupos que participan en la programación, y de llevar el control estadístico de la ejecución.

Presupuestario, el cual deberá orientar la programación presupuestaria y su compatibilización con la programación técnica y científica. Además, deberá mantener una coordinación muy estrecha con el órgano de administración en lo que se refiere a los aspectos de control de la ejecución presupuestaria y de conducción de un sistema de contabilidad de costos a nivel de proyecto.

Económico y social. A partir de la función básica de fortalecer el nexo entre la investigación físico-biológica y socio-eco-

nómica, deben corresponder a este sector las funciones que siguen:

1. **Análisis de la tecnología derivada de los resultados de la investigación, a nivel de unidad de producción agropecuaria, de región y de país.**
2. **Evaluación económica y social de la investigación, a priori y a posteriori, a nivel de proyectos, de programas y de planes.**
3. **Selección y ordenamiento de los datos socio-económicos relevantes para la programación de la investigación.**
4. **Participación en el diseño de experimentos y ensayos que tienen por objetivo producir información para ser aplicada directamente en el proceso productivo agropecuario.**
5. **Estimular y participar en la investigación de sistemas integrales de producción. Con la intensificación de los trabajos con sistemas, éstos podrán ser objeto de la acción coordinadora de un sector específico para tal fin en el órgano de programación.**

Sector de análisis estadístico, dedicado a la investigación y al asesoramiento en análisis estadístico y diseño experimental.

En la Figura No. 1 se puede notar que la programación de la investigación no está representada en círculo. Esto se debe a que se parte del principio de que es falsa la dualidad de colocar por un lado a los que planean y por otro a los que ejecutan; siendo la planificación un proceso que sólo se lleva a cabo integralmente por medio de la realización de todas sus etapas: diagnóstico, programación, ejecución, evaluación (diagnóstico), deben participar en el mismo todos los investigadores y, en

determinadas fases también otras personas que, directa o indirectamente, utilizan sus resultados.

Por esto se considera que, por lo menos, otros dos tipos de grupos de personas deben intervenir en el proceso de programación de la investigación: consejos y comisiones y los grupos técnicos especializados (ejecutores).

Los consejos y/o comisiones se pueden organizar en diversos niveles con la finalidad de colaborar en la programación y coordinación de la investigación, y deben ser formados con la participación de representantes de las diversas instituciones —públicas y privadas— que utilizan o financian la investigación. Pueden organizarse comisiones por producto, en las cuales participan también técnicos dedicados a la investigación relacionada con el producto en cuestión.

En cuanto a los grupos técnicos especializados, son los especialistas en las diversas materias relacionadas con la investigación de un determinado producto y que desarrollan su acción en una determinada estación o campo experimental con vistas hacia una o más regiones.

NIVELES DE PROGRAMACION

La consideración simultánea del nivel temático y del nivel geográfico en que se realiza la acción programada determina el nivel programático. Se pueden utilizar diversas nomenclaturas, y lo importante es que se cambie de nombre a medida que se verifica una variación de nivel. Sin embargo, el uso ya ha consagrado la secuencia:

Proyecto \longleftrightarrow Programa \longleftrightarrow Plan

La razón de ser de la programación es la acción y, por esto, se pueden establecer también la clasificación por nivel institucional, según la posición y clasificación de los organismos, que son los instrumentos para desarrollar

la acción programada; por la misma razón, se puede establecer el nivel geográfico del impacto esperado.

En el Cuadro No. 1 se presenta un esquema de los niveles más importantes relacionados con la programación de la investigación agropecuaria.

Como se puede ver en este esquema, se sugiere el proyecto regional por producto como base del sistema de programación. En el nivel institucional se hace referencia a los centros como unidades operativas institucionales para la investigación socio-económica, los estudios sobre los recursos y la investigación básica. Si fuera necesario considerar también algunos casos en que la unidad temática esté determinada por disciplina, el tratamiento será similar a lo que se propone por producto. Sin embargo, la programación por disciplina debe ser una excepción, y sólo se debe acudir a ella cuando nos es posible hacer la clasificación por productos.

Por último, cabe señalar que la consideración de todos los niveles programáticos mencionados a primera vista puede parecer adecuada sólo para países de gran superficie geográfica. Esto no es así, y se trata únicamente de un problema de escala, en que el ajuste se puede hacer por medio de la reducción del número de las regiones, del tamaño de éstas o las dos cosas a la vez.

ESTRUCTURA DE LA PROGRAMACION

Ya hemos considerado los aspectos relativos al marco de referencia y a la necesidad del enfoque integral en la investigación agropecuaria. De acuerdo a lo planteado con relación a estos dos aspectos, se afirmó la necesidad de la existencia de un órgano de programación, y han sido identificados los demás grupos de personas que deben participar en la programación. A continuación se establecieron los niveles de programación, no solamente

CUADRO No. I

NIVELES PARA LA PROGRAMACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA

Nivel Temático	Nivel geográfico de acción	NIVEL PROGRAMATICO	Nivel institucional	Nivel geográfico del impacto
Práctica, aspecto o sistema de un producto	Una subregión	SUBPROYECTO	Estaciones y centros	Una o más subregiones
Todo sobre un producto	Una región	PROYECTO	Instituto regional	Una o más regiones
Todo sobre varios productos	Una región	PROGRAMA REGIONAL	Instituto regional	Una región
Todo sobre un producto	El país	PROGRAMA NACIONAL POR PRODUCTO	Sistema nacional de investigación	Una o más regiones
Todo sobre todos los productos	El país	PLAN NACIONAL	Sistema nacional de investigación	El país

desde el punto de vista programático, sino también de acuerdo con la temática, el área geográfica de las actividades y del impacto y el aparato institucional para la acción.

De esta manera, están dados prácticamente todos los elementos que se necesitan para armar la estructura funcional del sistema de programación, estableciendo el papel y las relaciones entre los distintos componentes e identificando las etapas y el sentido del flujo del proceso de planificación.

En el análisis de los niveles de la programación se han visto que la unidad institucional operativa de base del sistema son las estaciones experimentales y los centros de investigación básica y de ciencias sociales. Igualmente, se vió que la acción de cada estación debe

estar directamente relacionada con una subregión, cuyos límites geográficos deben ser determinados, básicamente, en función de una relativa homogeneidad de condiciones en cuanto a suelos, clima y mercadeo. Esta situación no impide que, en ciertos casos, los resultados alcanzados puedan tener impacto en más de una subregión. Una situación parcialmente de excepción es la de los centros que, debido a las posibilidades de concentración operacional, pueden por sí solos desarrollar las acciones que corresponden a diversas subregiones, o incluso de toda una región, pero, casi siempre, cada subproyecto será específico de una sola subregión.

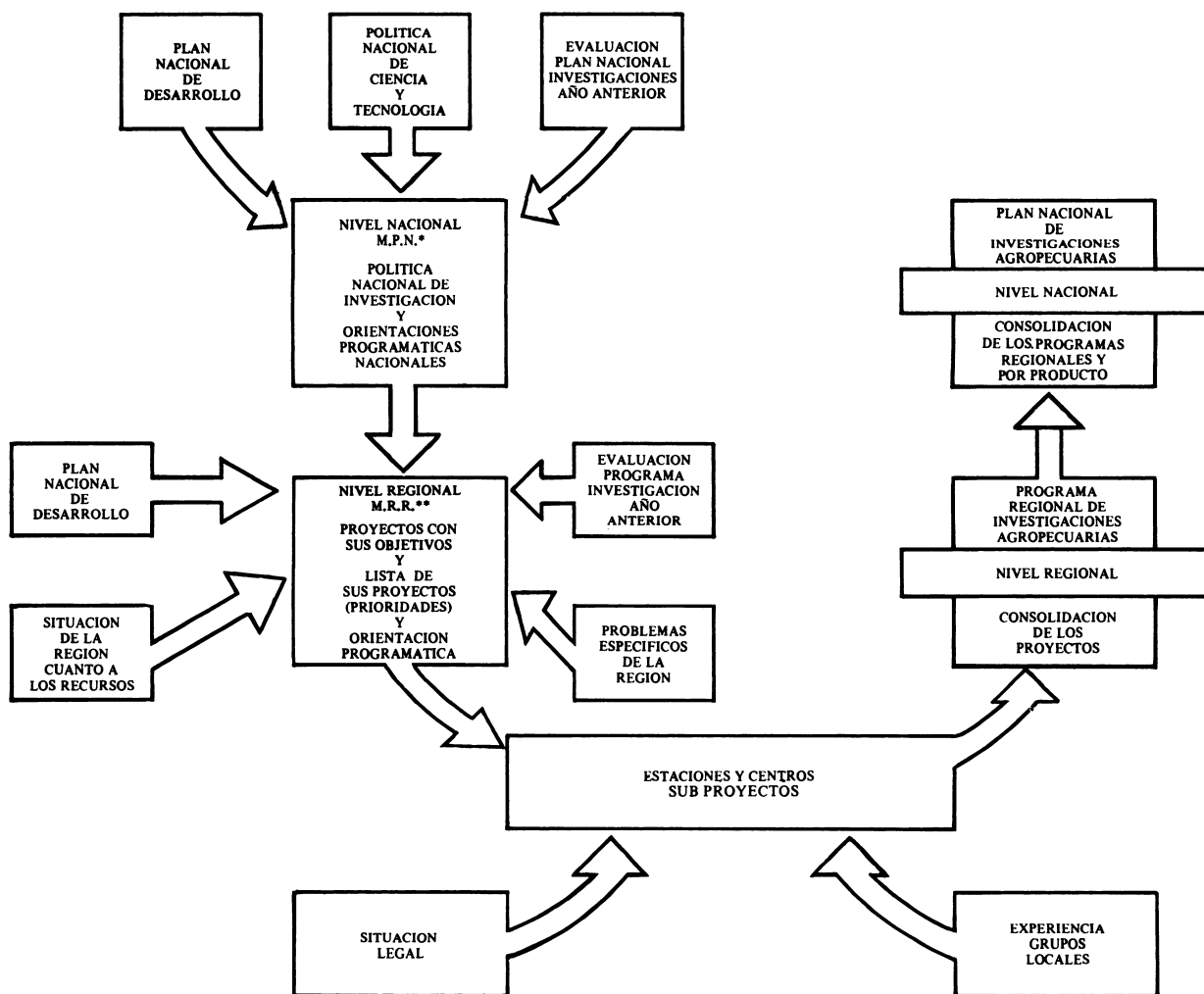
Sin embargo, a pesar de que el nivel de subproyecto, de las estaciones y de la subre-

gión, constituya la base sobre la cual se apoya el sistema de programación, no es el punto de partida del proceso de programación. Ahí comienza la escala ascendente de la programación, pero ya como un reflejo de lo que vino de niveles superiores y que sirve de orientación para el enfoque de los problemas locales y la formulación de propuestas y utilización de los recursos disponibles.

Como destacamos anteriormente, el pro-

ceso de planificación de la investigación agropecuaria debe nacer en los planes nacionales de desarrollo. La dirección nacional del sistema o servicio de investigación, a través de su órgano de programación, debe elaborar el Marco de Referencia Nacional (MRN) que contiene la política nacional de investigación y las demás instrucciones programáticas (Véase Figura No. 2). Puede existir un consejo a nivel nacional que apruebe el Marco de Referencia Nacional (MRN).

FIGURA No. 2
FLUJO DE LA PROGRAMACION



* Marco de Referencia Nacional
** Marco de Referencia Regional

Los directores nacionales y regionales actuando como consejo técnico o consejo de directores pueden hacer un análisis conjunto del MRN para garantizar una relativa uniformidad de interpretación.

En el nivel regional, a partir del Marco de Referencia Nacional, pero teniendo en cuenta también el plan y/o las políticas regionales de desarrollo, la situación de la región en cuanto a los recursos, la evaluación del programa de investigación del período anterior y los problemas específicos de la región, se preparará el Marco de Referencia Regional (MRR), que debe contener los proyectos regionales prioritarios y sus objetivos, una lista indicativa de posibles subproyectos y la orientación programática (Figura No. 2). A este nivel también puede haber un consejo consultivo de usuarios de los resultados de la investigación que analizará el MRR.

Con base al Marco de Referencia Regional, a la situación local, y a las sugerencias de comisiones o comités locales en que participan también productores, los grupos técnicos especializados de las estaciones y centros deben proponer las actividades y subproyectos.

La investigación de sistemas integrales de producción puede jugar un papel fundamental en el nivel de las estaciones. La identificación de las actividades y subproyectos de investigación se puede hacer con la visión global del proceso de producción de un producto determinado, proporcionada por el análisis (formulación) del sistema integral de producción. De esta manera, con una visión clara de los objetivos últimos de la investigación, hay una mayor seguridad de que los subproyectos seleccionados proporcionen resultados realmente impactantes en el proceso productivo de bienes agropecuarios.

Reunidos y compatibilizados los diversos subproyectos que tienen que ver con un determinado producto, incluso los de investigación de sistemas para las diversas subregiones y los de socio-economía, los proyectos regionales

por producto se encuentran en condiciones de ser aprobados por la dirección del respectivo instituto regional.

A partir de los proyectos regionales por producto y por medio de la compatibilización que se realiza en la dirección regional, surge el programa regional de investigaciones agropecuarias en condiciones de ser encaminado al consejo consultivo regional para su análisis y elevación a la dirección nacional del sistema o servicio de investigación (Figura No. 2).

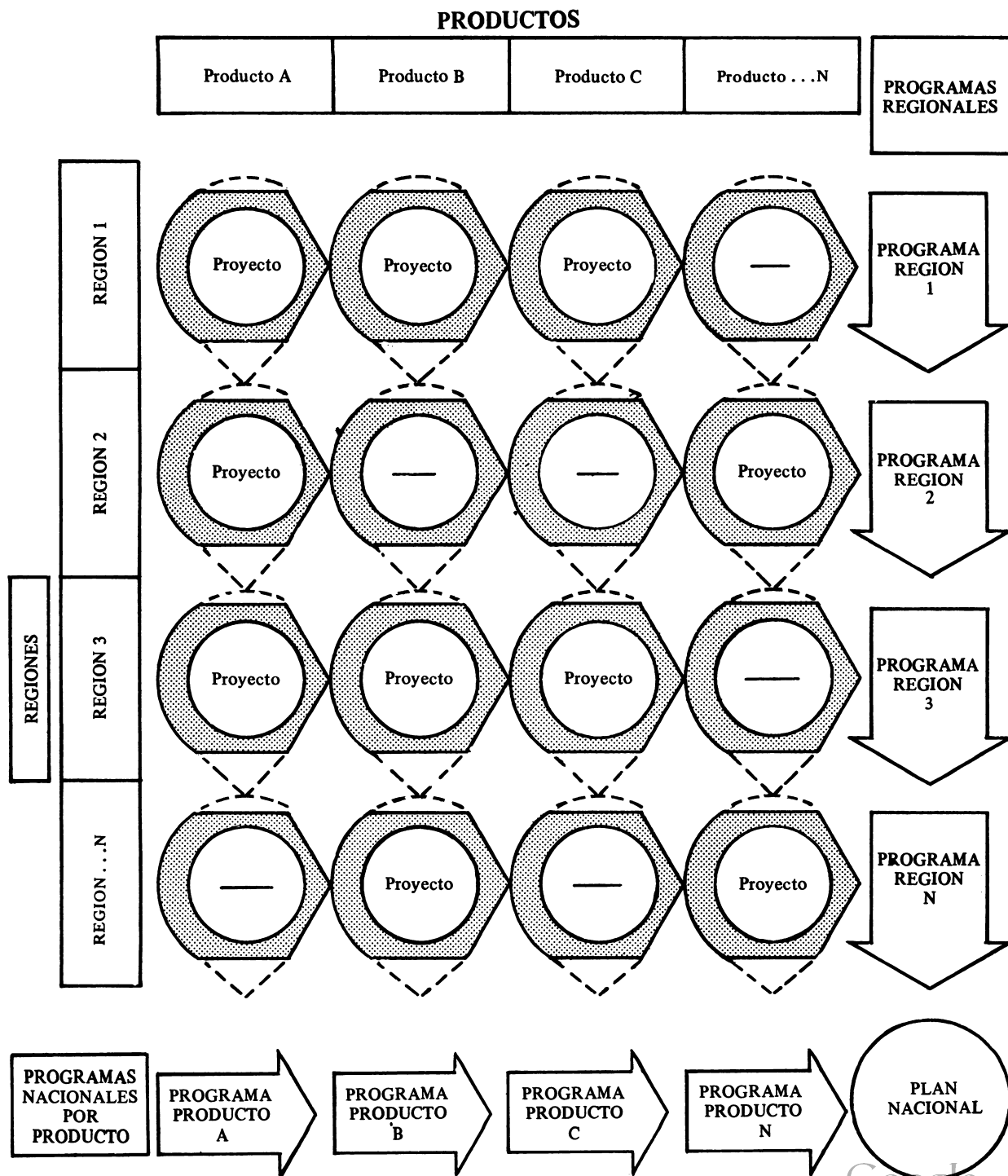
El órgano nacional recibe los programas regionales de las diversas regiones del país y procede a la consolidación de los diversos proyectos regionales de un mismo producto en programas nacionales por producto, y la consolidación de los programas por producto y/o regionales en el plan nacional. En la Figura No. 3 se representa la consolidación en doble sentido a partir de los proyectos regionales por producto. La consolidación a nivel nacional es acompañada por los directores nacionales y regionales funcionando como consejo de directores o consejo técnico. Una vez elaborado el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias pasa a consideración del consejo nacional, que debe hacer su análisis y recomendaciones a la autoridad nacional responsable por su aprobación.

CICLO DE LA PROGRAMACION

En el esquema presentado se parte del principio de que el ciclo de la programación —en sus diversas fases convencionales: diagnóstico, programación, ejecución, etc.— se desarrolla en un proceso continuo y permanente, en el cual las etapas se suceden o superponen en función de los distintos períodos programáticos a que se refieren.

Es conveniente que el ciclo completo de la programación se desarrolle en un período de tres años; el primero, dedicado a las etapas anteriores a la ejecución y los otros dos para la ejecución y evaluación, pero de tal forma

FIGURA No. 3
ESQUEMA DE CONSOLIDACION DE PROYECTOS, PROGRAMAS Y PLAN NACIONAL



que al final del segundo año haya una evaluación y revisión para el segundo año de ejecución. Esto se consigue de una forma continua y sistemática a través del proceso en que to-

dos los años se programan dos años: la revisión del último ya programado anteriormente y un nuevo año, conformando así nuevos proyectos, programas y planes bianuales.

RESUMEN

El autor destaca algunos aspectos básicos que deben ser considerados en la programación de la investigación agrícola. Al examinar estos aspectos, señala que el marco de referencia, en la programación agropecuaria, debe estar formado por algunos elementos externos y otros internos a la propia investigación y que uno de los objetivos básicos de la investigación agrícola debe ser la adopción de un enfoque integral, así como indispensable será la existencia de un órgano de programación.

Señala que la consideración simultánea

del nivel temático y del nivel geográfico en que se realiza la acción programada determina el nivel programático y entre todos estos elementos arman la estructura de la programación, estableciendo el papel y las relaciones entre los distintos componentes e identificando las etapas y el sentido del flujo del proceso de planificación. Finalmente, considera que el ciclo de programación en sus diversas fases convencionales: diagnóstico, programación, ejecución, etc., se desarrolla en un proceso continuo y permanente.

SUMMARY

The author emphasizes some basic aspects that should be considered in the programming of agricultural research. Also examining those aspects, he states that the reference framework, in agricultural programming, should be formed by some external elements and some internal to research itself, and that one of the basic objectives of agricultural research should be the adoption of an integral approach, it will also be indispensable to count with a programming unit.

He states that the simultaneous consider-

ation of the thematic and geographic lends in which the programmed action is carried-out, determines the programmatic lend, and all these elements together form the programming structure, establishing the role and the relationships between the different components and identifying the stages and the direction of the flow in the planning process. He finally considers that the programming cycle in its different conventional phases: diagnosis, programming, implementation, etc., is developed in a continuous and permanent process.

INVENTARIOS DE LOS RECURSOS NACIONALES DE INFORMACION Y DOCUMENTACION AGRICOLA PARA SU INTEGRACION EN EL AGRINTER*

La presentación del tema sobre inventarios de servicios de información y documentación y su conexión con las redes de información agrícola, podrían dar lugar a un trabajo y discusión muy extensos, puesto que en la concepción y desarrollo de este tipo de análisis de las estructuras de información interviene una variedad de aspectos técnicos, económicos, sociales, administrativos y otros. Por esta razón, este trabajo se limita a describir los casos de estudios de diagnóstico que fueron posibles determinar a través de la literatura profesional y de los informes disponibles de estudios realizados en América Latina y el Caribe.

Se hace énfasis particularmente en los estudios en los que el IICA ha participado directa o indirectamente y en la experiencia derivada de ellos, en términos de problemas encontrados en su ejecución y de las soluciones alternativas propuestas a los mismos.

Es de advertir que en la literatura profesional los estudios de diagnóstico suelen llamarse también, **examen de la situación; análisis; situación actual; inventarios de información; “surveys”** y que también algunos los confunden con uno de los instrumentos utilizados para la realización de los mismos como es la **“encuesta”**.

**“La Tecnología moderna
y la demanda del público
están presionando a los
centros de documentación
y a las bibliotecas
a aceptar nuevas
responsabilidades organizativas
y a realizar funciones
que a menudo han sido dejadas
a otros medios de comunicación”**

Orlando Arboleda-Sepúlveda**

* Basado parcialmente en un trabajo presentado en la 4a. Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas, México, D. F., Abril, 1975.

** Especialista en Información y Documentación. IICA-CIDIA, Turrialba, Costa Rica.

Por razones de espacio y para precisar mejor el tema, se ha creído pertinente dejar de lado estudios de diagnóstico parcial, es decir, los que se refieren a un solo aspecto de la documentación e información, tales como estudios de uso, producción de literatura y otros. Este tipo de estudios daría tema para un trabajo diferente, aunque íntimamente relacionado con el presente artículo. Por esta razón, el presente trabajo se centra en los estudios de diagnóstico de tipo global sobre la situación de las estructuras de información y documentación a nivel local, nacional y regional, que en último término fortalezcan el desarrollo y operación de redes y sistemas internacionales de información agrícola. También pretende motivar la atención de personas y entidades nacionales e internacionales sobre los esfuerzos realizados para examinar la situación real de los países en la integración de una red latinoamericana y del Caribe de información; así como lograr el apoyo de las instituciones y autoridades que aún no han comprometido su cooperación en este esfuerzo multinacional.

LOS SISTEMAS DE INFORMACION Y EL PROBLEMA DE LA INFORMACION

En el pasado, las instituciones y personas responsables del proceso de la documentación e información se preocuparon por estimular y apoyar el desarrollo individual de sus instituciones y de bibliotecas aisladas. Pero, actualmente, lo que en realidad se requiere es la promoción y apoyo a la creación de programas y servicios de documentación multi-institucionales e interdisciplinarios con propósitos y metas definidos. En esta forma se desarrollan verdaderos sistemas de información agrícola y redes de bibliotecas, las cuales garantizan mayor eficiencia que un núcleo aislado, desarrollado individualmente. Un sistema de información es aún más eficiente que la suma de núcleos aislados, puesto que se incrementan sus recursos en las interrelaciones, interacciones y capacidad de servicio. De esta manera, los cursos de acción del sistema se convier-

ten en algo más que la simple suma de los objetivos de sus componentes individuales.

La tradicional falta de fondos, materiales y servicios es un fuerte elemento motivador de la cooperación. Ha llegado el momento en que el presupuesto, por grande que sea, no alcanzará para que un centro o servicio de información y documentación pueda ser "auto-suficiente", es decir, que pueda disponer de todos los materiales y de las facilidades necesarias para prestar un servicio efectivo. Por lo tanto, los convenios de cooperación y la utilización mutua de sus recursos, con la ayuda de herramientas bibliográficas preparadas en colaboración, redundará en un mejor aprovechamiento de los recursos por parte de las instituciones componentes del sistema.

El volumen de producción de las fuentes primarias (libros, revistas, etc.) aumentó en los últimos años en forma desproporcionada, en comparación con los mecanismos de control o fuentes secundarias (índices bibliográficos, revistas de compendios o "abstracts"). A su vez, estas fuentes secundarias y servicios de información se establecieron y proyectaron desordenadamente y en forma aislada. A esto se agrega el fuerte incremento en los costos de producción y de venta de estas fuentes secundarias.

Otro de los aspectos que hace más grande el problema de la información agrícola es el hecho de que su literatura debe cubrir una "misión" y no una disciplina exacta y definida como la química o la física. Las ciencias agrícolas involucran una serie de disciplinas básicas, campos agrícolas propiamente dichos y un sin número de sectores del conocimiento afines o relacionados con la agricultura. Esta "misión" implica un análisis de la documentación a nivel de investigación, de enseñanza, de política agrícola y de desarrollo rural, comprendiendo especialmente en nuestros países, un mayor porcentaje de materiales conocidos como de carácter "fugitivo" o "efímero" y denominados "no convencionales" tales como documentos mimeografiados, publicados en

tirajes cortos, no distribuidos por los canales comerciales regulares. A este material pertenecen todos los documentos originados en oficinas de gobierno, informes de investigación de estaciones experimentales y centros de investigación, tesis, actas de conferencias, etc.

La nueva tecnología, o aplicación de máquinas al manejo de la información, deberá ser utilizada, en cuanto sea posible, para desarrollar funciones nuevas en nuestro campo. En otras palabras, la información presentada en la forma tradicional de libros y revistas tendrá que ser procesada y fragmentada en unidades más pequeñas que representen, por sí solas o en combinaciones apropiadas, la respuesta a las necesidades y demandas de los usuarios, individuales e institucionales, particulares y gubernamentales.

La tecnología moderna y la demanda del público están presionando a los centros de documentación y a las bibliotecas a aceptar nuevas responsabilidades organizativas y a realizar funciones que a menudo han sido dejadas previamente a otros medios de comunicación. La naturaleza conservadora de los grandes sistemas bibliotecarios ha hecho que las bibliotecas se hayan quedado un poco al margen de las innovaciones y de la experimentación extensiva, la cual es más comunmente desarrollada en situaciones o ambientes industriales y de investigación.

Se han logrado avances en técnicas para la rápida identificación de literatura científica, sin embargo en nuestros países ha sido lento el progreso en un aspecto tan importante como el aprovechamiento de los métodos modernos en la recuperación y disseminación de la documentación. Estos avances solamente los podrán aprovechar las instituciones pequeñas y medianas a través del trabajo en cooperación, la utilización compartida de los recursos existentes y la participación en sistemas mayores de información.

La **racionalización**, la **cooperación** y la **normalización** son aspectos considerados co-

mo decisivos para el desarrollo de los centros de documentación e información actuales; como lo han sido desde hace mucho tiempo para el comercio, la tecnología y la industria. La tendencia a la normalización se refleja en varios aspectos, por ejemplo:

1. La formación de grupos de trabajo tendientes a la normalización de los elementos bibliográficos con fines de recuperación de la información.
2. El problema de la diversidad de idiomas y la tendencia a establecer un solo lenguaje de comunicación del sistema que sea de carácter universal y técnico.
3. El establecimiento y mejoramiento de los servicios de traducción y las posibilidades de fomentar al máximo su utilización.
4. Los esfuerzos e investigaciones en el área de control de vocabulario para uso en máquinas electrónicas y la producción de tesauros multilingües utilizables internacionalmente en sistemas de recuperación y disseminación de la información.
5. Las investigaciones tendientes a elaborar clasificaciones del conocimiento o agrupaciones en grandes categorías, con las cuales sea posible almacenar o registrar la información para facilitar su recuperación eficientemente.
6. El interés en lograr directa o indirectamente que los países establezcan infraestructuras de bibliotecas, centros y subsistemas de documentación e información capaces de ser interconectados con sistemas internacionales más sofisticados pero de gran valor y aplicación a los objetivos de la información agrícola en el desarrollo del país.
7. Los esfuerzos comunes de diseñar metodologías uniformes en el procesamiento de la información y de desarrollar los re-

cursos humanos necesarios para la aplicación de estos métodos normalizados.

El desarrollo explosivo de la tecnología y su aplicación en los campos de la investigación y de la información, frente a la pequeña reserva humana de capacidad de trabajo, hace absolutamente necesaria la utilización eficiente de todos los recursos y posibilidades actuales en la labor de la documentación y la información. Sin la coordinación, cooperación, normalización y división de responsabilidades, las grandes bibliotecas, así como los centros especializados de documentación, se convierten fácilmente en torres aisladas de material anticuado y obsoleto, careciendo de alguna relevancia o contribución positiva al progreso científico y social actual y futuro.

El creciente flujo de información y la tecnología aplicada a las actividades de documentación presionan a las instituciones agrícolas y sus bibliotecas hacia una verdadera y más estrecha cooperación a nivel local, nacional e internacional. La contribución de la **normalización, distribución de labores, y utilización compartida** de los recursos existentes, hace necesaria la creación de sistemas de información y redes de bibliotecas para garantizar servicios eficientes de documentación e información para el gobierno, la industria, la educación, la investigación y el desarrollo rural.

La necesidad de disponer de información ágil y oportuna sobre los resultados de la investigación es un imperativo de los países, no sólo dentro de las ciencias puras y aplicadas, sino también en las humanidades y el desarrollo social. La demanda de la población por educación e información a todos los niveles está creciendo en forma acelerada. Para satisfacer esta demanda, es fundamental la creación y el funcionamiento eficiente de las bibliotecas y centros de documentación y el establecimiento de sistemas nacionales que canalicen y coordinen las actividades de información y documentación agrícola.

Hasta hace relativamente corto tiempo, el término más usado en la literatura profesional fue el de "cooperación". Sin embargo, sólo en casos muy aislados se concretó la cooperación entre las instituciones y los organismos responsables del manejo de la información agrícola. La nueva tendencia es trabajar en base a "sistemas de información", lo cual sugiere un orden, una metodología y el establecimiento o el fortalecimiento de infraestructuras locales y nacionales de información que permitan una interacción e interrelación efectiva con los sistemas internacionales AGRINTER y AGRIS*.

EL CONCEPTO DE RED DE INFORMACION

Antes de avanzar más en el desarrollo de este tema, será necesario adoptar algún tipo de definición de los términos que servirán de base a la exposición, con el ánimo de darle cierto orden y evitar caer en la tentación de mezclar el sinnúmero de acepciones que los diferentes autores le asignan a un mismo término.

El Diccionario de la Real Academia Española¹⁶ en su primera acepción de red, explica que es un "aparejo con hilos, cuerdas o alambres trabados en forma de mallas, y convenientemente dispuesto para pescar, cazar, cercar, sujetar, etc". Lógicamente, esta definición tiene muy poco que ver con el tema que nos ocupa y sólo demuestra prácticamente el origen del término y el por qué de su inclusión en el vocabulario profesional. Pero la octava acepción del mismo diccionario señala, en sentido figurado, que red es un "conjunto sistemático de cañas o de hilos conductores o de vías de comunicación o de agencias y servicios para determinado fin", definición ésta que da base más firme para su aplicación en el campo de la información. En este trabajo adoptaremos la siguiente definición de red de información: "un sistema en el cual cada eta-

* Sistema Interamericano de Información para las Ciencias Agrícolas y Sistema Internacional de Información para las Ciencias Agrícolas y la Tecnología.

pa del proceso de transferencia de información se realiza en forma coordinada y simultánea en núcleos localizados en diversos lugares". Esta definición posee dos aspectos importantes que merecen ser destacados:

1. La estructuración de un sistema en unidades o núcleos dispersos geográficamente pero íntimamente conectados.
2. El concepto de sistema, con sus elementos de entrada, procesamiento y transferencia de información.

Siempre han existido redes de información y de bibliotecas como una forma de intercambio y de cooperación interinstitucional, aún sin la impresionante terminología de las computadoras, de las telecomunicaciones y de otros instrumentos resultantes del avance tecnológico aplicado al proceso de la información. Qué es lo que nos ha transportado, pues, del término cooperación a redes? Aparentemente este cambio refleja dos factores que están invadiendo nuestra escena profesional. El primero es la aplicación del concepto de sistemas, análisis de sistemas, técnicas de sistemas, etc. Esto ha hecho que pasemos de sistemas orientados a meros procedimientos, a sistemas orientados al servicio de información, en los cuales su objetivo primordial es la satisfacción de una necesidad y no la operación *per se*. El concepto de red representa, en un sentido, el reconocimiento y la especificación de los componentes esenciales de la documentación e información, la comunicación entre esos componentes, y la permanente relación entre ellos y los usuarios.

El segundo factor que ha influido en este cambio hacia redes de información es el impacto o incursión de la tecnología moderna en la producción, procesamiento y utilización de la información. Esta influencia se observa más claramente en las áreas de automatización y de los medios de comunicación. La tecnología, pues, provee varios elementos básicos de una red como son:

- a. Mayor capacidad de procesamiento para centralización de actividades de entrada de información;
- b. Incremento en la capacidad de almacenamiento, con el fin de compartir fuentes y recursos;
- c. Eficiente utilización de los elementos necesarios para transferencia, intercambio y conexión entre componentes del sistema.

APLICACION DE UN INVENTARIO O ESTUDIO DE DIAGNOSTICO

Por necesidad, las estructuras de información (bibliotecas, centros de documentación, centros de análisis de información, agencias de diseminación, etc.) permanecen en un estado continuo de desarrollo y no puede haber ningún progreso organizado sin planeamiento. Los estudios de diagnóstico son un instrumento poderoso para el ejecutivo o las autoridades a diferentes niveles, involucrados en el planeamiento y desarrollo de redes de información y documentación.

En términos generales, el planeamiento sistemático de una red de información cubre los siguientes pasos:

1. Reconocimiento de la necesidad de tomar una acción.
2. Investigación de toda la información disponible sobre el problema.
3. Evaluación de las posibles soluciones alternativas y métodos de manejo de problemas conexos a medida que se presentan.
4. Decisión para actuar.
5. Arreglos básicos de ejecución.
6. Evaluación del plan a la luz de la experiencia y reconsideración del problema,

análisis de los resultados y reexamen de las decisiones, si esto se justifica.

Un estudio de diagnóstico es uno de los medios por los cuales un organismo o institución o una comunidad se mantienen informados; es una manera de tener bajo control situaciones de tamaño y complejidad creciente; es un método para alcanzar perspectivas y normas de comparación que permitan desarrollarse mejor. Los elementos que intervienen en una situación dada, por ejemplo, en la documentación e información agrícola, son muchos y variados y sus interrelaciones se están volviendo mucho más complejas que antes. Mientras es posible “manejar”, digamos, una pequeña unidad de documentación e información con cinco o diez personas, conocerlas, supervisarlas y coordinarlas, un sistema bibliotecario mayor, o una red de servicios de información dispersos geográficamente, requieren la aplicación de métodos más científicos para su establecimiento, coordinación e implementación. Si un servicio de información y documentación requiere una mayor amplitud en sus operaciones o ampliar el número de actividades, unos cuadros estadísticos serán de mayor utilidad para justificar esta ampliación que una larga lista de argumentos teóricos presentada ante las autoridades pertinentes. La ayuda de la estadística y de las técnicas de análisis de sistemas han sido relativamente poco utilizadas en el campo de la documentación e información. Antes de proponer un cambio, hay que tener un conocimiento a fondo de los datos que rodean una situación dada e influyen en ella. Para tomar una decisión, es necesario fundamentarse en todos los datos y hechos posibles, con el fin de reducir los errores y los costos causados por ellos.

Un estudio de diagnóstico podría definirse también como una recolección sistemática de datos sobre una situación o grupo de ellas. En el caso de estructuras o redes de información, los datos y hechos a considerar serían relacionados con sus actividades, operaciones, personal, utilización de los recursos de información, usuarios, etc., datos que se analizarán

dentro de un período dado. Un estudio de diagnóstico debe ofrecer solo una vista general de la situación y no pretende hacer un análisis detallado y en profundidad, representando, además, el comienzo de un nuevo modelo de trabajo en su estructura y operación, el cual debe ser controlado de tal manera que mantenga y mejore la capacidad del sistema para llevar a cabo las metas establecidas.

Desde el punto de vista de las operaciones de una unidad o de una red de información, el estudio de diagnóstico debe tener en cuenta cada operación en función de las demás, y no analizar cada operación en forma aislada. Entre los aspectos que deben tomarse en cuenta para su análisis dentro de un estudio de diagnóstico, se pueden mencionar los siguientes:

- a. Financiamiento y control de recursos económicos.
- b. Recursos bibliográficos y fuentes de información.
- c. Planta y facilidades físicas.
- d. Muebles, equipo e instrumentos de trabajo.
- e. Aspectos administrativos y sociales.
- f. Procesos técnicos y métodos de trabajo.
- g. Utilización de los recursos y servicios. Usuarios.
- h. Características del ambiente y otros recursos disponibles en el área, facilidades, apoyo institucional y otros.

URGENCIA DE LA REALIZACION DE INVENTARIOS DE SERVICIOS DE INFORMACION

Muy pocas autoridades en los países están al corriente de la situación en el campo de

la documentación y la información. Ellos saben que los especialistas y usuarios en general necesitan la información científica, son conscientes de que algunos técnicos pueden requerir otros tipos de información, pero no advierten que los que desarrollan las políticas y los planificadores necesitan otra clase de información para generar cambios innovadores en la situación actual del sector agropecuario. Es muy difícil formular una política en el campo de la información, especialmente a nivel nacional, si los encargados de formularla no saben cómo trabaja una red de información desde el punto de vista operacional. Para esto, es necesario saber qué se está haciendo, quiénes lo hacen, cómo se está realizando y cómo pueden fortalecerse o mejorarse los métodos de transferencia de información dentro del país.

Las necesidades de todos los componentes de una red de información deben quedar bien demostradas y definidas dentro de un estudio de diagnóstico. Entre los elementos que deben identificarse, se destacan los siguientes:

1. ¿Quiénes son los usuarios de los servicios?
2. ¿Cuáles son las áreas de interés de los usuarios?
3. ¿Cuál deberá ser el número, la calidad y el formato de los servicios?
4. ¿Cuáles son los medios o instrumentos necesarios para cumplir con esos servicios?
5. ¿Qué restricciones idiomáticas deberán tenerse en cuenta?
6. ¿Cuáles recursos y facilidades serán necesarios actualmente, y que antes no fueren requeridos o utilizados?
7. ¿Cuáles serán los canales de comunicación a ser establecidos o mejorados?

Deben asimismo clasificarse los elementos relativos al costo y asignar las contrapartes de los miembros o componentes de la red.

Todo esto debe hacerse con el fin de que la red pueda operar con cierto grado de confiabilidad, asegurar el cumplimiento de los servicios previstos y hasta donde sea posible, funcionar con cierto grado de automatización.

De la misma manera que una biblioteca nunca llega a ser “completa”, tampoco puede esperarse que las redes de información lleguen a ser perfectas en su plenitud. Por otra parte, la implementación de las redes representa un proceso lento que requiere su tiempo para realizar las etapas de prueba, corrección y evaluación.

Los sistemas bibliotecarios, sea a nivel local o a niveles superiores, sean pequeños, medianos o grandes, se encuentran, en las distintas etapas de su desarrollo, con la necesidad de “examinar su situación”. Muchas son las razones para que esto se requiera. Los responsables del desarrollo y administración de unidades o estructuras de información saben que casi permanentemente deben ajustarse a nuevas situaciones impuestas por la realidad. Esto se refiere no sólo a los momentos críticos, sino también a las etapas de éxito. Estas diferentes etapas provocan cambios a los que obligadamente habrá que adaptarse. El ambiente hombre-máquina está evolucionando permanentemente, a medida que los descubrimientos tecnológicos se aplican al manejo de la información. Por lo tanto, el diseño de una red debe dar facilidades a esta evolución estructural a través de un análisis y evaluación permanente. De lo contrario, se diseñará una red inerte o muerta, incapaz de ofrecer servicios eficientes de información.

Todas las estructuras de documentación e información, cualquiera sea su tamaño o su especialidad, pueden ser objeto de un estudio de diagnóstico sistemático e integral. Por **sistemático** se entiende que el enfoque para detectar los problemas sea consistente y comprensivo y que obedezca a un determinado sistema al hacer el análisis. Por **integral** se quiere significar que el enfoque adoptado debe abarcar todos los aspectos de la situación. A esto debe

agregarse que el análisis debe realizarse periódicamente, con el fin de lograr datos, cifras y hechos más aproximados, más confiables y útiles.

La principal distinción entre el diagnóstico o análisis y el diseño es que la fase del análisis es controlada rigurosamente por un apropiado cuestionario sobre las condiciones existentes, mientras que el diseño es el proceso de síntesis resultante, en el cual se generan y se refinan nuevas ideas. El diseño es la fase final de un estudio analítico del sistema (en cualquiera de sus etapas de desarrollo) que involucra creatividad, coordinación de las conclusiones logradas durante el estudio y análisis y el razonamiento deductivo orientado hacia el cumplimiento de objetivos propuestos.

El problema de establecer una red de información con una cooperación real, no es tan simple entre componentes o posibles participantes con intereses y niveles de desarrollo tan diferentes, como es el caso de América Latina y el Caribe. Por esta razón, un análisis de la situación y una política general hacia el establecimiento de una red debe servir de punto de partida, dentro del cual se pueden tener en cuenta algunos puntos de desarrollo tales como:

- 1— Definición del campo o campos del saber a ser cubiertos.
- 2— Estudio y determinación de las necesidades del grupo o categorías de usuarios.
- 3— Análisis de las facilidades susceptibles de ser utilizadas por la red (equipo, instalaciones, facilidades de computación, recursos humanos, medios de comunicación, etc.).
- 4— Organización y estructuración de la red, (núcleos participantes, medios de coordinación, fuentes y servicios de información, distribución de responsabilidades, etc.).

En cualquier caso, los países no pueden esperar hasta que se establezca una estructura y organización internacional para poder organizar algo dentro del país. Además, aún dentro de una red internacional, algunos países sólo podrán contribuir eficientemente, si ya poseen una estructura básica y disponen de la metodología de la red internacional. De esta manera, los países podrán aprovechar al máximo de un sistema internacional si ya están participando en la operación de una red a nivel nacional. Pero no hay duda de que es altamente provechosa la integración de las redes nacionales y su coordinación con la red internacional para lograr un máximo de eficiencia.

Un sistema de información es, sobre todo, un puente entre generadores y usuarios de la información. En el campo agropecuario, la población de usuarios está constituida por una amplia clientela internacional e interdisciplinaria que requiere servicios de información apropiados y oportunos. Por otro lado, la agricultura es un campo en el cual aún las naciones más avanzadas pueden aprovechar información útil de países menos desarrollados.

Se considera que el hecho de existir ya dos sistemas a nivel latinoamericano y del Caribe y mundial (AGRINTER y AGRIS) representa un reto a los países hacia el análisis de su situación e iniciación de programas para el establecimiento o el mejoramiento de sus estructuras de información. La cooperación de los países en estos sistemas internacionales será la forma más indicada para participar efectivamente en sistemas avanzados que proyectan incrementar su beneficio con información actual y retrospectiva a los países, a la vez que reducen los costos de manejo y utilización de esta información, cuyo volumen es cada vez más creciente.

LA SITUACION ACTUAL EN AMERICA LATINA Y EL APOYO DEL IICA

Observando el panorama general de desarrollo de las redes de información en América Latina, se pueden abrir los siguientes interro-

gantes: ¿Se han hecho los estudios de diagnóstico necesarios? Si se hicieron, ¿se habrán realizado correctamente? Si se realizaron correctamente, ¿se habrán presentado y defendido apropiadamente? ¿Habrán recibido el apoyo necesario para su implementación?

De acuerdo a las fuentes consultadas, los estudios de diagnóstico en América Latina tradicionalmente han sido, en gran parte, promovidos y patrocinados por fundaciones y organismos internacionales tales como AID, FAO, IICA, UNESCO, FUNDACION ROCKEFELLER, OEA, etc. y en un menor grado, por las instituciones nacionales, aunque en los últimos años los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología o sus equivalentes en los países han jugado un papel importante en la realización de estos estudios, especialmente para el establecimiento de sus sistemas nacionales de información que, en la mayoría de los casos, incluyen los subsistemas nacionales para el sector agropecuario.

Un análisis de los informes disponibles permite dividir estos estudios de diagnóstico en dos categorías principales:

1. **Descriptivos**, los que presentan una mera descripción de la situación.
2. **Analíticos**, los que revelan además un análisis detallado y en profundidad y que complementan sus conclusiones con recomendaciones y programas concretos de acción (Véase el Anexo 1).

El IICA, consciente de la necesidad de mantener un conocimiento sobre la situación de la documentación agrícola en la región, re-fuerza y planea a partir de 1964 un programa de visitas de observación y estudio a bibliotecas agrícolas, así como actividades de cooperación técnica a través de asesoría directa para la organización de bibliotecas y servicios de documentación. Anteriormente en 1953⁴¹ ya se había llevado a cabo un inventario de las facilidades y recursos de información en América que permitía visualizar proyectos de in-

tercambio científico agrícola a nivel regional. Para 1976 los programas del IICA en este campo culminan con la iniciación del Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas, IICA/PIDBA, el cual actuaba como agente coordinador de los programas de mejoramiento de la documentación agrícola, realizados por las unidades de documentación del IICA y sus Direcciones Regionales.

Al iniciar la década de los setenta la creación del IICA-CIDIA, su posterior designación como Centro Multinacional de entrada de información para el AGRIS y su nominación como Centro Coordinador del AGRINTER, permiten ver con mayor énfasis su papel de promotor y colaborador en el fortalecimiento de las estructuras nacionales de documentación e información, y su gradual integración en la red de información agrícola a nivel latinoamericano y del Caribe — AGRINTER.

Como se observa en el Anexo I, los últimos seis años demuestran un gran movimiento en el sentido de realizar estudios de diagnóstico a nivel nacional que permitan a los países conocer sistemáticamente sus potencialidades y sus necesidades para lograr la cooperación técnica necesaria y participar en las redes nacionales e internacionales de información agrícola. Aunque no todos los países latinoamericanos y del Caribe han sido objeto de estudios de diagnóstico, analíticos y en profundidad, la mayoría ha entrado en estudios que comprenden grupos de países o en estudios regionales (Zona Andina, Zona Sur, Centro América). Otros países están en proceso de realizar estudios de diagnóstico a nivel nacional como en el caso de Honduras y República Dominicana.

Dos estudios importantes se han realizado en América Central durante los últimos cinco años. En 1970 se hizo un estudio en cooperación IICA/FAO/UNDP sobre la situación de los servicios bibliotecarios y de documentación en América Central, con el propósito de analizar las potencialidades para la

creación de un Centro Regional de Documentación Agropecuaria para América Central^{4,5};

Otro estudio en cooperación AID/IICA-ZN/ROCAP, realizado entre 1973-75, ha sido llevado a cabo con el objetivo principal de establecer una base de conocimientos y conclusiones formadas sistemáticamente sobre los flujos de información que servirá para la creación y operación de un sistema centroamericano de generación y manejo de información agropecuaria^{2,2,3}.

En 1971, la Dirección Regional para la Zona Andina del IICA patrocinó un estudio de la situación de las bibliotecas y centros de documentación agrícola, con el fin de establecer proyectos de mejoramiento o fortalecimiento de estructuras de información en los países de esa región³. En la misma fecha el IICA-TROPICOS — Programa para el Desarrollo del Trópico Americano en su carácter de proyecto multinacional administrado por el IICA, proporcionó la realización de un estudio de diagnóstico en el campo de la documentación agrícola tropical en los seis países que conforman su área de acción. El propósito del diagnóstico fue el de servir de base para el planeamiento de sistemas de información en agricultura tropical a nivel local, nacional y regional. El desarrollo de estas estructuras sería con miras a apoyar la acción del IICA-TROPICOS en los países del área a través de su programa de educación, investigación y desarrollo rural⁴.

Durante los últimos cinco años se han continuado los esfuerzos en la realización de estudios de diagnóstico a nivel nacional. Entre estos estudios se señalan los siguientes: Colombia, 1970 en colaboración ICA/IICA/Fundación Rockefeller^{1,4}; Brasil, 1973 con el patrocinio de UNDP/FAO^{3,6,3,7}; Ecuador, 1973-74 realizado por el IICA^{5,6}; México, 1974 esfuerzo conjunto, CONACYT/INIA/IICA⁷; Venezuela, 1974 bajo los auspicios del Ministerio de Agricultura y Cría y la Facultad de Agronomía de la UCV^{1,1}, con anterioridad en 1969, se había realizado un estudio con

énfasis en la región de Maracay, conducido por el IICA^{2,8}. Las conclusiones y recomendaciones de estos estudios se han orientado hacia el fortalecimiento o creación de sus estructuras de información agrícola y su integración en la red latinoamericana y del Caribe — AGRINTER.

SOBRE LA METODOLOGIA DE INVENTARIOS DE INFORMACION

La experiencia del IICA, en la realización directa o indirecta de inventarios de información y documentación agrícola, evidencia algunos puntos importantes que pueden considerarse para futuros desarrollos en este campo. La observación de informes disponibles resultantes de otros diagnósticos también arroja luz sobre problemas que surgen en la realización de tales estudios y la puesta en marcha de sus recomendaciones.

Como bien lo señala Line^{2,6} en su libro *Library Surveys*, "muy a menudo el resultado de un estudio de diagnóstico es una masa indigerible de información mal interpretada y extraída de una muestra escasa e inadecuada, determinada a través de métodos poco válidos, siguiendo un plan pobremente concebido".

Para los fines de este trabajo no será posible cubrir todos los aspectos relacionados con la metodología utilizada en la realización de los inventarios de documentación e información. Existen trabajos muy completos escritos por especialistas en este campo^{1,5,2,6,2,7,4,0,4,1, y 4,3} que permitirán al lector ampliar el tema con mayor propiedad (véase también anexo II). Se ha considerado conveniente notar y comentar en forma breve las etapas más importantes en el desarrollo de los estudios de diagnóstico, a la luz de las experiencias del IICA en la conducción de este tipo de estudios. La realización de inventarios de información y documentación puede cubrir las siguientes etapas básicas:

1. Definición de objetivos y metas del estudio.
2. Adecuación de los cuestionarios y circulares.
3. Selección de la muestra de autoridades e instituciones a ser incluídas en el análisis.
4. Establecimiento del contacto con los organismos y sus autoridades a ser encuestadas.
5. Determinación del recorrido y fechas de las visitas.
6. Realización de la encuesta y compilación de la información.
7. Tabulación de los datos recogidos.
8. Análisis de la información.
9. Interpretación de los datos.
10. Preparación del primer borrador para discusión y revisión.
11. Elaboración del informe final.
12. Presentación del informe y plan de acción ante los interesados.
13. Simultáneamente con las labores anteriores, se revisan las fuentes y la literatura sobre el desarrollo de la documentación e información en el área geográfica a ser cubierta por el estudio.

La **ejecución del diagnóstico** es una labor de equipo, entre el analista, el responsable de la unidad de información y sus colaboradores, que requiere la comprensión y buena voluntad de las autoridades institucionales responsables del desarrollo de la documentación e información. Un análisis integral de los servicios de documentación e información ocasiona diferentes reacciones de parte de estas personas, por eso es necesario preparar el ambiente con

cierta anticipación y hacer conocer, por canales de alto nivel, la necesidad de realizar el diagnóstico, la necesidad de su apoyo, y sus objetivos fundamentales.

Quien planea y ejecuta el diagnóstico debe contar con la confianza absoluta y recibir toda la información significativa con respecto a las operaciones y desarrollo de los servicios de documentación e información en todos sus niveles. La no participación de una institución en el diagnóstico es una actitud que se toma con un valor relativo en el análisis e interpretación de los datos.

Una vez que se ha decidido hacer el estudio, el paso más importante y delicado que requiere todo el tiempo que sea posible, es el de **planear la investigación** en su totalidad.

El éxito de las subsiguientes etapas y del resultado final del estudio dependen de la importancia que se le haya dado al planeamiento de la investigación. Esta etapa ayuda a prever las posibles dificultades y sus soluciones alternativas, evitando el entorpecimiento de la ejecución y la asignación innecesaria de esfuerzos, de tiempo y recursos económicos.

Dentro de esta etapa de planeamiento, es necesario definir, ante todo, lo que se quiere lograr con la investigación y cuáles serán los objetivos específicos. Esto dará la pauta para decidir sobre la profundidad y limitaciones de la investigación; la metodología a ser utilizada; la duración del estudio; el tipo de preguntas a ser incluídas y la calidad de información que vale la pena recoger, evitando información "muy interesante" pero de escasa o ninguna significación para los fines del estudio.

Uno de los principales inconvenientes de muchos de los estudios es el de calcular tiempo muy limitado para su planeamiento y el de asignar períodos inadecuados a las diferentes etapas de ejecución del estudio.

Los **métodos y técnicas** a ser utilizados en la obtención y registro de la información,

deben determinarse de antemano con el fin de asegurar que el estudio de diagnóstico sea lógico y sistemático, además de permitir comparaciones de los resultados con otros sistemas. Por ejemplo, si se van a usar estadísticas por muestreo, el nivel de confiabilidad a ser aceptado debe ser acordado anticipadamente, utilizando técnicas de muestreo aplicables y empleadas uniformemente; los formularios para realizar encuestas deben diseñarse teniendo en cuenta cada uno de los aspectos a ser analizados; el tipo y el formato del informe final deben ser determinados con anticipación, esto es, reportes gráficos tales como diagramas organizacionales, diagramas de flujo, cuadros, tablas, etc.; deben tenerse en cuenta informes escritos y otros materiales ilustrativos. Involucrados también dentro de la metodología a seguir, deben designarse los diferentes grupos de personas que van a ser encuestadas, los registros o archivos a ser obtenidos y analizados, el equipo disponible y su utilización, y un detallado esquema de los tipos específicos de información a ser logrados con el estudio. La adopción de metodología uniforme asegura que los resultados sean consistentes en contenido y formato, lo cual facilita el análisis e interpretación de la información.

Por lo general, para la realización de este tipo de investigación se utiliza una combinación de métodos tales como cuestionarios, entrevistas, etc. Con relación a los métodos a utilizar, debe tenerse muy en cuenta el diseño del cuestionario, en la terminología utilizada y claridad en los objetivos para quien va a llenar los cuestionarios o responder a la entrevista. De esta manera se evitarán comentarios desfavorables y se logrará más cooperación, una respuesta mayor y de mejor calidad. Por lo general, la gente no está dispuesta a contestar cuestionarios tan extensos y tampoco dispone de tiempo para llenarlos apropiadamente. Por otro lado, la terminología profesional no es tan uniforme, lo cual se presta a interpretaciones diversas que entorpecen el análisis. A esto se agrega que los cuestionarios pueden llegar a personas que carecen de la suficiente capacitación y experiencia profesio-

nal para dar respuestas significativas. La forma de envío y distribución de los cuestionarios puede también entorpecer la investigación. Por esta razón, será necesario asegurarse de canales efectivos que permitan una distribución oportuna, así como facilidades para que su recuperación garantice una respuesta representativa.

La ejecución de los inventarios de información requiere capacitación y experiencia no sólo en el campo de la documentación e información, sino también la utilización inteligente de instrumentos de otras disciplinas, tales como la administración, estadística, técnicas de análisis de sistemas, ciencias de la conducta humana, etc. Es por esto que, el planeamiento, la conducción y la implementación de un estudio de diagnóstico debe hacerse en equipo con especialistas en otros campos.

El interés y la participación del personal responsable de las estructuras de información a ser analizadas (bibliotecas, centros de documentación, etc.), es esencial para el éxito de un estudio de diagnóstico y del logro del mejoramiento operacional de la red o sistema. Los resultados o sugerencias positivas del estudio requieren, para su consolidación y aplicación, que el personal esté capacitado para mantener supervisión adecuada de la estructura y operaciones propuestas, así como del planeamiento y realización de proyectos a corto, mediano y largo plazo.

Los estudios de diagnóstico además de ser instrumento poderoso y necesario para el desarrollo de redes de información son además en nuestro medio, una herramienta de promoción de las redes y estructuras de información. Esto se ha notado durante las entrevistas y aún observando las respuestas en algunos cuestionarios, en los cuales los encuestados revelan su admiración o su desconocimiento de los nuevos avances en el campo de la documentación e información. De allí la necesidad de perfeccionar el planeamiento, ejecución y metodología de los inventarios de servicios de información y documentación, lo

qual permitirá involucrar y atraer la atención de las autoridades y de los usuarios en el proceso de la información agrícola y apoyar la creación y desarrollo de sistemas de información a niveles locales, nacionales e internacionales.

Los inventarios nacionales de servicios de información generan un número adicional de valiosa información que se convierte en instrumentos de desarrollo de recursos y servicios por ejemplo: directorios de servicios de documentación; guías de bibliotecas especializadas; listas de personal especializado en ciencias de la información; directorios de revistas agrícolas; guías de localización de obras de referencia e índices bibliográficos; información sobre investigación en progreso; planes de desarrollo de recursos humanos.

CONCLUSIONES

1. Se requiere un mayor intercambio y difusión de información sobre las metodologías adoptadas en la realización de estudios de diagnóstico, con el fin de lograr mejores resultados en el diseño y establecimiento de estructuras de información.
2. Es necesario obtener un mayor apoyo de las autoridades nacionales e internacionales, involucradas en el proceso de la documentación e información, tanto en el análisis de la situación como en la puesta en marcha de las recomendaciones y proyectos emanados de estos estudios.
3. Es preciso enfatizar, en los cursos de bibliotecología y ciencias de la información, las técnicas utilizadas en la realización de estudios de diagnóstico.
4. La realización periódica de estudios de diagnóstico es necesaria para facilitar la evolución estructural de las redes de información y garantizar su dinamismo y eficiencia.
5. Los componentes de las redes de información en América Latina y el Caribe, poseen intereses y niveles de desarrollo muy diversos. Esta situación requiere que se hagan análisis frecuentes para obtener una mejor coordinación y eficiencia del sistema a todos los niveles, local, nacional e internacional.
6. Las autoridades responsables de la política nacional de información en cada país, deben continuar con la preocupación de conducir este tipo de análisis hacia la integración de los subsistemas de información; diseñar o adoptar metodologías y técnicas apropiadas para la realización de estudios de diagnóstico; promover su realización a todos los niveles de las estructuras de información.
7. La demanda de información oportuna y la necesidad de utilizar cada vez métodos e instrumentos más sofisticados y modernos para satisfacer esa necesidad, requieren que el análisis de la situación en el campo de la información y documentación sea una función permanente.
8. Es indispensable que los programas o proyectos de Investigación, Educación y Desarrollo Rural, sean planeados y ejecutados asignando los recursos, las facilidades y el apoyo necesarios para la obtención y utilización de información, ya sea creando estructuras de información y documentación o estableciendo los mecanismos necesarios para tener acceso a ella.

ANEXO I
DISTRIBUCION DE LOS INVENTARIOS SEGUN LOS
INFORMES ANALIZADOS

País	Patrocinador	Nivel Geográfico		Tipo de Estudio		Fecha	**
		Local	Nacional	Análítico	Descriptivo		
ARGENTINA	INTA		x		x	1967	19
	FEBAB		x	x		1969	39
BRASIL	IICA	x		x		1973	19
	FAO		x	x		1973	36/37
COLOMBIA	IICA/IICA/ROCKEF		x	x		1970	14
	OEA		x	x		1971	20
CHILE	UNESCO		x	x		1972	24
	IICA		x		x	1974	33
ECUADOR	IICA		x	x		1973	5
	IICA	x		x		1974	6
HONDURAS*	IICA						
MEXICO	IICA/CONACYT/INIA		x	x		1974	7
PANAMA	IICA	x		x		1968	18
	IICA	x		x		1970	2
PERU	OEA		x	x		1971	21
REP. DOMINICANA*	IICA	x		x		1973	13
URUGUAY	-		x	x		1972	1
VENEZUELA	IICA	x		x		1969	28
	MAC		x	x		1974	11
CENTROAMERICA	IICA				x	1967	35
	IICA/PNUD/FAO			x		1970	44
	AID/IICA-ROCAP			x		1973/75	23
SUR AMERICA	IICA				x	1966	25
	IICA/Z. ANDINA			x		1971	3
	IICA-TROPICOS			x		1971	4
LATINOAMERICA	IICA/ROCKEFELLER				x	1953	42
	IICA				x	1969	29

* El IICA ya ha realizado los contactos necesarios para la ejecución de estudios de diagnóstico a nivel nacional.

** Se refiere al número que le corresponde en la Bibliografía al final del trabajo.

ANEXO II

ETAPAS DE EJECUCION DE INVENTARIOS
DE SERVICIOS DE INFORMACION*

1. **Propósito y uso de los estudios de diagnóstico**
 - La naturaleza de los estudios de diagnóstico.
 - Los problemas de medición.
 - Tipos de Análisis.
 - Aspectos de las estructuras de información que pueden ser objeto de técnicas de análisis.
 - La utilización de métodos de análisis en problemas específicos.
2. **Planeamiento de un estudio de diagnóstico**
 - Definición del propósito.
 - Estudio de los antecedentes.
 - Muestreo. Muestras al azar. Diferentes tipos de muestras. Ventajas del muestreo. Tamaño de la muestra.
 - Confiabilidad y validez.
 - Diseño experimental.
 - Controles.
 - Diseños básicos.
 - Apareamiento.
 - Aspectos políticos y económicos.
 - Selección del período oportuno para realizar el estudio.
 - Cooperación de expertos u otros especialistas.
3. **Recolección de la información**
 - Fuentes bibliográficas.
 - Visitas.
 - Observación.
 - Métodos de autoinvestigación. Cuestionarios.
 - Diseño del cuestionario.
 - Precodificación.
 - Escalas de actitud.
 - Ordenamiento y duración del esquema de trabajo. Itinerario. – Estudios Piloto.
4. **Procesamiento y análisis de la información recopilada**
 - Distribución y recolección de cuestionarios.
 - Entrevistas, estructura, entrevistadores, programación.
 - Combinación de diferentes métodos de recolección de información.
 - Codificación.
 - Hojas de trabajo. Tarjetas perforadas marginales. Tarjetas y cintas perforadas.
 - Procesamiento de los datos por computadora.
 - Porcentajes.
 - Atributos y variables.
 - Promedios.
 - Medidas de distribución.
 - Distribución de frecuencia.
 - Distribución de cuartiles.
 - Correlación.
 - Ponderación.
 - Error de muestreo.
 - Significancia estadística.
 - Significancia de prueba.
5. **Interpretación y presentación**
 - Respuestas inválidas o distorcionadas.
 - Ausencia de respuesta.
 - Resultados inesperados.
 - Interpretación de las relaciones entre respuestas.
 - Vaguedad y distorsión en la presentación de los datos.
 - Presentación tabular, gráficos, ilustraciones.
 - Redacción del informe.
6. **Otros aspectos importantes**
 - Puntos esenciales sobre la naturaleza y objetivos de los estudios de diagnóstico.
 - Costos y financiación.

* Esquema adaptado de la guía preparada por LINE.

RESUMEN

El autor analiza la situación actual de desarrollo de la documentación e información agrícola en América Latina y el Caribe; enfatiza la necesidad de hacer estudios de evaluación que permitan una mayor integración de las autoridades y organismos nacionales responsables del desarrollo de las actividades de documentación. Señala los aspectos más importantes que hacen necesaria la creación y el fortalecimiento de centros nacionales y subsistemas de documentación y su integración con sistemas internacionales tales como el AGRINTER y el AGRIS.

Hace una relación de los estudios de diagnóstico realizados a nivel nacional y regional en el Hemisferio con miras a la creación del Sistema Interamericano de Información Agrícola — AGRINTER, y sugiere la realización de estos estudios de diagnóstico en los países que aún no los han tenido. Ofrece algunos aspectos metodológicos que deben tenerse en cuenta para la realización de este tipo de estudios de diagnóstico o inventarios de la información.

SUMMARY

The author points out the stage of development of the agricultural documentation and information facilities in Latin America and the Caribbean. He emphasizes the necessity of conducting information and documentation inventories in order to get authorities and agricultural organizations involved in the information process. He explains the most important aspects which justify the

creation and development of national agricultural information centers and systems, and their integration into AGRINTER/AGRIS. Then, describes the most important surveys conducted during the last five years in Latin America tending toward participation in the creation and operation of AGRINTER. And, points out some methodological aspects to be taken into account in planning and executing a survey.

BIBLIOGRAFIA

1. ACERENZA, E. Planeación de un sistema nacional (Uruguay) de información. In Congreso Regional sobre Documentação, 3a. y Reunião da FID/CLÁ, Ila., Lima, Peru, 1971. Anais. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1972. pp. 299-310.
2. ALVEAR, A. Visita de asesoramiento a la biblioteca de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Panamá (Octubre 14-15 de 1970). Turrialba, Costa Rica, IICA, 1970, 12 p. (No publicado).
3. ARBOLEDA-SEPULVEDA, O. Estudio de diagnóstico para el desarrollo de bibliotecas y documentación agrícola en la Zona Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Informe de Consulta. Turrialba, Costa Rica. IICA-CIDIA, 1971. 121 p. (No publicado).
4. ————. Trópico americano; situación de los servicios bibliotecarios y de documentación agrícola. Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. IICA. Bibliotecología y Documentación No. 21. 1972. 41 p.
5. ————. Guía para la elaboración de un proyecto para la creación del Centro Ecuatoriano de Documentación Agrícola

- la-CEDA. Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. 30 p.
6. ————. Asesoramiento al Centro Ecuatoriano de Documentación Agrícola; propuesta de programa de trabajo para la puesta en marcha del CEDA. In *Asociación Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas. Filial del Ecuador. Jornadas de Trabajo*. Quito, 1974. pp. 12-28.
 7. ————. Acceso a la información agropecuaria; un programa de acción para México. México, D.F., CONACYT, 1974. (No publicado).
 8. ARGENTINA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION. Sistema de relevamiento de recursos bibliográficos y documentarios en ciencias agrícolas y naturales; formulario de encuesta y manual de instrucciones para codificación y análisis en computadora. Buenos Aires, INTA, 1973. 61 p.
 9. BECKER, J. Communications technology and agricultural information. Presented at Agricultural and Biological Sciences Subsection. Subject Specialists Section. Kansas, City. Association of College and Research Libraries, 1968.
 10. BLANCHARD, J. R. Information networks for agriculture. In *Workshop on Research Information Networking in Agriculture at the Agency for International Development*, Washington, D.C., Oct. 1974. Washington, D.C., 1974. 17 p.
 11. BONFANTI, C., RAMAKRISHNA, B. y MARQUEZ, O. Estado actual y perspectivas de las bibliotecas y servicios de documentación agrícola en Venezuela. Maracay, MAC, Oficina de Comunicaciones Agrícolas, 1974. 23 p.
 12. BORKO, H. The analysis and design of information systems. In *Elias, A. W. Key papers in information science*. Washington, D. C., American Society for Information Science, 1971. pp. 206-217.
 13. CACERES, H. Visita de cooperación técnica al Departamento de Café de la República Dominicana para el establecimiento de una biblioteca especializada. (Informe). Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. 46 p. (No publicado).
 14. CARABELLI, A. J., MALUGANI, M. D. y GALEANO, H. M. Creación de un sistema nacional para bibliotecas y documentación agraria para Colombia; informe final. Bogotá, Instituto Colombiano Agropecuario, 1970. 310 p.
 15. CHAPMAN, E. A., ST. PIERRE, P. L. y LUBANS, J. Library systems analysis guidelines. New York, Wiley, 1970. 226 p.
 16. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 19a. ed. Madrid, Real Academia Española, 1970. 1424 p.
 17. FERREIRA SOBRAL, E. F. et al. Recursos documentales de la Argentina en ciencias agrícolas y naturales (1a. etapa). Asociación Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas. Boletín Especial No. 6. 1967. 77 p.
 18. GALRAO, M. J. Asesoría a la biblioteca de la Escuela Nacional de Agricultura, Divisa, Panamá. (Informe). Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1968. 25 p. (No publicado).
 19. ————. Visita de asesoramiento a bibliotecas das instituições que ofrecen cursos pos-graduados em ciencias agrícolas no Rio Grande do Sul, Brasil, e projeto para estabelecimento do Centro Regional de Documentação Agrícola, Pelotas, Brasil. Turrialba, Costa Rica, IICA-CIDIA, 1973. 81 p.
 20. GONOD, P., KIROVAC, G., LISTON, D. M. y DERE MOUNTAIGUE, J. Final report on OAS Mission to Colombia to Plan a national information system. Prepared for the Organization of American States. 1971. 44 p. (Rough draft - not complete).

21. GONOD, P., KIROVAC, G. y LISTON, D. M. Final report on OAS Mission to Perú to study plans for a national information system for scientific and technical information. Washington, D. C., Organization of American States, 1971. 38 p. (Rough draft - not complete).
22. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS – Dirección Regional para la Zona Norte. Estudio de los sistemas de información y datos del sector agropecuario centroamericano. Informe final. Fase I. Estudio No. 5. Guatemala, 1974. 45 p. (Convenio IICA-ZN/ROCAP 73-8 Estudios Agrícolas Regionales del Subsector).
23. ————. Estudio de los sistemas de información y datos agropecuarios en Centroamérica. Informe final de la Fase II del Estudio No. 5. Versión preliminar. Guatemala, IICA-Zona Norte, 1975. 364 p. (Convenio IICA-ZN/ROCAP No. 74-6. Estudios Agrícolas Regionales del Subsector).
24. KEREN, C. y ROBREDO, J. Estudio de factibilidad sobre la creación de una red nacional de información científica y técnica (Chile). Paris, UNESCO, 1972. 78 p. (UNESCO Serie 2749/RMO.RD/DbA).
25. LENDVAYOVA, O. Estado actual de las bibliotecas agrícolas de América del Sur. IICA. Bibliotecología y Documentación No. 7. 1966. 45 p.
26. LINE, M. B. Library surveys; an introduction to their use, planning, procedure and presentation. London, Clive Bingley, 1967. 146 p.
27. LUCHESSA, H. PODESTA CASTRO, J. Diagnóstico; evaluación sistemática de los problemas de la empresa. México, D. F., RTAC, AID, 1973. 226 p.
28. MALUGANI, M. D. Acceso a la información científica y técnica en ciencias agrícolas; un programa de acción cooperativo para el área de Maracay. Turrialba, IICA, 1969. 14 p. (No publicado).
29. ————. Recursos de bibliotecas agrícolas en América Latina. IICA. Bibliotecología y Documentación No. 16. 1969. 96 p.
30. ————. Acceso regional a la información en las ciencias agrícolas, la experiencia de América Latina. AIBDA, Boletín Técnico No. 8. 1970. 36 p.
31. MOLINO, E. El diseño del sistema nacional de información y documentación científica y técnica. México, D. F., CONACYT, 1974. 17 p. (Preparado para el 2o. Congreso Interamericano de Sistemas e Informática. México, D. F., Nov. 1974).
32. OCHSENIUS DE BENGOA, I. Planificación de una red nacional de bibliotecas agrícolas, Chile. In Mesa Redonda del Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas, 3a. Rio de Janeiro, 1969. IICA. Bibliotecología y Documentación No. 18. 1970. pp. 159-162.
33. ORTEGA TELLO, H. Centros de información científica en las ciencias agropecuarias y forestales de Chile. In Seminario Nacional sobre Información Científica en Ciencias Agropecuarias y Forestales, 1^o, Santiago, Chile. Agosto 21-23, 1974. Documentos Informativos y Conclusiones. Santiago, IICA, Representación en Chile, 1974. 25 p.
34. PARKER, D. The development of an international network for the dissemination of agricultural information. In Workshop on Research Information Networking in Agriculture at the Agency for International Development, Washington, D. C., Oct. 1974. Washington, D. C., 1974. 15 p.
35. PAZ DE ERICKSON, A. M. Informe de la visita a bibliotecas agrícolas de Centroamérica y México, Marzo 14 – Abril 8, 1967. Turrialba, AIBDA, 1967. 31 p.
36. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT. Projet du Gouvernement du Brasil. System National D'Information et de Documentation Agricoles. Rome, FAO, 1973. 43 p. (BRA/72/020/B/01/02).

37. **ROBREDO, J.** Centre National de Documentation Agricole (Bresil), assistance preliminaire. Rapport de la première partie de la Mission, 1973. Bresil, 1973. 53 p. (BRA/72029/A/01/12).
38. **RODRIGUEZ DELGADO, R.** EL CLADES y la futura red latinoamericana de información y Documentación. In Congresso Regional sobre Documentação, 3^o e Reuniao da FID/CLA, Ila, Lima, Perú, 1971. Anais. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1972. pp. 371-384.
39. **RUSSO, Laura G. M.** Bibliotecas especializadas en asuntos agropecuarios. In Mesa Redonda del Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas. Rio de Janeiro, Nov. 1969. Documentos Recomendaciones. IICA. Bibliotecología y Documentación No. 18. 1969. pp. 181-229.
40. **SAMUELSON, K.** Automated international information networks: systems design concepts, goal-setting and priorities. Stockholm, Royal Institute of Technology, 1969. 58 p.
41. ————. Systems design concepts for automated international information networks. Proceedings of the American Society for Information Science 6:431-435. 1969.
42. **SHAW, R. A., SAMPER, A. y GROPP, A. E.** Facilidades de intercomunicación científica agrícola en América Latina. IICA. Publicación Miscelánea No. 3. 1953. 71 p.
43. **TAUBER, M. F.** Survey methods in approaching library problems. Library Trends 13:15-30. 1964.
44. **VICENTINI, A. L. C.** Centro Regional de Documentación para el Desarrollo Agrícola—CERDAC. Informe final sobre un proyecto para el establecimiento de un Centro Regional para la Colección, Análisis y Diseminación de la Información Conceriente al Desarrollo de la Agricultura en América Central. Turrialba, Costa Rica. IICA. 1970. 166 p.
45. ————. Sistema nacional de información científica e tecnologica; relatório apresentado ao CNPq. Rio de Janeiro, 1973. Pag. var.

NOTAS Y COMENTARIOS

En esta sección se publican notas de interés técnico sobre las acciones que en el campo del desarrollo rural se realizan en América Latina y el Caribe. Las colaboraciones pueden remitirse al Editor de la Revista. Apartado 10281. San José, Costa Rica.

“ES POSIBLE BUSCAR UN CRECIMIENTO SOCIO-ECONOMICO Y EL BIENESTAR DE LA POBLACION SIN SACRIFICAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS QUE SEAN REALMENTE REPRESENTATIVAS DE TODO EL PUEBLO”.

– Destacó el doctor José Emilio G. Araujo, Director General del IICA, en el acto inaugural del Seminario sobre Reforma Agraria con parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, realizado recientemente en San José. Transcribimos algunos fragmentos de su discurso.

“Es indiscutible que existe una relación estrecha entre las formas de tenencia y uso de la tierra y el subdesarrollo de los países. En aquellos lugares en los que la propiedad territorial ha sido usada más como un elemento de prestigio y de poder político, que como un factor de la producción, ha aparecido automáticamente una secuela de desempleo, atraso y baja producción.

Cuando nos referimos públicamente a la reforma agraria, lo hacemos pensando en la necesaria compatibilidad que ella tiene con el sistema democrático. No pensamos en la reforma agraria como en un proceso violento que pretenda activar la lucha de clases, sino que la concebimos como un proceso técnico, basado en una decisión política en cada país, que permita y facilite un mejor y mayor uso de la tierra agrícola y de la mano de obra campesina, rompiendo así la retrógrada y arcaica estructura de la tenencia de la

tierra, sea por tamaño o por ser inadecuadamente explotada y por el predominante desempleo y subempleo en el medio rural. Esto es lo que causa sin duda, el latifundio y sus consecuencias.

Muchas veces nos hemos referido con anterioridad al concepto de latifundio por explotación que identifica la tierra agrícola, cualquiera que sea su tamaño, con la gran propiedad no utilizada. La tierra inadecuadamente explotada no sólo representa un alto costo social y económico para el desarrollo del país, sino que es una lacra ofensiva que repugna a la conciencia moral de los pueblos y que obliga, por lo tanto, a la adopción de medidas urgentes y profundas que modifiquen la situación dada.

Creemos que es posible buscar un crecimiento socio-económico y el bienestar de la población sin sacrificar las instituciones democráticas que sean realmente representativas de todo el pueblo.

Para afrontar el problema de la adquisición de tierras latifundios para la reforma agraria se dan en otros países tres fórmulas:

- *La aplicación de un severo impuesto por uso no adecuado de la tierra.*
- *La expropiación pagable con bonos a largo plazo*
- *La confiscación.*

La fórmula democrática es la de expropiación con bonos a largo plazo, no sólo porque facilita al Estado la realización del proceso de reforma agraria

dentro de cánones legales y con la participación institucional pre-establecida sino porque permite también a los propietarios reivindicar su calidad fundamental de ciudadanos mediante el financiamiento que ellos mismos facilitan al Estado al aceptar el pago en bonos a largo plazo.

La confiscación contradice nuestra fe democrática y el impuesto severo puede, por su magnitud económica, llegar también a convertirse en una confiscación, o ser poco eficaz, dados los complicados sistemas de control de parte del Estado, aún cuando sea un sistema de impuesto que permita una fórmula que incluya un carácter progresivo y regresivo en la aplicación del mismo, conforme se presenten las condiciones del mal uso y del exceso del tamaño de la tierra para el primer carácter, o de eficiencia productiva y aplicación de la justicia social en el segundo.

La reforma agraria es un proceso que tiene un anverso y un reverso. El anverso configura todos los pasos que hay que dar para modificar la estructura de tenencia existente. El reverso contendrá las medidas adoptables a efecto de construir la estructura agraria que reemplazará a la anterior, Creemos que la reforma agraria debe perseguir la generación de una estructura agraria nueva en la que aparezca fortalecida la empresa agrícola.

Consideramos que el sector latifundista, así como el del campesino sin tierra o el minifundista, no constituyen un sector de agricultura empresarial. Por ello creemos que el objetivo general de la reforma agraria debe ser el de incorporar esas tierras y esas personas a la agricultura empresarial. Preconizamos con energía por eso, la formación de las empresas comunitarias campesinas que son, antes que nada, empresas, es decir, unidades agroeconómicas en las que se busca una más adecuada combinación de los factores con miras a mejorar la producción y la participación. La empresa comunitaria posibilita también que los fundamentos de la propiedad privada se consoliden y que ella llegue a un elevado número de habitantes, rurales, permitiendo así la función social de la propiedad y, lo que consideramos esencial, que ella no quede concentrada en pocas manos, o aún en posesión del Estado. Sobre las empresas comunitarias campesinas hemos hablado ya en ocasiones anteriores y tenemos ahora la oportunidad de poner a disposición del público costarricense y de América un libro que sobre este tema acaba de editar el IICA”.

EL DOCTOR JOSE EMILIO G. ARAUJO FUE REELEGIDO COMO DIRECTOR GENERAL DEL IICA

El Dr. José Emilio G. Araujo fue reelegido como Director General del IICA por la Junta Directiva de la Institución, el nuevo mandato es de seis años y se iniciará el próximo 14 de enero de 1976. La reelección del Dr. Araujo tuvo lugar en Washington D.C., el 24 de setiembre de 1975.

Tanto el resultado mismo de la votación como las numerosas expresiones de elogio al Dr. Araujo, emanadas de los más altos personajes gubernamentales, evidencian clara aprobación y futuro respaldo para su gestión al frente de los destinos del Instituto. Así se lo reiteraron personalmente los señores Embajadores Representantes al ofrecerle sus felicitaciones.

La reelección del Dr. Araujo, representa un reconocimiento a su acertada y dinámica labor cumplida en su primer período el cual se caracterizó por: establecimiento de un sistema de planificación; cumplimiento de la proyección hemisférica y humanista, que se concretó en la instalación de las Oficinas del IICA en todos los países miembros; creación de la Zona de las Antillas, abarcando todo el Continente con el ingreso al IICA del Canadá y de los países del Caribe, y llevó a su final, el trámite Protocolo de Enmienda a la Convención Constitutiva del IICA, cuya redacción final se aprobó por la Comisión Permanente de la Junta Directiva.

Costa Rica

NUEVO PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE TIERRAS Y COLONIZACION DE COSTA RICA

El Presidente de la República de Costa Rica, Lic. Daniel Oduber Quirós, nombró al Lic. José Manuel Salazar Navarrete, Presidente Ejecutivo del Instituto de Tierras y Colonización, ITCO. El Lic. Salazar Navarrete asumió

funciones el 1o. de octubre en reemplazo del Dr. Teodoro Quirós C., quien fue designado Embajador de Costa Rica en Rumania.

El nuevo Presidente Ejecutivo del ITCO es un eminente político y economista. Diputado en la Asamblea Legislativa, Ex-decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica y primer Gerente del ITCO.

CURSO SOBRE ADMINISTRACION RURAL CON ENFASIS EN EMPRESAS ASOCIATIVAS

Como parte del Programa de Capacitación del Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, se llevó a cabo un curso sobre Administración Rural con énfasis en Empresas Asociativas. Este curso contó con la colaboración de la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, el IICA, la OIT y el Contrato Universidad de Costa Rica/IICA.

Los objetivos del curso fueron:

1. Aplicar los conceptos y principios de Administración en la planeación integral de cualquier tipo de empresa asociativa, en forma tal que pueda lograrse un mejor uso de los recursos disponibles y un mejoramiento de las condiciones de vida de los integrantes de la misma empresa.
2. Reconocer la importancia de la Administración de Empresas Agropecuarias como uno de los instrumentos necesarios que deben ser considerados al formular y ejecutar cualquier programa de desarrollo de las empresas asociativas en particular, y del sector rural en general.

El Ing. Héctor Murcia, Profesor y Asesor en Economía Agrícola del Contrato Universidad de Costa Rica/IICA, estuvo a cargo de la actividad, la cual se realizó durante los meses

de octubre a noviembre de 1975 y en la que participaron un total de 12 funcionarios del ITCO y 8 estudiantes de la Universidad de Costa Rica.

EL ITCO ENTREGO 39 ESCRITURAS A CAMPESINOS ESTABLECIDOS EN PASO AGRES DE OROTINA

Un total de 39 escrituras hizo entrega en Paso Agres, Orotina, el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, de Costa Rica.

El área de los títulos entregados es de 1.190 hectáreas y los favorecidos con estas escrituras alcanzan al 91 por ciento de los campesinos establecidos en esta región. El proyecto de Paso Agres se inició en 1972 y en 1975 los índices de producción agropecuaria fueron altamente satisfactorios.

BOLIVIA

40.361 TITULOS ENTREGO EL CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA EN 1975

El Consejo Nacional de Reforma Agraria de Bolivia, hizo entrega de un total de 40.361 títulos ejecutoriales de propiedad a familias campesinas de diferentes regiones del país.

La relación de títulos entregados por departamentos es la siguiente: La Paz, 13.114; Cochabamba, 3.186; Oruro, 329; Potosí, 7.251; Tarija, 1.788; Santa Cruz, 9.044; Beni, 932 y Pando, 18. Estos datos estadísticos, demuestran que el departamento de La Paz fue el más favorecido, con la entrega de los mencionados títulos ejecutoriales de propiedad.

El Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria destacó que en 1975 se realizó la mayor entrega de títulos ejecutoriales a los campesinos, desde la dictación de la Ley de Reforma Agraria en 1953.

PERU

TECNICOS DE COLOMBIA Y EL SALVADOR OBSERVARON AVANCES DEL PROCESO AGRARIO PERUANO

Dos semanas permanecieron en el Perú los funcionarios: Ing. Agustín Fernández, Asesor de la Unidad Agrícola del Departamento de Planeación de Colombia y los doctores Hernán Tenorio y Marco Tulio Araniva, Jefe de Programación y Asesor Técnico, respectivamente del Consejo Nacional de Planificación Agraria de El Salvador, cumpliendo un extenso programa de capacitación, orientado hacia el conocimiento de la organización para la planificación agraria peruana, y de observar los avances del proceso de reforma agraria del Perú.

Los técnicos visitantes se entrevistaron con los directivos de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria; la Dirección General de Reforma Agraria; la Dirección General de Empresas Campesinas del Ministerio de Agricultura; el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA; la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Alimentación; el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, SINAMOS, y el Instituto Nacional de Planificación. En las áreas rurales visitaron las cooperativas agrarias de producción y los complejos industriales de Costa; el Proyecto de Irrigación "Tinajones" y las Sociedades Agrícolas de Interés Social de las Zonas Agrarias II, IV y X de Chiclayo, Lima y Huancayo.

LA REFORMA AGRARIA DEL PERU SERA SUPERVISADA POR OFICIALES DE LA FUERZA ARMADA

Por disposición del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, Oficiales del Ejército, Marina y Aviación realizarán labores de supervisión de la marcha del proceso de Reforma Agraria, mediante grupos de trabajo localizados durante 30 días en cada una de las trece zonas agrarias. La finalidad de esta mi-

sión es proporcionar apoyo al Ministerio de Agricultura y los demás organismos públicos que intervienen directamente en el planeamiento y ejecución de la Reforma Agraria, mediante la presentación de un informe sobre los avances y problemas principales del proceso.

Se destaca que antes de iniciar esta misión, los mencionados Oficiales han participado en un cursillo intensivo sobre Reforma Agraria, organizado por el Ministerio de Agricultura, con la colaboración del Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA.

GOBIERNO DEL PERU PROFUNDIZA PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA

El Gobierno Revolucionario del Perú redujo el límite de la propiedad rural, a 50 hectáreas en la Costa y a 30 hectáreas de cultivo bajo riego en la Sierra y Ceja de Selva. Tratándose de pastos naturales, las tierras no podrán exceder de la superficie necesaria para mantener 3.000 unidades de ovinos ó 373 vacunos.

Esta trascendental medida fue adoptada por el Consejo de Ministros mediante Decreto Ley 21333. La legislación anterior permitía hasta 150 hectáreas en la Costa y 55 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva. El mismo Decreto establece que no serán objeto de nuevo procedimiento de afectación los predios rústicos en los cuales se haya declarado y aprobado la inafectabilidad hasta de 50 hectáreas.

Al mismo tiempo, el Consejo de Ministros emitió un nuevo dispositivo por el cual no se requerirá Resolución expresa para la inafectabilidad de los predios de hasta 15 hectáreas de cultivo en la Costa y 5 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva. La pequeña propiedad será intangible por el sólo mandato de la ley, sin más requisito que no haber cedido las tierras a arrendatarios o feudatarios. Los pequeños propietarios no tendrán que realizar trámite alguno.

LA EMPRESA COMUNITARIA: UNA SISTEMÁTICA REFORMISTA EN EL PROCESO AGRARIO LATINOAMERICANO*

- Un sistema que está revolucionando la reforma agraria en América Latina.
- Vigorosa y autorizadamente expuesto en el libro "La Empresa Comunitaria", una sistemática reformista en el proceso agrario Latinoamericano".
- Sus autores son destacados especialistas en reforma agraria y decididos promotores de la empresa comunitaria a nivel continental.
- Editado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas bajo la dirección del Dr. José Emilio G. Araujo, Director del IICA.

Esmeradamente impreso en las prensas propias del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, que por primera vez acomete una publicación de esta envergadura en su imprenta, acaba de aparecer este libro de casi 400 páginas que reúne, orgánicamente dividido en cuatro partes, todo lo que constituye tanto la naturaleza íntima de la empresa comunitaria, como su estrecha relación con la reforma agraria. Se analiza también exhaustivamente su estructura externa, los métodos de administración e implementación, haciendo luego una evaluación completa de los resultados hasta ahora obtenidos con ella, así como la promoción y la profundización que se impone del proceso, hasta connaturalizarlo en todo el continente con el proceso en marcha de reforma agraria.

La publicación de este libro constituye, sin duda, para su editor, el Dr. José Emilio G. Araujo, la concreción de una inquietud muy acariciada por él, desde que en Brasil, su patria, lanzara en 1968 la idea de la empresa comunitaria, que se está imponiendo progresivamente, paralelamente al proceso de reforma agraria que se realiza, o debe realizarse, a nivel continental. Acompañan al Dr. Araujo en este esfuerzo editorial técnicos y especialistas en la materia de los más destacados en el ámbito latinoamericano, tales como Francisco Oliart, J. M. Texier, Joao Bosco Pinto, Jorge Orchard, Jaime Ortiz, Héctor Murcia, Jorge Marques, Luis Flores, Mario Suárez, y otros.

La persona que ha impreso unidad y estructura orgánica a todo el material —en parte publicado en la revista técnica del IICA, "Desarrollo Rural en las Américas", y en su mayor parte preparado especialmente para esta edición— es su editor responsable, el Dr. José Emilio G. Araujo. La personalidad del Dr. Araujo viene proyectando beneficiosamente su amplio saber y experiencia sobre la filosofía y la acción del IICA, del que es Director desde comienzos de esta década. Autor de varias publicaciones en el campo del desarrollo rural y económico de la reforma agraria, la colonización y la empresa comunitaria, el Dr. Araujo, doctorado en Agronomía por la Universidad Federal Rural de Rio Grande do Sul, viene orientando toda su acción continental desde el IICA a la luz de una filosofía humanista que enfoca todos los problemas de desarrollo agrario latinoamericano tratando al hombre como prioridad y como objetivo número uno de todo proceso de desarrollo. Tal ideología se perfila ampliamente en las páginas de este libro, no sólo en los trabajos firma-

* ARAUJO, J.E.G. La empresa comunitaria - Una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano. IICA. Serie Desarrollo Institucional. No. 4, 1975. 387 p.

dos por el Dr. Araujo, sino también en los de sus colaboradores, todos imbuidos —y en ello tiene mucho que ver la irradiación de la personalidad del Director— de una misma filosofía básica en torno al hombre rural y los problemas del agro latinoamericano.

Las perspectivas más esperanzadoras para los problemas del agro latinoamericano, según las describe y analiza exhaustivamente este libro, se centran en torno a la sabia aplicación de una reforma agraria que no se limita sólo al procedimiento rutinario de parcelación de tierras y a su respectiva distribución de las parcelas entre los campesinos, sino que maneje hábilmente los instrumentos complementarios que se requieren para que la reforma agraria alcance las metas deseadas y se constituya en eficaz elemento de cambio y desarrollo.

Al llenar estos fines viene, básicamente, la empresa comunitaria, ampliamente descrita y analizada, desde todos sus ángulos e implicaciones, por los autores de las diferentes partes del libro “La Empresa Comunitaria”. La empresa comunitaria, en los diversos países donde se viene aplicando, bajo la inspiración sostenida que le ha dado el IICA está llevando al campesino, derechamente y a corto plazo, a una nueva estructura de propiedad territorial.

Cuáles son las bondades intrínsecas de una empresa comunitaria, para poder operar semejante transformación? Los expositores del tema en el libro de Araujo forman entre todos este cuadro completo:

La empresa comunitaria de autogestión campesina, al ser un sistema integral de asentamiento rural, trasciende a la mera cooperativa de producción. No constituye un modelo propio ni del sistema capitalista ni del co-

munista. Fomenta el solidarismo. Surgida de la reforma agraria, y a la vez catalizadora de ella, se mantiene siempre dentro de ella, la supone y la complementa. Cuando una comunidad campesina, libremente constituida, adopta como sistema la empresa comunitaria, es cuando hace realmente eficiente la reforma agraria, y convierte a cada uno de sus miembros en ciudadanos de pleno derecho de una sociedad más justa y más humana. Al aportar a la empresa campesina su cuota parte en indiviso, cada campesino engrosa el capital de todos, a la vez que participa de las utilidades en proporción directa de su aporte. La empresa comunitaria consigue hacer del campesino sujeto de su propio desarrollo y dueño de su destino, acabando definitivamente con su marginalidad. Sea que se califique a la empresa comunitaria de propiedad común o comunal, de copropiedad o de comunitarismo agrario, lo cierto es que ella hace del trabajador agrario un empresario y un propietario a la vez. La propiedad agraria deja entonces de ser un medio para beneficios exclusivamente individuales y se convierte en un bien firmemente arraigado al servicio de la comunidad y su descendencia.

“La Empresa Comunitaria” es un libro que está escrito en un léxico obviamente técnico, pero accesible al hombre común. Lo importante es que este libro constituye el más sostenido y mejor coordinado esfuerzo por implementar la reforma agraria y hacerla definitivamente eficaz. Si, según las declaraciones de muchos estadistas latinoamericanos, los programas agrarios constituyen la más alta prioridad de sus gobiernos, la lectura de este libro, y su uso como manual para realizarlos, constituirá también una prioridad insoslayable.

P.C.V/DRA.

"DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS"

TARJETA DE SUSCRIPCION

Publica 3 veces al año: abril – agosto y diciembre.

Por suscripción por UN AÑO, incluido importe correo aéreo US\$5,00 Año: 1975

Por suscripción por DOS AÑOS, incluido importe correo aéreo US\$8,00 Años: 1975-1976

Nombre y apellido _____

Dirección _____ Apartado postal _____

Ciudad _____ País _____

Nota: pague el valor de su suscripción en MONEDA NACIONAL.

NOTA: Los interesados en suscribirse directamente por correo deben enviar este formulario, adjuntando cheque o giro bancario en dólares a la siguiente dirección:

IICA—Revista DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS

Apartado Postal No. 10281

San José – Costa Rica

Las suscripciones a pagar en moneda nacional deben efectuarse a través de las Representaciones Nacionales del IICA.

"DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS"

SUBSCRIPTION FORM

I mean of this form. I subscribe to _____ copy(ies) of the Journal "Desarrollo Rural en las Américas" (3 issues per year) for the period of:

1 year 1975

US\$ 6.00 by air mail

2 years 1975-76

US\$ 9.00 by air mail

Payment is by _____ check _____ money order _____ UNESCO bonds _____

Name: _____

Street or postal address: _____

City: _____ Country: _____

SEND THIS SUBSCRIPTION FORM TO: IICA – Revista DESARROLLO RURAL EN LAS AMERICAS
Apartado Postal No. 10281

n
r

ym
.
re
t,
A



