

IICA
PM-80
v.1



BIBLIOTECA
Publicación Miscelánea No. 80
DIRECCION GENERAL

I. I. C. A.

E10
0356
0000
2

593



**guía para
la elaboración
de un programa
de REFORMA AGRARIA**

Federico Herrero

Tomo I

Convenio IICA/ZN-ROCAP

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas agradece al Museo Nacional de Antropología de México la autorización para la reproducción de la fotografía de la imagen del dios Xipe-Tótec, en la portada.

El dios Xipe-Tótec, "nuestro Señor el desollador", es el dios de la primavera. "Su culto es uno de los que más repugnan a nuestra sensibilidad, pues consistía en desollar a un esclavo y cubrir con la piel de su víctima al sacerdote de la tierra. Este rito significa que al llegar la primavera la Tierra debe cubrirse con una nueva capa de vegetación y cambiar su piel muerta, cubriéndose con una nueva."

Caso, Alfonso. El Pueblo del Sol. 1 ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1953. pp. 69-70



IICA
PPI-80
VII

IICA - Plan de Acción
Costa Rica
COORDINACION
Biblioteca

00008173

Publicación Miscelánea No. 80

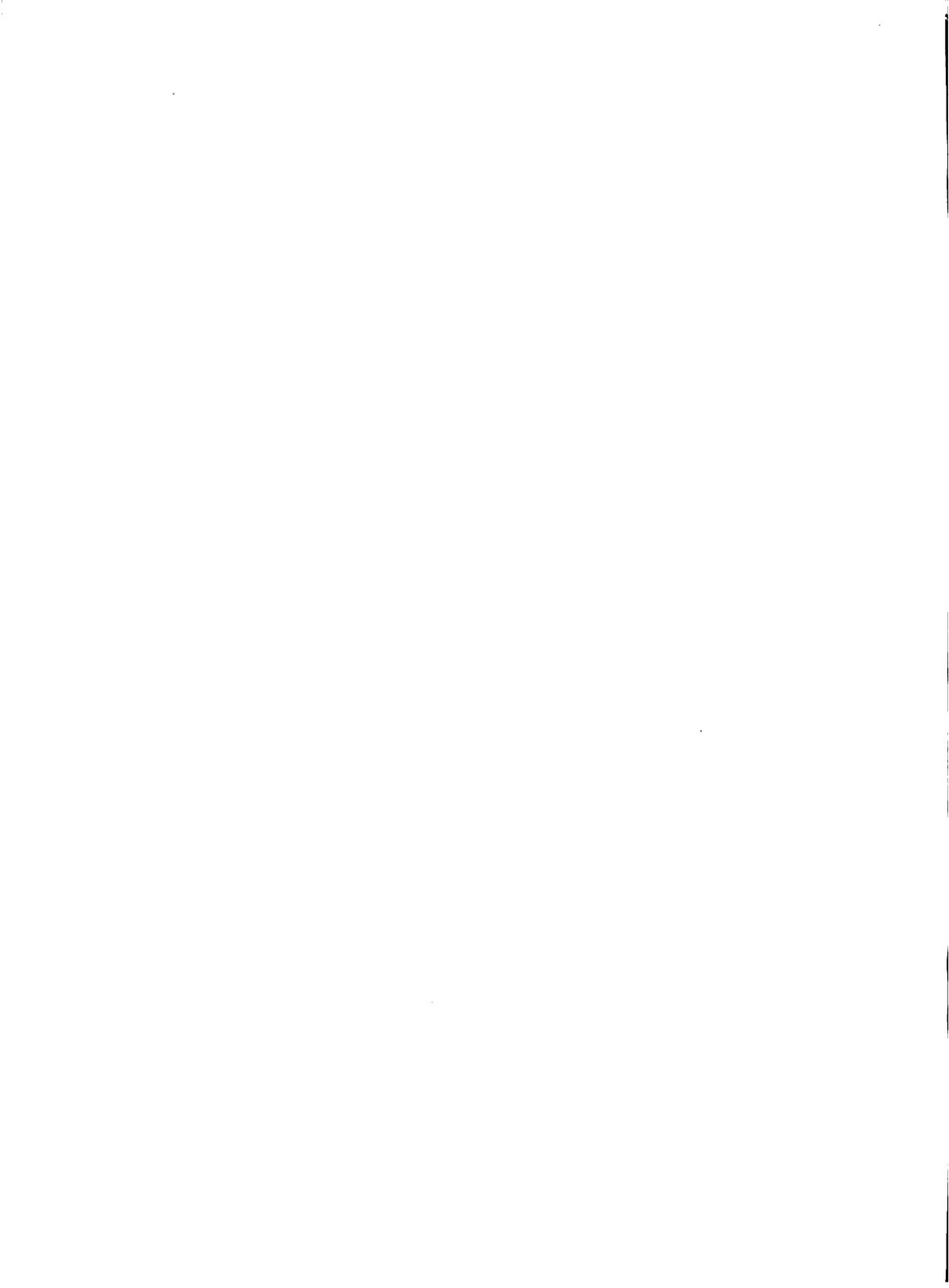
**GUIA PARA
LA ELABORACION
DE UN PROGRAMA
DE REFORMA AGRARIA**

Federico Herrero

Guatemala, 1973



El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento a los organismos nacionales que solicitaron su asistencia técnica, a través de la cual ha derivado las experiencias presentadas. Asimismo desea agradecer al IICA, Institución patrocinadora de este trabajo, por permitirle tomar el tiempo para su elaboración; a los compañeros que han dado su apoyo moral para el cumplimiento de esta tarea, a aquéllos que han colaborado directamente en su elaboración, y a mi familia, motivo de estas iniciativas.



PREFACIO

La programación de la reforma agraria se viene realizando en una forma parcial, desordenada y poco sistematizada en diferentes países de Centroamérica. A esta situación han contribuido varios factores, entre ellos: que el personal encargado de esas funciones ha estado sujeto a cambios constantes. Esa inestabilidad impide aprovechar las experiencias y perfeccionar el método de recolección y ordenamiento de datos necesarios para estructurar programas de reforma agraria viables y eficientes.

Las deficiencias señaladas han sido reconocidas por los directores de los organismos encargados de la ejecución de los programas y en la Tercera Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, celebrado en la Ciudad de Guatemala en noviembre de 1968, se recomendó a la Dirección Regional para la Zona Norte del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) que elaborara documentos de base que contribuyeran a corregir esas anomalías. A ese efecto, la Zona Norte del IICA preparó un pequeño documento para ser sometido a consideración de la Reunión Extraordinaria de Ejecutivos del Istmo Centroamericano de Reforma Agraria.

El trabajo, elaborado por Clifford y Herrero^{1/}, puede ser considerado como antecedente del presente trabajo, que es una respuesta más amplia a la solicitud mencionada.

En términos generales, esta Guía para la Elaboración de un Programa de Reforma Agraria, consta de cinco partes. La primera de ellas, a manera de introducción, busca justificar su elaboración, y definir los objetivos del desarrollo. Estos son necesarios y deben constituir el punto de partida para enfocar adecuadamente cualquier tipo de programas o esfuerzo que se realice. Una vez que se cuenta con objetivos claramente definidos, es posible elaborar el programa de acuerdo a las características que presente el sujeto, en este caso la estructura agraria.

El conocimiento de las características se logra mediante el diagnóstico, tema que se trata en la Segunda Parte. De la confrontación que resulte entre las características del sector y los objetivos del desarrollo, se desprenden los objetivos del programa, y sus medios de acción. Uno de éstos, en cuanto a la reforma agraria se refiere, es la creación de

1/

Herrero, Federico G. y Clifford, Roy A., "Guía para la Planificación en Reforma Agraria", Memoria de la Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, Panamá, Mayo 1969; p. 9.1.1 a 9.1.14.

asentamientos campesinos; hacia los que está orientado el contenido de la Tercera y la Cuarta Parte de este trabajo. En estas partes se expone un resumen conjunto de las experiencias del autor, y se propone una metodología para planificar tanto la estructura física, económica y social, como los aspectos dinámicos que esas estructuras modelo requieren para su formación y desarrollo. La última parte del trabajo recopila y cuantifica los costos e inversiones, brutas y netas, que pueda demandar el programa, según sus metas y objetivos.

Al elaborar esta Guía se pretende superar las limitaciones antes indicadas y responder a las solicitudes de los ejecutivos de los organismos de reforma agraria; al mismo tiempo que ésta pueda constituir el material básico para fines de entrenamiento de personal, o para ser utilizado en y facilitar la elaboración de programas por personas que no tengan un adiestramiento refinado en programación o en el tema específico de la reforma agraria.

Se pretende, con este trabajo, establecer algunas normas metodológicas que permitan sistematizar la recolección de información necesaria para elaborar un programa, así como elaborar procedimientos que faciliten la planificación y análisis de la empresa agrícola, que se constituyan en los asentamientos.

No se pretende que esta Guía sea exhaustiva, ya que está sujeta a varias limitaciones, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

Los objetivos del desarrollo, y los objetivos del programa que aquí se sugieren, representan la interpretación propia del autor. En algunos aspectos no necesariamente coincidieron con las ideologías prevalecientes en los países en que se desarrollen programas de este tipo. Cuando ese sea el caso, deberán ser analizados y establecidos a la luz de las ideologías propias del país. En esta Guía se presenta un método para derivar objetivos propios.

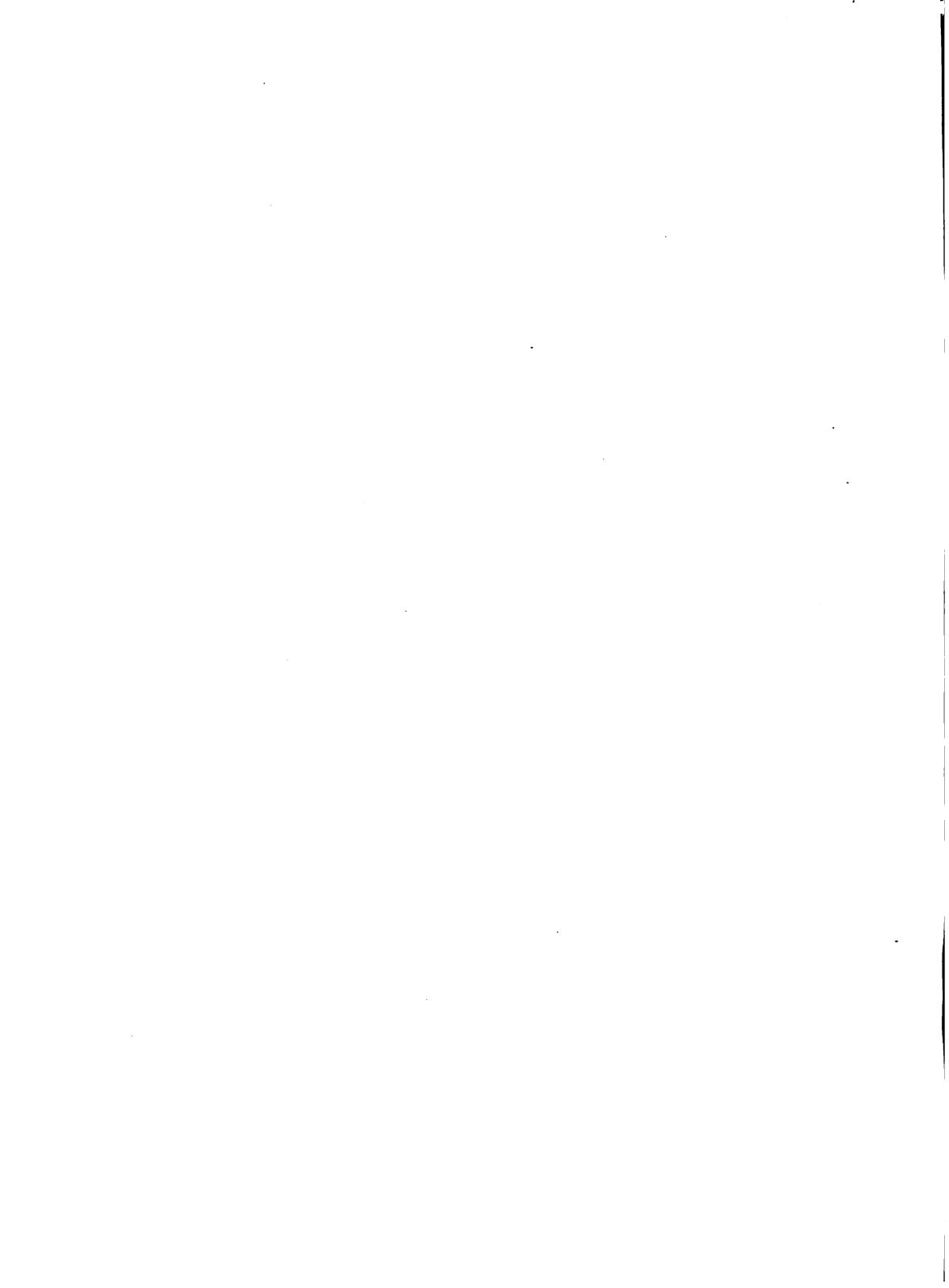
El presente trabajo ha resultado de las experiencias obtenidas en el medio centroamericano y por lo tanto, algunas de las afirmaciones que en él se hacen, pueden no ser generalizables del todo, aun dentro de la misma región. La metodología ha sido concebida para un medio donde predominan condiciones geográficas y ecológicas en general poco apropiadas para el logro de un desarrollo acelerado. Responde también a determinadas características en la estructura política y administrativa de los países.

En vista de esas limitaciones, esta Guía debe ser interpretada solamente como un aporte a la metodología existente; deberá ser complementada en los aspectos en que presente mayor debilidad, mediante otros estudios y trabajos que se elaboren con posterioridad.

Estamos conscientes que se requiere una revisión tanto de forma como de fondo; que algunos capítulos merecen ser reordenados dentro de todo el texto; que algunos más deben ser complementados, incluyendo otras actividades de la empresa agrícola; y que varios argumentos deben ser reforzados mediante una revisión bibliográfica y sus consecuentes anotaciones.

Un trabajo de esta naturaleza puede ser mejorado únicamente cuando éste se expone a fines didácticos y/o cuando se trata de aplicarlo en diversos casos. Esto, obviamente, no podría lograrse sin esta publicación básica. Esperamos los comentarios de las personas que utilicen este documento para poder producir una segunda versión del documento, en el cual se superen las limitaciones que se presentan en su aplicación práctica.

Dr. Humberto Rosado E.
Director Regional
para la Zona Norte del
IICA de la OEA



INDICE

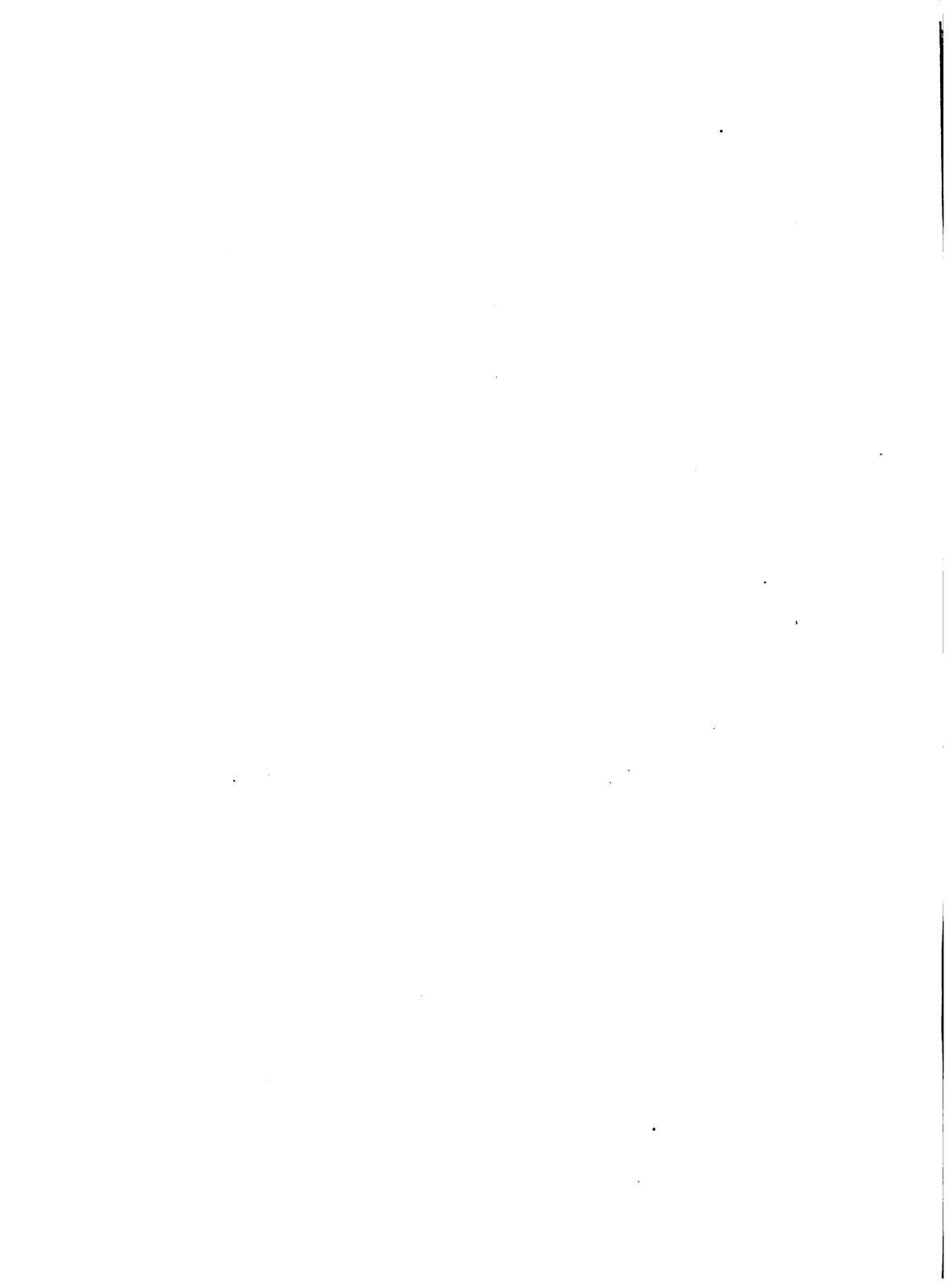
	Página
PREFACIO	iii
PRIMERA PARTE: INTRODUCCION	1
I ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION	3
A Experiencias en Reforma Agraria	3
B Concepción Política de la Reforma Agraria	5
C Recursos Disponibles	7
D Requisitos Básicos y la Programación	8
E Programación:Objetivos, Metas y Medios	9
II OBJETIVOS DEL DESARROLLO	13
A El Hombre, Sujeto de Desarrollo	13
B La Nación, Proyección del Individuo	17
C Conclusiones con Respecto a los Objetivos del Desarrollo	19
SEGUNDA PARTE: DIAGNOSTICO DE LAS SITUACION AGRARIA	23
INTRODUCCION	25
I HIPOTESIS DE TRABAJO	26
A Esquema Hipotético General	28
B Aspectos Sociales	31
1. Bienestar social	31
2. Bienestar material	32
3. Indicadores sociales	33

C	Aspectos Económicos	33
	1. Ingreso y capacidad de consumo	33
	2. Producción y control de recursos	35
	3. Indicadores de los aspectos económicos	38
D	La Reforma Agraria y el Esquema Hipotético	38
II	INDICADORES DEL DIAGNOSTICO	41
A	Marco General	44
	1. Recursos físicos	44
	2. Población	45
	a. Características	45
	b. Densidad de población	48
	c. Migración	49
	3. Relaciones intersectoriales	51
	4. Servicios sociales	53
	5. Situación social	55
B	Estructura Nacional y Local de Gobierno	55
C	El Marco Agrario	56
	1. Distribución de las tierras	56
	2. Utilización de los recursos	58
	a. Uso de las tierras	58
	b. Composición de las actividades agrícolas según tamaño de la unidad de explotación	59
	c. Producción y eficiencia	62
	i. Producción de las unidades agrícolas	62
	ii. Indicadores de la eficiencia	64
	d. Uso del capital	65
	e. Producción y empleo	66
	i. Requisitos de mano de obra de las actividades agrícolas	66

ii	Absorción de mano de obra de las unidades	67
iii	Balance de empleo	67
f.	Producción e ingresos	69
i	Distribución del ingreso	69
ii	El ingreso mínimo vital	73
3.	Estructura social agraria	73
a.	Formas predominantes de tenencia	74
b.	La escala social agraria	76
D	Reusmen esquemático de los indicadores del diagnóstico	78
III	EJEMPLO ANALITICO DEL DIAGNOSTICO	81
A	Importancia del Sector Agrícola	82
B	Bienestar Social	84
1.	Bienestar material	84
a.	Niveles de ingreso	84
b.	Inversión pública	87
2.	Integración social	88
a.	Estabilidad física	89
b.	Participación social	90
C	Niveles de Empleo	91
D	Distribución y Uso de Recursos	92
1.	Distribución de las tierras	92
2.	Utilización de las tierras	95
3.	Utilización del capital	99
E	Formas de Tenencia	101
F	Escala de Tenencia	103
G	Orientación de los Programas Agrarios	105
IV	OBJETIVOS DE UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA	107

	Página
TERCERA PARTE: CRITERIOS Y NORMAS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO DEL ASENTAMIENTO	111
INTRODUCCION	113
I OBJETIVOS, METAS Y MEDIOS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO	116
A Objetivos Generales y Específicos	116
B Metas del Desarrollo de Asentamientos	119
1. Obtención de bienes y servicios que intervienen en el proceso de producción	120
a. Componentes del proceso de producción	121
b. La venta de servicios	121
c. Obtención de los servicios públicos necesarios para satisfacer ciertas necesidades personales o comunitarias	121
d. Participación de las personas en actividades cívicas y políticas	121
e. Obtención de servicios cuya fuente está al nivel local	122
f. Metas de acción a corto plazo (2 años)	122
g. Metas de acción a mediano plazo (4-5 años)	123
h. Metas de acción a largo plazo (8-9 años)	123
C Medios del Desarrollo	123
1. Instrumentos de acción	124
a. Organización social y asociatividad cooperativa	124
b. Planificación agrícola	126
2. Servicios	127
a. Asistencia técnica	127
b. Crédito	128
c. Comercialización	128

d.	Salubridad pública	129	
e.	Educación	129	
	i	Educación primaria	129
	ii	Alfabetización de adultos	130
	iii	Educación cívica	130
3.	Inversiones	131	
	a.	Construcción de caminos	131
	b.	Acondicionamiento de tierras	131
	c.	Núcleos de población	132



LISTA DE CUADROS

	Página
1. Centroamérica: Composición porcentual de la población urbana y rural, según último censo	82
2. Centroamérica: Tendencias del crecimiento de la población entre 1950 y 1966	83
3. Centroamérica: Proyecciones del ingreso per cápita (en pesos centroamericanos)	84
4. Centroamérica: Distribución de la población en ingreso familiar agrícola, según grupos socioeconómicos	86
5. Centroamérica: Inversión per cápita de los gobiernos centrales (en pesos centroamericanos)	88
6. Centroamérica: Incrementos anuales de la población rural	90
7. Centroamérica: Productividad de la mano de obra en países seleccionados	92
8. Centroamérica: Densidad de población rural, según superficie en fincas	93
9. Centroamérica: Concentración de la tierra, según tamaño de finca (Superficie en manzanas)	94
10. Centroamérica: Utilización de las tierras según tamaño de las fincas (miles de manzanas)	96
11. Centroamérica: Tendencias en la composición de la superficie dedicada a distintos cultivos, según grupos de tamaño, en países seleccionados (manzanas)	97
12. Centroamérica: Absorción de la mano de obra en actividades agrícolas y pecuarias (años-hombre)	98

	Página
13. Centroamérica: Valor bruto de la producción en países seleccionados (pesos centroamericanos)	100
14. Centroamérica: Importancia relativa de las diversas formas de tenencia, según número de explotaciones	102
15. Centroamérica: Escala de tenencia	104

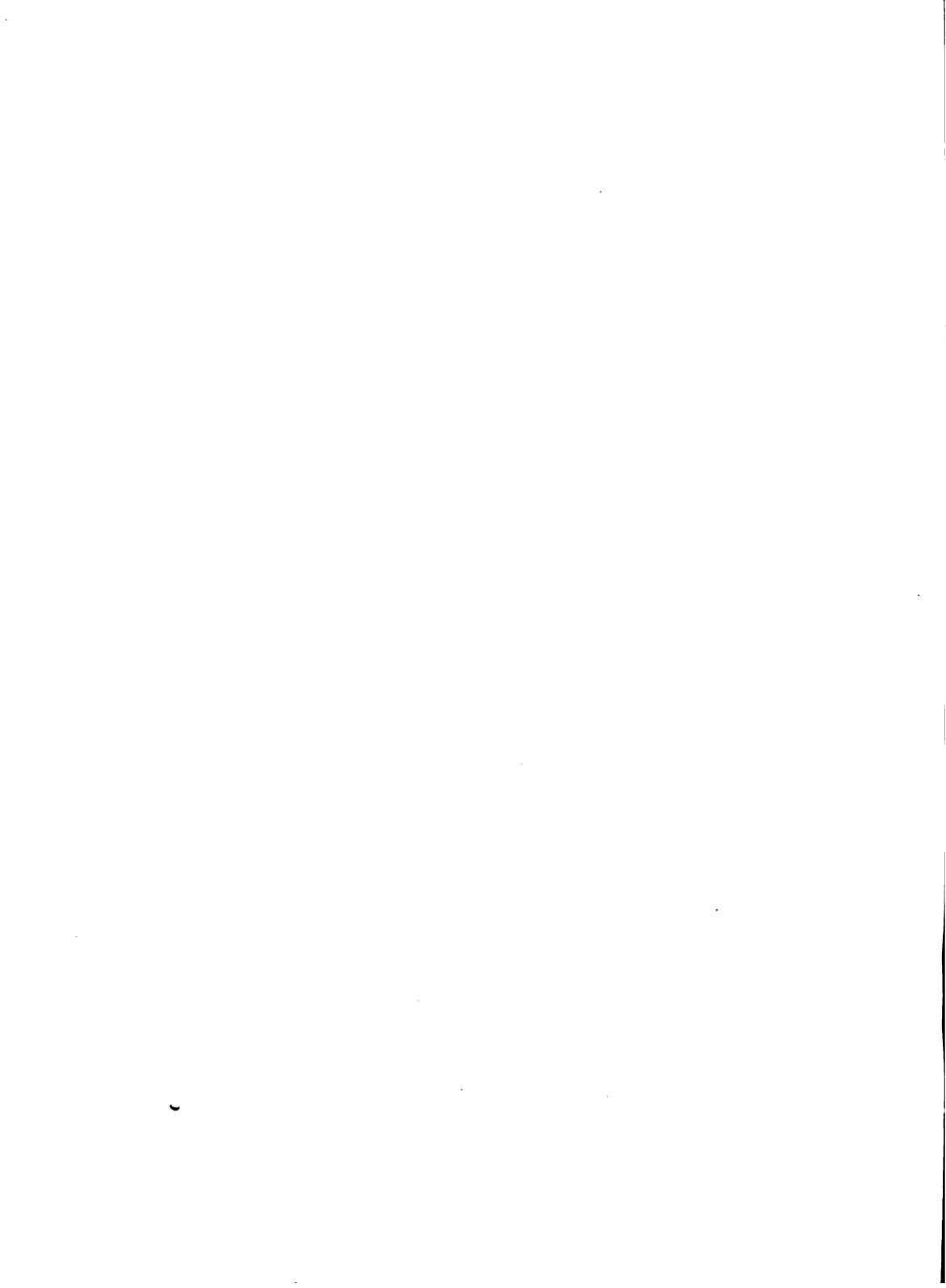
LISTA DE MODELOS

	Página
1. (PAIS): Población total y rural, distribución por departamento (año)	46
2. (PAIS): Superficie total y en fincas según división político administrativa (año y unidades)	48
3. (PAIS): Densidad de la población total y rural, año.	50
4. (PAIS): Producto territorial bruto por sectores, 1961–1972 (por ciento)	52
5. (PAIS): Valor agregado del producto del sector agrícola, años (a precios constantes)	54
6. (PAIS):, Distribución de la superficie en fincas según grupos de tamaño, año	58
7. (PAIS): Utilización de las tierras según grupos de tamaño de las fincas, año	60
8. (PAIS): Superficie cultivada, según grupos de tamaño de algunos cultivos seleccionados, año	61
9. (PAIS): Necesidades de mano de obra de los cultivos principales, en días-hombre	68
10. (PAIS): Estimación de la distribución del ingreso agrícola por grupos de tamaño de las fincas y trabajadores sin tierra, año	71
11. (PAIS): Distribución de las explotaciones según formas de tenencia por divisiones político-administrativas, año.	74
12. (PAIS): Distribución de las explotaciones agropecuarias según forma de tenencia y grupos de tamaño, año.	75
13. (PAIS): Población rural según escala de tenencia, año.	77



PRIMERA PARTE

INTRODUCCION



I ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

Los países latinoamericanos han iniciado y están haciendo significativos esfuerzos en el campo de reforma agraria. Estos varían en amplitud, en rapidez y en la radicalidad de su aplicación. En todos ellos se han encontrado problemas de orden práctico, político y técnico que son atribuibles a la complejidad de los programas, a su naturaleza política, a sus implicaciones socioculturales y a las limitaciones de recursos existentes. Por lo general, estos problemas pueden ser evitados o solucionados de antemano, mediante una programación sistemática de las actividades. De aquí el interés en el desarrollo de esta Guía.

A. EXPERIENCIAS EN REFORMA AGRARIA

En el pasado, cuando se ha hablado de una reforma agraria, de su cobertura e intensidad, la connotación ha sido básicamente la amplitud y rapidez con que se efectúe la redistribución de los derechos sobre la tierra, en beneficio de pequeños agricultores o trabajadores agrícolas^{1/}. Actualmente la reforma agraria se ha conceptualizado en una forma más amplia, que incluye no solamente la redistribución de la tierra, sino también la provisión de una serie de servicios complementarios, que permitan lograr un impacto positivo en el desarrollo de los beneficiarios, y consecuentemente, de los pueblos.

Esta conceptualización de la reforma agraria, ha tenido su origen en la experiencia de países en que se ha llevado a cabo este proceso más recientemente, ya que se ha aplicado desde la concepción de los programas.

Por ejemplo, la reforma agraria mexicana, producto de una revolución, se concentró en la transformación de la tenencia y distribución de la tierra. Los beneficios políticos alcanzados con el rompimiento de la estructura de poder fueron muy positivos, sin embargo, los resultados económicos a corto y mediano plazo fueron más bien negativos. Tan es así que en el transcurso de los años posteriores a la revolución se fue encontrando la necesidad de complementar el proceso de cambio estructural, con una serie de servicios adicionales y se hizo un esfuerzo por fortalecer los servicios crediticios, los de extensión agrícola y los mecanismos de mercadeo. La reforma pasó de ser un simple proceso de redistribución de la tierra a constituir prácticamente una política agraria.

1/

Doreen Warriner, *Land Reform in Principle and Practice*, Clarendon Press, Oxford, 1969, p. XIV y XV

En otros países^{1/} y basados en gran parte en la experiencia mexicana, dentro de los programas de reforma agraria se han provisto de algunos de los servicios complementarios que coadyuvan a que su aplicación y resultados sean exitosos. Quizá el caso más claro, en la década de 1960, no obstante los problemas que se han presentado haya sido el de Chile. En éste, el cambio estructural de la tenencia de la tierra ha implicado el establecimiento de una serie de servicios económicos y sociales y se han venido elaborando criterios que permitan acelerar la ejecución de los programas. Estos se han basado en estudios y análisis de los resultados de las experiencias de otros países y en las experiencias propias.

Es muy importante notar que, no obstante su importancia, la provisión de servicios no garantiza el éxito de un programa, si éste no se ejecuta con una clara definición de objetivos cualitativos y criterios resultantes, así como de objetivos cuantitativos que puedan tener un impacto significativo en la estructura socio económica nacional. Estas limitaciones se han palpado en otros países, en los que se han provisto servicios complementarios en la ejecución de los programas, pero tanto por su falta de objetivos y criterios tendientes al desarrollo, como por haber sido de una aplicación muy limitada, los programas han sido un apaciguador social y político, en lugar de herramientas de transformación institucionalizada.

En todos los casos, aún sin tomar en consideración la magnitud de los programas, los de reforma agraria presentan la característica de ser complejos y relacionados a diferentes disciplinas del conocimiento humano. Las actividades incluyen no sólo las orientadas hacia el desarrollo económico de los beneficiarios, sino también hacia el desarrollo social. Esta última variable requiere una compleja red de acciones para lograr sus fines. La multiplicidad de acciones, sin la suficiente previsión y orden, da origen a muchos problemas que tienden a limitar la amplitud y efectividad.

Existen también problemas originados en el tratamiento político de la reforma agraria y en los cambios de partido del gobierno, que traen consigo cambios imprevistos en las políticas y orientaciones. Estos a la postre retrasan y disminuyen la efectividad de los programas y de las acciones. Los problemas originados en los imprevistos tienen repercusiones administrativas y técnicas, además causan como consecuencia retrasos en la ejecución de los programas, disminución de su efectividad, y por lo tanto en la utilización de los recursos, tienen también efectos negativos en las actitudes de los beneficiarios y en la opinión pública, necesaria para obtener el apoyo de los mismos.

^{1/}

Se debe aclarar que las referencias a países son meros ejemplos, sin que se pretenda establecer una tipología exhaustiva de las experiencias y características de las reformas.

La ineffectividad y los cambios imprevistos de las acciones afectan al campesino, ya que los resultados no se mantienen a la altura de sus expectativas. Frecuentemente se da el caso que, al exponerse el beneficiario a ofrecimientos de tipo político, sus expectativas se establezcan de acuerdo a esos ofrecimientos. Cuando esas expectativas no se llenan por la acción gubernamental, se crea una frustración y resentimiento contra el gobierno y contra el programa mismo repercutiendo de igual manera en la reacción de la opinión pública. Por esta razón, es de suma importancia evitar estos acontecimientos, ya que parte del éxito del programa se basa, no sólo en su cobertura y criterios, en los servicios y en la opinión pública, sino también, y fundamentalmente, en la aceptación y colaboración que se pueda obtener del mismo beneficiario.

Los antecedentes y experiencias que se han tenido en la ejecución de los programas de reforma agraria indican también que es imprescindible que la planificación y ejecución de los mismos conlleve la coordinación de las actividades. Este aspecto ha sido muchas veces discutido, pero pocas veces comprendido y ejecutado. La coordinación debe realizarse al nivel de un proyecto y al nivel de un programa, tanto dentro de la institución ejecutora, como entre los entes gubernamentales que aportan determinados componentes al programa. Esta coordinación es el elemento que permite ejecutar una política de gobierno.

B. CONCEPCION POLITICA DE LA REFORMA AGRARIA

En el ambiente latinoamericano, el proceso político partidista es en el cual se concretan y llegan a realizarse los cambios, transformaciones o acciones que forman parte de la evolución de los pueblos^{1/}. La reforma agraria no es excepción en este proceso ya que por el contrario, ha sido un tema que, por su naturaleza y posibilidades de cambio ha tenido una gran aceptación entre el pueblo y como consecuencia, se ha prestado a especulaciones demagógicas partidistas. Es evidente que la reforma agraria tiene en sí una concepción básicamente política. Esta en cuanto a la amplitud e intensidad ha variado de un país a otro, desde cambios radicales en la estructura agraria, hasta simples paliativos sociales. Estas diferencias se encuentran también entre las ideologías partidistas en un mismo país.

Las diferencias estriban en los aspectos conceptuales y en la magnitud y profundidad de los programas y están relacionados con las ideologías de los partidos.

^{1/} David Easton, Amorroutu Editores, Buenos Aires, Julio 1969; 187 ps.

En algunos países se están llevando a cabo cambios ideológicos y reformas que tendrán un impacto imprevisible en los aspectos económicos y sociales.

Esto se debe a la estructura y control político que prevalece, y no a la falta de una necesidad de realizar importantes cambios estructurales que casi invariablemente son requeridos por las características socio económicas de los países. No obstante la estrechez de los actuales programas, se puede prever que cambios de gran importancia ocurran en el momento en que llegue a presentarse una coyuntura social y política, en que se pongan en evidencia las necesidades y se defina una ideología partidista que llegue a ejecutar una política de reforma agraria acorde a esas necesidades. Asimismo, llegada esta coyuntura pueden presentarse problemas por falta de suficientes criterios sobre la aplicación de programas de reforma agraria ya que las condiciones políticas no han permitido que el tema sea debatido y estudiado con anterioridad, en forma amplia y con suficientes conocimientos del medio. Sin embargo, estas deficiencias pueden y deben ser previstas en cada uno de los países, para que al presentarse esa coyuntura sea posible realizar los cambios en una forma más rápida, que incluya aquellos medios que garanticen el mejoramiento en las condiciones económicas de los países y en el desarrollo social del medio rural. Esta circunstancia requiere que los grupos interesados de cada país inicien una serie de labores tendientes a ordenar, lo que normativamente podría conceptualizarse como un programa de previsión agraria.

La otra implicación de la naturaleza político partidista se fundamenta en las diferencias de concepto y magnitud en la aplicación de los programas que puedan presentarse entre dos gestiones gubernamentales que podrían ser minimizadas, si el gobierno iniciador del programa dejara definidos y aceptados por la generalidad de la gente una serie de criterios, que junto con la permanencia de los funcionarios ejecutivos podrían dar continuidad a los programas. Actualmente, las deficiencias en la continuidad han sido la causa del desprestigio de los organismos ejecutores de los programas y de los programas mismos, no sólo al nivel de la opinión pública necesaria para apoyarlos, sino también entre el campesinado beneficiario.

Un problema especial que se desprende de la característica politizada de los programas de reforma agraria es el que se presenta cuando con los cambios de gobierno, se efectúan cambios en el personal de los organismos ejecutores. Estos problemas podrían ser reducidos considerablemente si se contase con criterios que pudiesen ser adoptados y utilizados por el nuevo personal. No obstante, se encuentra que sí existen criterios definidos en la mente de algunos individuos que participan en los programas, pero en forma parcial, y

no siempre como resultado de análisis objetivos. Ya en algunos países se ha reconocido esta deficiencia como un impedimento a una marcha acelerada de los programas, y se están tomando medidas para su institucionalización. Asimismo, grupos de países en diversas reuniones han llegado a estas conclusiones.^{1/}

Estos problemas originados en la concepción política y en la amplitud conceptual de la reforma agraria, determinan dos características que deben ser parte integral de los programas: la previsión y la continuidad.

C. RECURSOS DISPONIBLES

La reforma agraria, en casi todos los países de América Latina, confronta una problemática que se basa en la limitada disponibilidad de recursos técnicos y financieros, y en las condiciones de atraso en que se encuentra el sector agrario.

Por una parte, existe una limitación en la disponibilidad de recursos financieros, éstos que aun cuando se complementan con fondos externos, son escasos. Por ser limitados y tener una alta demanda, tienen un alto precio. Esto implica que su recuperación debe lograrse a un máximo y que su aplicación debe hacerse en aquellas actividades que produzcan la mayor utilidad económica, directa o indirectamente, y permitan hacer frente a las obligaciones contraídas.

Esta limitación no es exclusiva de los recursos financieros, se extiende también a los recursos humanos-técnicos de que se dispone. Estos pueden preverse de antemano como insuficientes para permitir una implementación masiva y exitosa de los programas que afectan al sector agrario. De aquí que los recursos técnicos también deban ser utilizados a un máximo.

Por otra parte, la magnitud de los problemas agrarios que requieren solución, es grande en todos los países, ya que en cualquier programa de reforma agraria son muchas las familias que deben ser beneficiadas e integradas al proceso de desarrollo. La magnitud y complejidad de las operaciones se hacen mayores en estos programas integrales, ya que comprenden no sólo la transferencia de los derechos de propiedad sobre la tierra, sino la promoción del desarrollo económico y social de la gente.

^{1/} IICA-CIRA, *Seminario sobre Programación y Administración de Reforma Agraria*, Nov. 9 - 18 de 1964 en Maracay, Venezuela; ps XXIII a XLV

Los países se encuentran en la conflictiva necesidad de realizar programas de gran amplitud con una gran limitación de recursos, lo que determina que las acciones se lleven a cabo, se deban caracterizar por ser efectivas en el logro de sus objetivos y permitan una maximización de los beneficios logrados en el uso de estos recursos. Esto reviste importancia, aun en aquéllos países en que las reformas se presentan solamente con paliativos sociales, pues los recursos que se dedican a los llamados programas de reforma agraria, podrían tener un impacto más apreciable en el desarrollo, dedicándolos a otro tipo de programas. También es posible concebir el caso en que, aun cuando actualmente no exista una coyuntura política para ampliar la cobertura de los programas, sí exista un deseo de lograr un máximo impacto en el desarrollo, dentro de las asignaciones presupuestarias y técnicas de que se dispone. En esos casos, la ampliación de las actividades sería factible mediante la concentración de recursos en aquellas actividades que prometan una mayor efectividad en su uso.

D. REQUISITOS BASICOS Y LA PROGRAMACION

Originados en la conceptualización amplia y compleja de la reforma agraria, en su concepción de política y en la disponibilidad de recursos, se han mencionado ciertas características que debe conllevar la implementación de los programas. Estas características son las de coordinación, previsión, continuidad, efectividad y maximización. Estas se pueden lograr más fácilmente cuando los programas que se elaboren sean el resultado de una programación sistemática de la reforma agraria, entendiéndose como tal, la identificación y ordenamiento de los componentes y acciones requeridos por el proceso que tienda objetivos concretos. Esta diferenciación se debe hacer en vista que la estructuración actual de los programas no se realiza, en la mayor parte de los casos, en una forma sistemática, y son el resultado de la agrupación de una serie de eventos irrelacionados, opiniones parcializadas, situaciones conflictivas sociales e intereses políticos originados en circunstancias temporales. A este tipo de conglomerado se le ha denominado generalmente como "Programa de Reforma Agraria" y no responde necesariamente a las necesidades previsibles a mediano y largo plazo para lograr el desarrollo de los países, ni a una estrategia desarrollista. Por lo tanto, su impacto resulta ser normalmente muy limitado. De hecho, una agrupación desordenada de eventos y ocurrencias resulta en un desperdicio de recursos. La coordinación es posible solamente con una previsión adecuada y ordenada de eventos, que en su mayoría son interdependientes.

Todas estas características y las circunstancias particulares en que se desenvuelven los países, hacen imprescindible el que se realicen los esfuerzos

para lograr una programación que a su vez agilice la ejecución de los programas, el entrenamiento de personal y permita una mayor efectividad en el empleo de los recursos escasos.

E. PROGRAMACION: OBJETIVOS, METAS y MEDIOS

La definición del proceso de programación contempla como punto clave, la identificación de objetivos y medios para el logro de los mismos. De aquí que se crea conveniente aclarar estos conceptos, que deben normar todo el proceso de programación.

Se cree que el punto de partida más adecuado para estos fines sea comenzar con una definición de lo que se entienda como un medio de acción.

Para los efectos de este trabajo, se entenderá por medio toda la gama de recursos, en su sentido más amplio, que puedan emplearse o proveerse para lograr determinados objetivos. Los medios pueden ser desde muy simples hasta muy complejos; pueden variar desde simples objetos, tal como la tierra o diversas formas de capital, hasta complejos sistemas que incluyen estructuras, procedimientos e instituciones. Entre estos extremos pueden incluirse acciones específicas, métodos, instrumentos elaborados como los planes, programas y proyectos.

Se incluyen ciertos resultados de otras acciones—producción, o determinadas características (propiedades) deseables, como pueden ser los conocimientos técnicos o algunas actitudes de la gente. El denominador común a todos ellos es que tiendan al ser empleados a un fin común.

Obviamente, una definición tan amplia de los medios se presta a confusiones, pues entre ellos se pueden identificar algunos que se asemejan a fines u objetivos, como podrían ser los conocimientos técnicos, la producción, o los cambios de actividades. Esta condición se presenta, pues el logro de un objetivo, especialmente en cuanto al desarrollo se refiere, implica la toma de una serie de acciones, independientes o inter-relacionadas, cuyos efectos pueden ser identificados como fines, pero que a su vez se pueden tomar como medios necesarios para lograr los objetivos finales deseados. Estas relaciones causas (medio)—efecto (fin), pueden sucederse en una secuencia muy prolongada dependiendo de la complejidad de los procesos, mediante los cuales se pueden lograr los objetivos finales.

Para aclarar las posibles confusiones que se presenten, se cree necesario establecer cierta jerarquía entre los objetivos y entre los medios. Así, se puede

optar por diferenciar entre un objetivo general y los objetivos específicos. Para los efectos de este trabajo, se entenderá como objetivo general, el fin último de un conjunto de acciones. Ahora bien, es sumamente difícil definir un objetivo general en términos que permitan su clara identificación. Es más comprensible y operativo definirlo de acuerdo a las características o condiciones que deben hacerse presentes para que se dé el objetivo general. Estas características o condiciones serán las que se tomarán como objetivos específicos. Se debe aclarar que el logro de los objetivos específicos, no garantiza necesariamente el logro del objetivo general, si no están mezclados en las proporciones adecuadas y en función del sujeto mismo del desarrollo. Esta condición se hará más obvia cuando se traten de especificar los objetivos.

Es importante indicar que para el logro de características o condiciones, los objetivos específicos permiten en sí identificar los medios que se pueden emplear.

Es conveniente establecer la relación existente entre los objetivos y la programación. El objetivo general, o sea el desarrollo, debe considerarse como normativo, pues constituye el logro de fines ideales, no fácilmente alcanzables. Hacia ellos tiende particularmente un plan, entendiéndose por tal a un conjunto de programas resultantes de la identificación de las características o condiciones que deben hacerse presentes para lograr el objetivo general, o sea la identificación de los objetivos específicos. Los programas se estructuran dentro de determinados campos de acción que involucran determinados medios; en este sentido, un programa permite lograr algunos objetivos específicos que tienden al logro del objetivo general en forma parcial, y su cobertura depende del campo de acción. En el caso de los programas de reforma agraria, el campo de acción es más amplio y tiende a mayores objetivos específicos que en el caso de, por ejemplo, un programa de producción agrícola. Los objetivos específicos que pueden cumplirse con un programa, según se dijo, permiten identificar los medios de acción, y por tanto, pueden ser considerados de carácter operativo. En el caso de un programa de reforma agraria, los instrumentos básicos son los proyectos, en una forma muy específica, la formación de asentamientos, en los que se pretende lograr al máximo y a nivel local, los objetivos normativos del desarrollo, y los objetivos operativos del programa, mediante las acciones que estructuran la ejecución del proyecto.

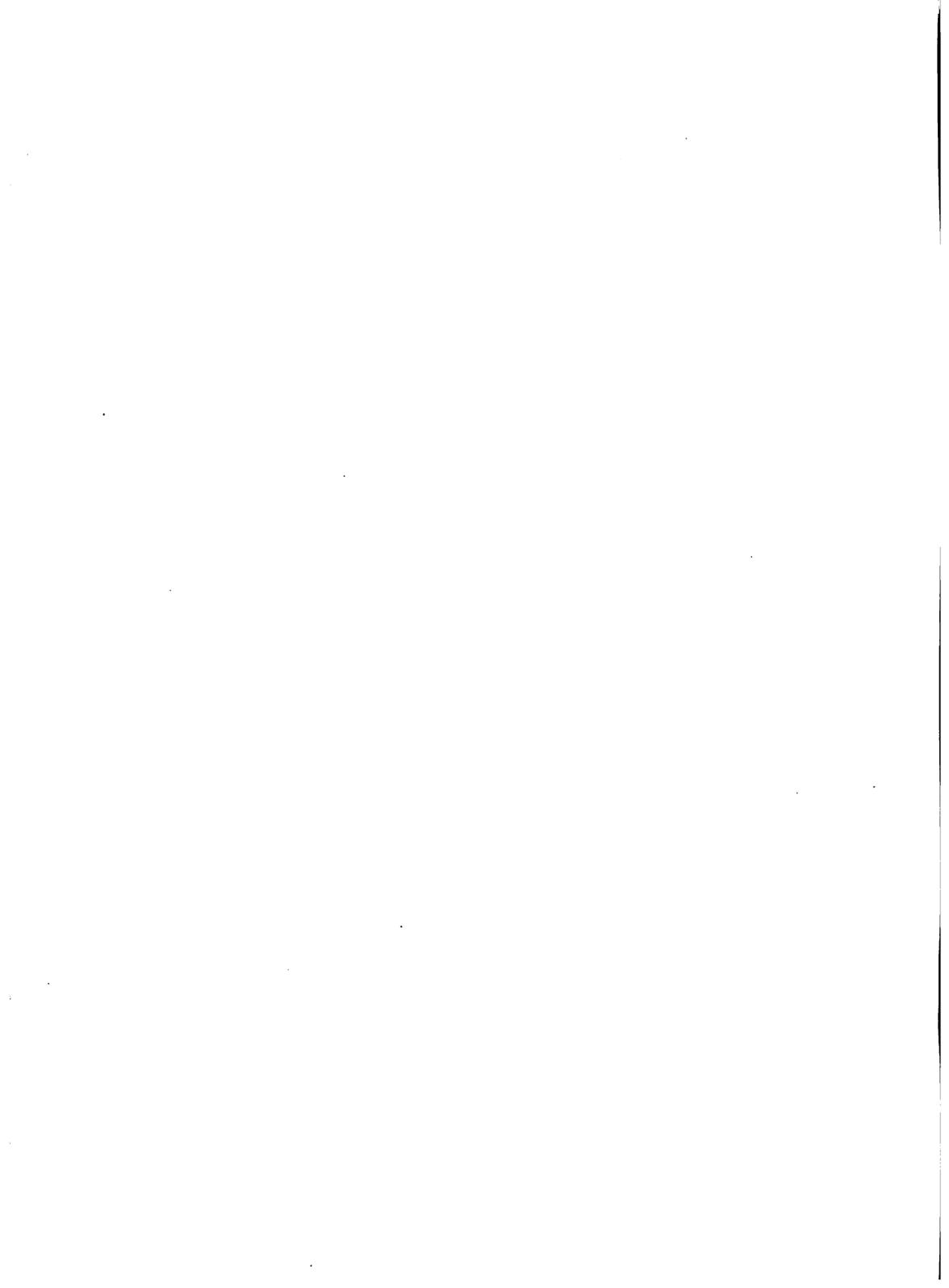
Hasta el presente no se ha tocado el tema de las metas. Estas pueden referirse tanto a los programas como a los proyectos, y tanto al logro de ciertos objetivos intermedios, como aquéllos requeridos para el logro de un objetivo específico, como a la terminación de ciertas acciones. El establecimiento de

metas, se considera de esencial importancia, pues no sólo son los elementos que obligan a definir una estrategia para llegar a los objetivos, sino también constituyen medidas evaluativas del progreso de los programas y proyectos. Las metas obviamente están asociadas al factor tiempo y constituyen los elementos fundamentales en la operatibilidad de los programas. Una característica fundamental de las metas es que éstas están asociadas también a una razón (factor tiempo) numérica, sea que éstas se asocien al logro de objetivos intermedios o a la creación de características físicas o institucionales^{1/}. Así, se puede hablar de lograr la aceptación de la tecnología en un 20 por ciento de la gente por año o de la habilitación de tierras a un determinado número de familias al año, respectivamente.

Es importante notar que, para poder aplicar las definiciones anteriores en el proceso de elaboración de un plan, programa o proyecto, es necesario tener conocimiento de una serie de interrelaciones de causa efecto que permitan identificar los medios y definir los criterios que normen la aplicación de los medios, para obtener los objetivos o metas que se persiguen. Ambas cosas se pueden lograr mediante el análisis de situaciones existentes, y mediante la evaluación de las acciones pasadas. Es sólo en la definición de los objetivos del desarrollo, que se hace necesario recurrir a la proyección de las situaciones ideales que se pretendan, y que debe ser el resultado de discusiones de tipo filosófico e ideológico, y hasta cierto punto pragmático, lo cual será tema del siguiente capítulo.

1/

En el proceso de elaboración y análisis de este trabajo se pensó conveniente establecer ciertas diferencias entre metas normativas, operativas y evaluativas. Sin embargo, se descartó esta diferenciación por no haberse llegado a una definición funcional de las mismas. Se hace mención de este hecho, pues se cree conveniente para fines didácticos y analíticos, que se lleguen a precisar esas definiciones para perfeccionar la técnica de programación.



II OBJETIVOS DEL DESARROLLO

En la primera fase para iniciar la elaboración de cualquier programa de naturaleza desarrollista, es necesario hacer un análisis de los objetivos que se persiguen con el desarrollo y con la aplicación del programa, especialmente cuando se refiere a la reforma agraria, como componente de una política nacional progresista. Aun cuando aquí se sugiere una serie de ideas sobre los objetivos, este es un tema que debe ser analizado conscientemente en cada uno de los países.

No obstante que parece haber una similitud de opinión sobre los objetivos generales del desarrollo, frecuentemente ocurre que al definir sus implicaciones concretas y sus objetivos específicos, estos se confunden, y responden a diferentes criterios y marcos parcializados, que son las opiniones de los dirigentes de las políticas. Los objetivos deben exponerse claramente de tal manera que sirvan como la guía de las políticas y como medidas evaluativas de sus logros. Se debe contar con ese marco normativo y explícito de referencia a fin de asegurarse que acciones que requieren y absorben recursos y esfuerzos, lleguen a tener impacto en el desarrollo, y evitar que, no obstante que puedan llegar a producir efectos positivos en los indicadores convencionales, a la postre no concuerden con los resultados previstos dentro del marco establecido. Para que los objetivos puedan emplearse como guías en la programación deben ser precisados en términos de metas que puedan cumplirse en el proceso de ejecución de un programa.

A. EL HOMBRE, SUJETO DE DESARROLLO

Al analizar los objetivos, se debe tener presente que el hombre es el centro y fin último del desarrollo, y que el desarrollo de la nación —comunidad de hombres— será el resultado del progreso alcanzado por sus miembros. Desde que el individuo no vive en un mundo propio, sino en una sociedad, los objetivos que a él se refieren deben analizarse con referencia a su misma persona, y a sus relaciones sociales en la comunidad.

Aun cuando los objetivos del desarrollo que se refieren al hombre tienen un contenido filosófico que amerita ser analizado a profundidad, es posible plantearse ciertos objetivos que están dentro de la comprensión del individuo no especializado. Obviamente, una de las características que distinguen al hombre de otras especies animales es la de tener un poder de raciocinio, y específicamente, una de las formas superiores del pensamiento que es su imaginación e iniciativa. Estas características y el tener conciencia sobre su ser y su relación al medio ambiente, definen al hombre como poseedor de una identidad propia. No obstante, estos atributos naturales del hombre, no se

desarrollan en su debido y posible grado en la mayoría de los pobladores, dadas las condiciones que prevalecen en el agro de nuestros países.

Esta aseveración podría parecer muy extrema a primera vista, sin embargo, la mayoría de la gente en nuestros países, parece tener un poder de raciocinio muy limitado para participar activamente en los procesos sociales. Su participación no va más allá de ciertos procesos elementales relacionados a las necesidades básicas del ser humano. Su imaginación e iniciativa se han visto también restringidas para que armonicen con la complejidad de la vida comunitaria de un mundo moderno. El origen de esta anomalía puede atribuirse a que gran parte de la gente se haya visto apartada de los procesos sociales y se le haya impartido conceptos erróneos sobre la conciencia de su persona y sobre su papel en la comunidad. Podría aun pensarse, que la gran mayoría de los hombres no ha podido desarrollar y carece de una identidad propia, compatible con los adelantos, conocimientos e ideales de la humanidad.

Si se acepta que el raciocinio, la imaginación, la iniciativa y la conciencia son las características que dan identidad propia al individuo, y que definen al hombre, su fomento y desarrollo a altos niveles constituye en sí, el objetivo primordial hacia el individuo, y del desarrollo. Estas características no implican de ninguna manera que dentro de ese complejo objetivo, se deba incluir una concepción doctrinaria en particular.

El desarrollo de estos atributos permite que el hombre continúe refinando su propia ideología, su propia doctrina, sus propósitos, objetivos y metas.

Para que estas características y objetivos, se puedan cristalizar, es necesario que el hombre disponga de ciertas condiciones físicas y sociales, y de ciertas características institucionales en su medio ambiente. Esas condiciones son básicamente su bienestar material y su seguridad previsible. El bienestar se debe entender, en el plano material, como la obtención de aquellos bienes o servicios que permitan satisfacer las necesidades más apremiantes del individuo. Puede considerarse que éstas sean su alimentación, vivienda y abrigo. En tanto la persona no disponga de un mínimo de estos bienes y servicios, su principal preocupación sería encontrar los medios para obtenerlos.

Otra condición para lograr los objetivos de realización del hombre, y que posiblemente se manifieste con mayor intensidad en los estados más avanzados del bienestar material, es la de contar con cierta seguridad para el futuro. Esta está comprendida por expectativas o casi certeza de disponer en forma constante de oportunidades que permitan mantener las condiciones de

bienestar lograda durante su vida productiva, y las previsiones necesarias para contar con los medios de vida en los periodos en que su capacidad productiva disminuya. La concientización sobre la seguridad para la vejez puede, junto con su provisión, ser uno de los principales incentivos para que se pueda lograr una participación activa del individuo en los procesos de desarrollo. Este último componente de la seguridad abarca tanto los aspectos económicos, y sus efectos agregados, como la acumulación de conocimientos que permitan prolongar esa vida productiva, mediante un cambio en la naturaleza de las actividades del individuo.

No obstante lo antes dicho, no podría pensarse en que el individuo no tenga, en sus condiciones actuales, un espíritu de superación propia. Este espíritu no se muestra en forma obvia en sus actividades y actitudes actuales con respecto a sí mismo, ya que éstas resultan en forma casi compulsiva de los obstáculos económicos y sociales que se le presentan. Es ampliamente conocido que la mayoría de las personas tiene deseos e intereses de educar a sus hijos. Estos intereses pueden interpretarse como una manifestación de su propio deseo de superación, en la forma de una proyección de su ser. Este en sí, y los sacrificios que implica, puede tomarse también como uno de los objetivos mismos del desarrollo.

Estos objetivos de superación tienen manifestaciones que deben conocerse para poder traducirse en guías de un programa. Las manifestaciones, aún cuando vagas en su descripción, son fáciles de reconocer. Podría pensarse que una de éstas sea la industriiosidad y laboriosidad del individuo, serie de actitudes que son reconocibles en el comportamiento de la persona. Las características de los objetivos se pueden reconocer por la postura social que demuestra la persona al participar en los procesos sociales, por el interés que pueda sentir en los cambios en su medio ambiente y por sus actitudes con respecto a su persona y a sus dependientes

Como se ha indicado, no sería correcto analizar los objetivos del desarrollo únicamente en referencia al individuo, aun cuando éste deba ser el objeto último de las políticas, sin que se considere el medio social en que se desenvuelve. Por una parte, el medio social puede presentar ciertas características que estimulen o restrinjan las manifestaciones propias del individuo. Así, como frecuentemente sucede, el medio presenta algunas trabas conformadas por la tradición, que limitan la libertad individual o colectiva, e impiden o inhiben la aplicación de iniciativas. La remoción de ciertos obstáculos reconocidos es el principal objetivo de la reforma agraria, en cuanto al sector rural se refiere.

Por otra parte, la naturaleza de ciertos servicios o bienes que son componentes integrales del bienestar, que se toma como objetivo del desarrollo individual, hace que éstos no se puedan realizar sino con el concurso de los miembros de la comunidad, como el resultado de un esfuerzo colectivo. Para comprender las implicaciones de los objetivos, es necesario definir lo que aquí se entiende como comunidad. Esta se entiende como el conjunto de individuos que se reúnen en torno a un objetivo común y que se organizan para ordenar sus interrelaciones. En este ordenamiento está implícito que existe una participación activa de cada uno de los miembros, en los procesos de ordenamiento. Sin embargo, dado que las comunidades encontraron su ordenamiento años atrás, y que éste ha sido ya institucionalizado, ha llegado a ser considerado como un "objeto", por llamarlo así, que frecuentemente pasa desapercibido por determinados miembros que lo han usado, desmedidamente algunas veces, para la satisfacción de sus ambiciones personales. En el transcurso del tiempo se le ha dado al proceso de ordenamiento un carácter de inflexibilidad. Estas características han dado origen a una serie de deformaciones, que sitúan al individuo común en una posición pasiva y han inhibido el desarrollo de su personalidad.

Desde el momento que exista una comunidad, es necesario que su organización tenga suficiente flexibilidad y pueda ser ajustada según lo demanden los cambios sociales y económicos que acontezcan en la sociedad, ya que éstos se tornan imposibles mientras no se logre una participación directa y activa de los individuos en el proceso de ordenamiento y reordenamiento de la comunidad.

Es importante también considerar al hombre en su medio social, porque en éste se encuentra una serie de incentivos que permiten desarrollar las características que le dan identidad propia y definen su personalidad. También estos estímulos pierden su importancia y se anulan si el individuo no puede participar en los procesos de reordenamiento y ajuste del orden establecido, sin que el individuo se identifique en una forma perdurable con la comunidad, y sin que se beneficie de las oportunidades que puede brindarle la comunidad en la conducción de sus actividades, en la satisfacción de sus necesidades, y en el logro de su bienestar.

Podría pensarse que los anteriores son objetivos muy limitados del desarrollo del individuo; sin embargo, éstos son, en sus aspectos materiales, los objetivos más simples a que puede aspirarse en una sociedad, en que sus miembros son observadores casuales de procesos que afectan su vida. En sus principios, son los objetivos más altos a que puede aspirar una sociedad para con sus miembros.

Al hablarse de comunidad se debe tener presente que ésta puede ser aquella vecindad en que el individuo desarrolla directamente sus actividades cotidianas, o aquélla compuesta por todas las localidades que componen una nación. En ambos casos, se ha producido e institucionalizado un ordenamiento y se requiere la participación de todos los miembros, pues el orden establecido, o los procesos de reordenamiento, afectan a cada uno de ellos.

Las características de los procesos de participación son diferentes en ambos niveles, pero sus fundamentos son los mismos. A nivel local, esa participación puede ser directa, pues la influencia en el individuo es generalmente más directa; al nivel nacional, esa participación es indirecta, y forma parte de un proceso político que normativamente debería responder a muy variados intereses, de muy diferentes grupos, pero que dado el ordenamiento previo y sus deformaciones, no siempre resulta en la representación de la participación de esa pluralidad de grupos con intereses propios. Estas deformaciones han originado el que se haya inhibido el desarrollo de las potencialidades del hombre, en cuanto a su identificación propia y definición de propósito, a su capacidad de razonamiento, a su imaginación creadora que pueda resultar en la ampliación de su iniciativa, y en sus capacidades directivas y de organización.

El desarrollo requiere fundamentalmente, de una participación activa del individuo en los procesos de su comunidad local o nacional. Esta participación implica, no sólo lograr una definición de identidad propia del individuo, sino también la formación de conciencia sobre su identidad, así como desarrollar su capacidad de influencia y decisión en los procesos. Estas características, por no ser generalizadas y por no manifestarse abiertamente bajo las condiciones actuales, deben ser fomentadas, como objetivos del desarrollo que atañen al individuo.

B. LA NACION, PROYECCION DEL INDIVIDUO

De lo dicho anteriormente, se deduce que los objetivos del desarrollo, para ser enmarcados en una política agraria u otro tipo de política, como conjunto de acciones tomadas por un gobierno, deban tomar como sujeto principal al individuo, y responder a los objetivos previstos para él. Si los objetivos del desarrollo antes indicados se resumen en una forma generalizada, como el mejoramiento de la vida de la gente, su logro implicaría la imperativa necesidad de:

- **Ampliar las oportunidades de mejoramiento económico de la gente y los medios para proveer una seguridad en su continuidad;**
- **Ampliar las oportunidades sociales de participación en los procesos, lo que a su vez requiere**
- **Hacer más flexible el ordenamiento social establecido.**

Contemplando los objetivos del desarrollo en esa forma, es menester aclarar algunos conceptos que, aún cuando son conocidos, no siempre son adecuadamente aplicados, quizá por la participación predominante de ciertos grupos profesionales en la elaboración de planes y determinación de las políticas, o quizá por ser deliberadamente mal empleados a consecuencia de presiones de grupos minoritarios. Estos conceptos, o malas concepciones, mejor dicho, se refieren al énfasis que se ha dado a los aspectos puramente económicos y su producto, cuando se habla de los objetivos del desarrollo y sus indicadores. Esta aclaración es de suma importancia, pues frecuentemente se determinan políticas que promueven el desarrollo y el logro de sus fines, sólo en forma marginal.

Los economistas han encontrado gran eco en la aplicación del indicador del producto nacional como guía del desarrollo alcanzado. Este ha llegado a ser aceptado como un objetivo específico del desarrollo a pesar de que se encuentra sujeto a errores, pues los supuestos en que se basan, no siempre se observan en las economías. El indicador presupone que:

- **existe una generación de empleos e ingreso equivalente al aumento del producto;**
- **existe una disponibilidad de bienes y servicios equivalentes al aumento;**
- **existe una distribución más o menos equitativa del ingreso generado por esa distribución y consecuentemente,**
- **existe una capacidad adquisitiva comparable al aumento en el producto, que permite un aumento en el bienestar de la gente.**

Estos supuestos no pueden ser aceptados en su integridad, pues, por una parte, no concuerdan con la estructura económica de los países^{1/}. Las realidades indican que en los países latinoamericanos, en general, existe una distribución poco equitativa del producto de las actividades^{2/}, y un muy bajo poder adquisitivo en la mayoría de la población. Este no permite absorber el flujo de bienes y servicios comprendidos en el producto, que resulta de la capacidad productiva del sistema. Por estas razones, puede ser muy falaz el aceptar, sin cuestión alguna, el valor del producto generado como objetivo indicador del desarrollo. Esto es cierto, aun en la evaluación de un programa de reforma agraria en la que el desarrollo tiende hacia los objetivos antes esquematizados.

C. CONCLUSIONES CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO

En párrafos anteriores, se ha hecho alusión a un objetivo general del desarrollo y varios de sus objetivos específicos, y se ha sugerido una serie de características, que ya sea obstaculizan, o deben hacerse presentes para lograr los objetivos. Estas se utilizarán para ilustrar la diferenciación que se debe hacer entre un plan y los diferentes programas, según se mencionó en la sección anterior sobre objetivos, metas y medios.

Centrando la atención en el hombre, y en su relación con la sociedad en que se desenvuelve, y proyectando las aspiraciones posibles de una persona, el objetivo general del desarrollo para una nación podrá plantearse en términos de:

Lograr una participación activa y progresiva de los individuos en los procesos sociales y económicos, y permitir la manifestación de una identidad propia del individuo.

Este objetivo debe permear todo el proceso de programación, elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo.

Dadas las condiciones que prevalecen en los países latinoamericanos y sus características, es posible derivar objetivos específicos que reflejen ciertas

1/

Herrero, F. "Hacia la elaboración de un marco analítico de las políticas de desarrollo en El Salvador", en *Estudios Centroamericanos*, Universidad José Simeón Cañas, San Salvador, 1970.

2/

Barraclougi, Solon. *Notas sobre Tenencia de la Tierra en América Latina*. ICIRA

condiciones particulares que son necesarias para el logro del objetivo general, y que impliquen la aplicación de medios determinados. Según el marco antes descrito, se pueden tomar los siguientes como los objetivos específicos del desarrollo:

- **Aumentar el bienestar material**
- **Crear condiciones que permitan una seguridad futura previsible.**
- **Flexibilizar el ordenamiento de la comunidad**
- **Motivar la toma de conciencia sobre la identidad propia.**
- **Promover la participación activa de los individuos en los procesos sociales y económicos.**

La identificación de los medios para lograr estos objetivos específicos se puede lograr preguntándose qué circunstancias, características o medios afectan cada uno de ellos, y también cómo se pueden modificar. Se presentarán en vías de ejemplo, algunos de esos medios. Así, se puede plantear la pregunta ¿por cuáles medios se puede afectar el bienestar material? Obviamente, son dos los principales: los ingresos de que disponga la gente, y los servicios que proporcione el estado. La siguiente interrogante sería, ¿cómo se pueden modificar esos medios? La respuesta, en cuanto a ingresos se refiere, es que sería afectado por: los niveles de empleo, los niveles de salario y condiciones laborales, el acceso al crédito, el acceso a la tierra, el acceso a los niveles tecnológicos y los niveles de educación en todos los estratos. Los cambios y modificaciones de estas situaciones responden a campos de acción que han sido ya bastante especializados, que requieren de instrumentos y sistemas, que dan origen a diferentes tipos de programas. Los niveles de empleo pueden ser cambiados mediante acciones comprendidas en un programa de fomento industrial, agrícola o agrario; los que se refieren a condiciones laborales, dentro de un programa laboral comprendido dentro del desempeño de labores de un ministerio de trabajo; el acceso al crédito en un programa crediticio; el acceso a la tierra en un programa de reforma agraria; el acceso a la tecnología en un programa de extensión agrícola y el nivel educativo en un programa de educación.

La creación de una seguridad previsible, se ve afectada por las medidas institucionales que existen en términos de seguro social o por el capital acumulado que tengan los individuos, sea en forma de bienes o de conocimientos. Estos medios se pueden afectar, ya formando o ampliando los

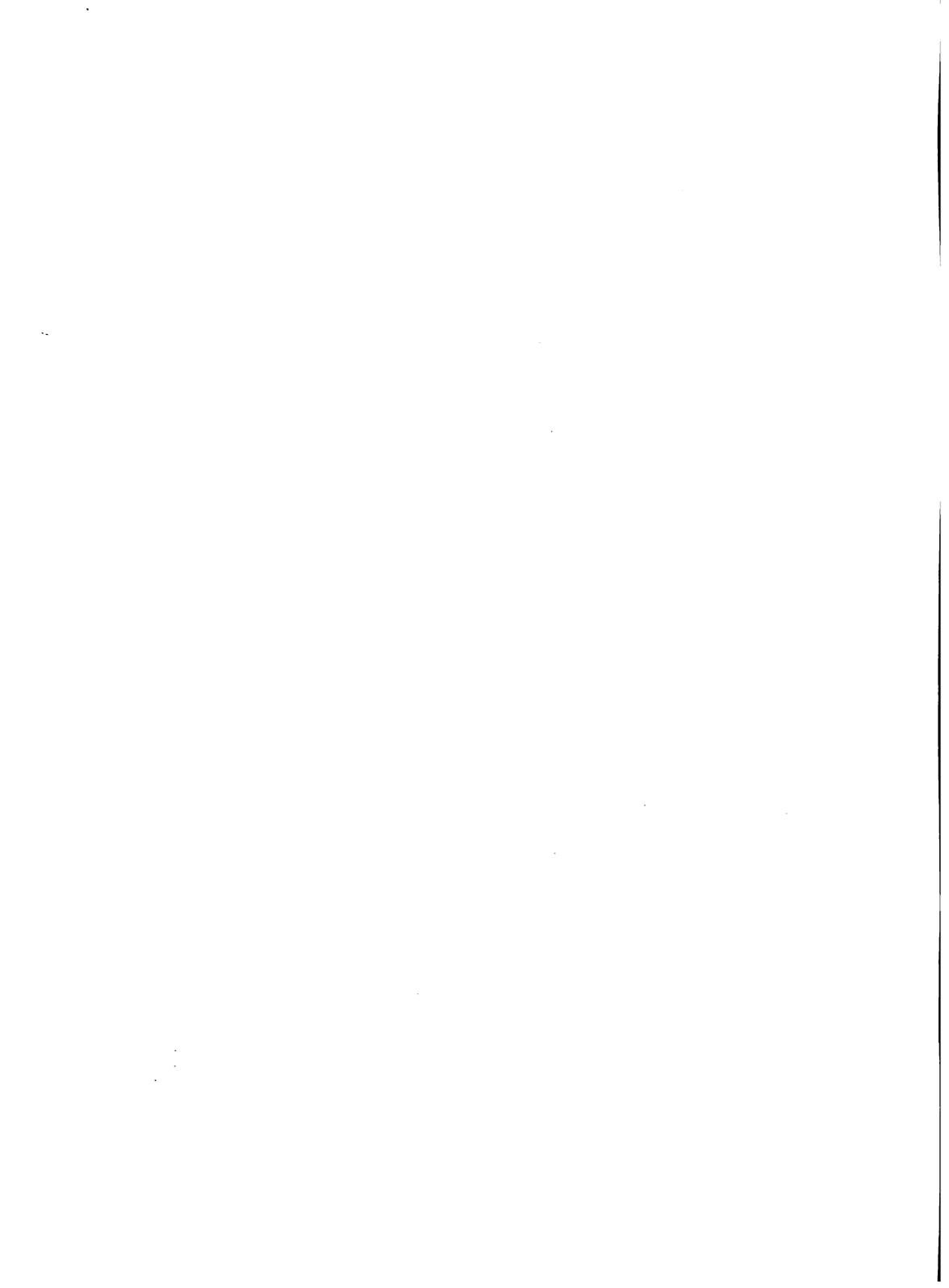
marcos institucionales de seguro social, dando mayor acceso a las tierras como forma de capital, o aumentando la productividad de los individuos y su especialización mediante la educación. Estos tres medios caerían bajo tres tipos de programas diferentes que tienden al mismo objetivo específico o sean programas de seguro social, de reforma agraria y educacionales. Al igual que los mencionados en el párrafo anterior, forman en conjunto parte de un plan nacional de desarrollo.

Ya que estos objetivos específicos serán tratados en la siguiente parte, no se insistirá aquí en su presentación. Baste con indicar, que constituyen la base para definir los objetivos del programa específico que formará parte del plan. Los medios de acción de éste, estarán dados por los objetivos generales del desarrollo y las características particulares que prevelezcan en su propio campo de acción. Este tipo de análisis será el tema de la próxima parte, en relación a las acciones de reforma agraria.



SEGUNDA PARTE

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION AGRARIA



INTRODUCCION

La estructuración y formulación adecuada de un proyecto o de un programa, así como la definición de sus objetivos, dependen de la definición de los objetivos generales del desarrollo y del grado de conocimiento que se tenga sobre las condiciones que prevalecen en los sectores en que sean aplicados. Estos conocimientos se logran mediante lo que se denomina como diagnóstico. Dentro del tema general de este trabajo, el diagnóstico contiene elementos metodológicos de orden técnico, y apreciaciones de orden político.

Desde el punto de vista técnico, mediante el diagnóstico se determinan las características que presenta el sector agrícola, la estructuración de la tenencia, y otros aspectos relevantes para este trabajo. Los resultados y características de las situaciones encontradas requieren ser confrontadas con los objetivos normativos a que se hizo referencia en el capítulo anterior. Esta confrontación permitirá identificar aquellas características sujetas de modificación, o aquellas que deben ser creadas, para lograr los objetivos del desarrollo. Estos resultados definen en forma técnica los objetivos específicos del programa que se pretende realizar.

En las estructuras sociales prevalecientes, existen grupos cuyos intereses se reflejan en presiones e interrelaciones de orden político. Aún cuando estos aspectos no se contemplan explícitamente como parte de la metodología del análisis, en la práctica deberán ser tomados en consideración. Con ellos se modificarán los objetivos del programa en forma que resulten ser viables dentro de esas estructuras, o dentro de los cambios políticos que estén aconteciendo en las mismas.

Podría desarrollarse una metodología adecuada para realizar un diagnóstico técnico de las características políticas prevalecientes, pero éste caería dentro del campo de la ciencia política, fuera del alcance del presente trabajo. Como alternativa de este diagnóstico detallado, los objetivos del programa antes mencionados deben ser confrontados con las opiniones de los grupos políticos que traten de propugnar la reforma. De esta segunda confrontación resultará una estrategia para la realización de la reforma, tendrá que reflejarse en objetivos reales del programa.

En esta parte del trabajo se presentarán los aspectos metodológicos relacionados al diagnóstico técnico de la situación prevaleciente. Se incluye básicamente el planteamiento y sugerencias de ciertas hipótesis de trabajo, y la identificación de los indicadores de ese marco hipotético. En vías de ejemplo, se ha optado por presentar un caso analítico, referido a las características y diagnóstico de la situación prevaleciente en América Central^{1/}, incluyendo un resumen del programa, que se desprendería de ese diagnóstico.

1/

Se debe aclarar que, de hecho se han tomado en consideración, implícitamente, ciertas características políticas prevalecientes al definir los objetivos resultantes del diagnóstico.

I HIPOTESIS DE TRABAJO

La conducción sistematizada de la investigación implica un diagnóstico de una situación agraria predominante, requiere plantearse ciertos supuestos o hipótesis de trabajo como punto de partida. Estos permiten orientar la investigación y centrarla en aquellos aspectos específicos que se consideren como más significativos, y que con mayores probabilidades constituyan situaciones que limiten el desarrollo y el logro de sus objetivos. Estas hipótesis pueden derivarse a priori del conocimiento y comparación de situaciones similares en otras áreas. Su adecuada selección permitirá conocer y comprobar las relaciones existentes con menor esfuerzo.^{1/}

En vista que el contenido de este trabajo se relaciona con el sector agrícola, es necesario hacer algunas aclaraciones generales sobre la inter-dependencia que existe entre éste y los demás sectores de la economía y la sociedad. Según se ha indicado, el objetivo del desarrollo, mejoramiento y superación del individuo, tanto en sí como en lo que atañe a la comunidad, no se limita al sector agrícola, sino que abarca a la gran comunidad que es la nación. Según se mencionó en el capítulo anterior, hay servicios e instituciones que se logran o establecen con el concurso de todas las pequeñas comunidades. Desde que se requiere un ordenamiento en la comunidad, el logro del objetivo general se ve afectado por lo que sucede en el sector agrícola, por las situaciones que prevalezcan y por acontecimientos en los otros sectores sociales. En todo el proceso histórico de desarrollo de los pueblos se ha observado esta mutua dependencia que ha definido las estructuras sociales, económicas y políticas que ahora prevalecen.

En todos los países el sector agrícola ha sido el principal generador del progreso material, y aún lo es en casi todos; aunque no siempre se haya reconocido su importancia en términos de la atención que le dedican los gobiernos. Su importancia actual se debe, en buena parte, a que en casi todos los países latinoamericanos hay una predominancia numérica de población en el sector rural con relación a la población total, ya que históricamente éste ha constituido la principal fuente de capital para el desarrollo de los otros sectores.

Aparte de la población, los factores de mayor trascendencia que aún explican la importancia del sector agrícola e influyen sobre el desarrollo de los otros sectores, son su capacidad de generar producción e ingresos, y los patrones y líneas de poder que se reflejan en el ámbito nacional. En otros trabajos ha sido ya ampliamente analizada la influencia que puede tener la agricultura en el desarrollo económico.

1/

La hipótesis ha sido denominada por algunos como "Ideas preconcebidas". La hipótesis, dentro de un esquema científico, es un postulado sujeto a comprobación.

Esta está constituida básicamente por: la capacidad del sector para proveer los alimentos requeridos para el desarrollo de los otros sectores, la capacidad para proveer la mano de obra requerida para el desarrollo de los otros sectores y, aun de trascendencia es la capacidad de compra que se puede generar en el sector agrícola^{1/}. Su mejoramiento puede constituir el principal incentivo para desarrollar económicamente los otros sectores, y crear un efecto multiplicador que culmine en el mejoramiento del bienestar material general. De esta manera, los cambios que acontezcan en el sector rural afectan directamente a los otros sectores, tanto en el aspecto social como en el económico .

La influencia del sector agrícola en el campo social no ha sido tan beneficiosa, mas por el contrario, podría anunciarse como negativa por cuanto desde su origen histórico se manifestó una concentración de los recursos. En el ordenamiento inicial, tomando como punto de partida el período de colonización de la gran comunidad, se fomentó y propició la participación activa y predominante de unos pocos a los que se les permitían los beneficios de la concentración de recursos. Se estableció inicialmente una concentración de poder en determinados grupos. Por otra parte, se mantuvo marginada de la participación a la mayoría de la población, cuyos descendientes actualmente constituyen el agregado mayoritario de la población. Esa estructura de poder aún se ha mantenido y afecta invariablemente a la población que se encuentra marginada.

No obstante que en algunos países los factores que pueden promover el desarrollo se encuentran en sectores diferentes al agrícola, éste aún puede constituirse en una fuerza vital generadora de progreso, por muchas razones. Entre ellas se pueden mencionar que en la agricultura se encuentra un alto porcentaje de la población de los países y por consiguiente, constituye la fuente de uno de los recursos más abundantes; existe una alta demanda potencial de alimentos, y bienes básicos, que puede ser aprovechada internamente; los recursos naturales muestran un potencial productivo mayor que la producción actual, que puede ser aprovechado más adecuadamente mediante una mejor conjugación de los factores de producción; y que la población es permeable al cambio.

Estas características generales permiten que el sector pueda desempeñar adecuadamente su función en el desarrollo. Las políticas nacionales deben aprovechar estas condiciones en un dinámico programa de desarrollo agrario, por los efectos que puede tener en el resto de la economía, y porque los mismos miembros de ese sector, son sujetos de los objetivos de desarrollo.

1/

Johnston, Bruce F. and Mellor, John W. The "Role of Agriculture in Economic Development" *American Economic Review*, September 1961, ps 571 - 81. Ellos incluyen otras dos posibles contribuciones que son (a) capacidad de aumentar las exportaciones y (b) capacidad de generar capital para otros sectores.

Otras de las características favorables asociadas al sector agrícola, que presentan un potencial efectivo para el desarrollo nacional y que están asociadas directamente a los objetivos del desarrollo, son: En primer lugar, la capacidad del sector para proveer aumentos en los "ingresos reales" de la población, y por lo tanto en su bienestar físico. Este ingreso real resulta de las diferencias existentes en los ingresos monetarios e imputables, y por las menores exigencias de gastos que se presentan en el sector rural. Esta capacidad se puede hacer efectiva con menores costos de inversión por persona que en otros sectores urbanos, y que implica una más eficiente utilización de los escasos recursos disponibles.

En segundo lugar, la capacidad del sector para proveer, con menores costos sociales la seguridad futura, que podría estar constituida, en ausencia de otras medidas complementarias, por la provisión de un capital básico agrícola representado por las tierras proporcionadas a los beneficiarios de un programa de reforma agraria.

A. ESQUEMA HIPOTETICO GENERAL

El esquema hipotético considerado se basa en una serie de relaciones interdependientes que definen diferentes grados en el estado del desarrollo y sus posibilidades. Las interrelaciones sociales y económicas están comprendidas y forman parte de la estructura social y productiva. Estas interrelaciones son determinantes en el logro del bienestar social que constituye el objetivo del desarrollo, y pueden ser modificadas para acelerar los procesos. Este marco hipotético se ha esquematizado en la Figura 1 para una mejor comprensión.

Tomando los objetivos como punto inicial del planteamiento del marco hipotético, el bienestar social está comprendido por el grado de bienestar material, y por la integración social que haya alcanzado el individuo. Estas dos características cuyos fundamentos son económicos y sociales se determinan por la interacción de ciertos factores que se definirán como los indicadores del diagnóstico.

Esquemáticamente: el bienestar material es afectado principalmente por el grado de participación económica, a la que se hizo referencia como parte integral de los objetivos; por los niveles de ingreso que prevalezcan y por la inversión pública y capital social que se haya podido generar, principalmente en términos de servicios y beneficios sociales. Por su parte, los niveles de ingreso dependen fundamentalmente de los niveles de empleo predominantes; de la distribución de recursos, incluyendo sus efectos en las formas de tenencia asociadas, y de los niveles de producción que predominen en el país en referencia. Estos tres son los principales factores que definen la estructura

productiva, que es en la que se manifiesta la capacidad real del sistema para generar ingresos y en la que se determina la capacidad de consumo que define el bienestar material.

La capacidad de consumo tiene su contrapartida en la capacidad productiva de bienes que puedan generarse. Esta última, al igual que en los aspectos de ingreso está condicionada, no tanto por la naturaleza de los recursos disponibles y su calidad, sino también por otros factores que se originan en la estructura productiva y en el sistema económico prevaleciente. Esto puede ser comprobado, pues es observable que no siempre la utilización de los recursos responde a su potencial productivo. La producción está determinada principalmente por las actitudes e incentivos que se presenten a los diversos grupos productores. Estos grupos responden en forma diferente, y su importancia está íntimamente asociada a la distribución de los recursos. Si los recursos naturales fuesen de inferior calidad, éstos podrían ser sujetos de un mejoramiento mediante la aplicación de una tecnología^{1/} que ha sido desarrollada, pero que también está sujeta en su aplicación, a factores asociados a la estructura productiva.

El bienestar social depende también del grado de integración social existente, dependiente de la estabilidad física que se presente y del grado de participación que tengan los miembros de la comunidad en los procesos sociales. Estos, a su vez, dependen de la estructura social determinada predominantemente por las formas de tenencia y por la distribución de las tierras. La estabilidad física está condicionada por las características de los niveles de empleo de mano de obra, que dependen de la demanda y absorción global de mano de obra y de la disponibilidad de recursos humanos, íntimamente asociados a la relación hombre-tierra prevaleciente.

La estructura social y la estructura productiva^{2/} siguen líneas paralelas y mutuamente dependientes, que en conjunto determinan la estructura sociopolítica de poder, que se encuentra como el origen del bienestar social.

Las relaciones esbozadas esquemáticamente conforman el marco hipotético, en función de los objetivos del desarrollo.

1/

En este trabajo, al hablar de tecnología no se habla de mecanización de las faenas agrícolas, excepto en los casos en que se indique explícitamente. Se quiere dejar claramente establecido que la "tecnificación" de las actividades no es sinónimo de la "tractORIZACIÓN" de las mismas, como frecuentemente se tiende a pensar.

2/

Ambas constituyen parte importante del medio, en relación con el sistema político, y en ellas se originan importantes insumos a este sistema.

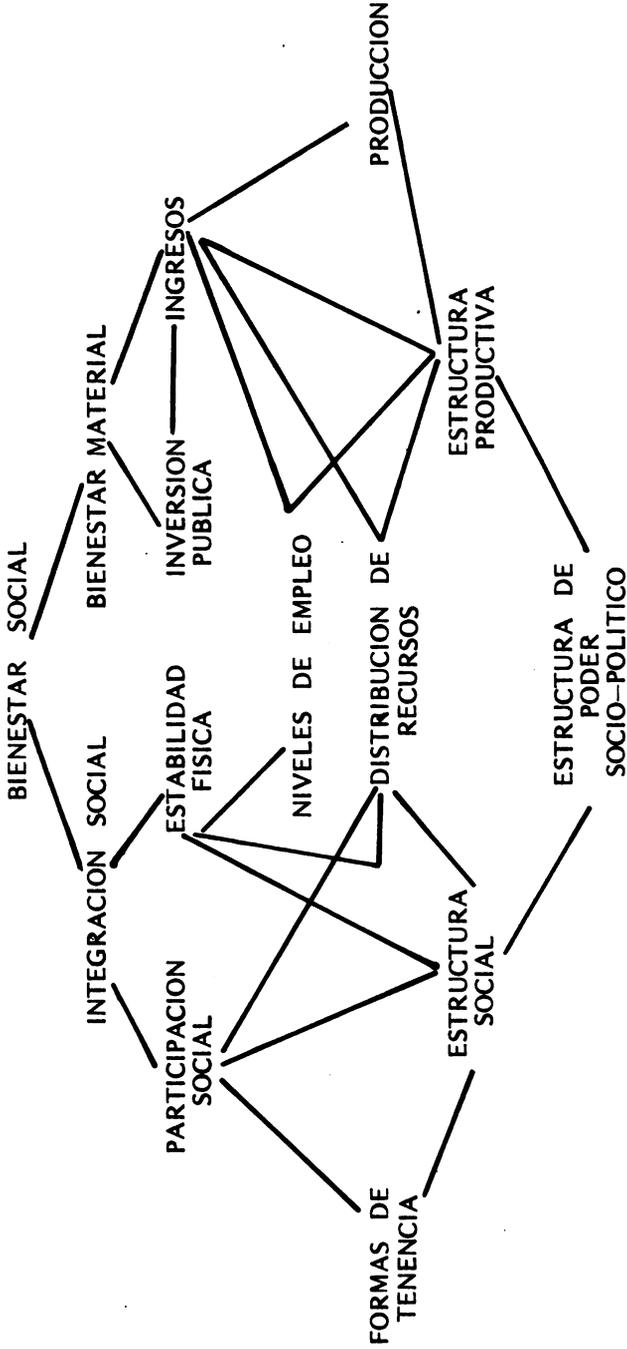


Figura 1. Interrelaciones determinantes del bienestar social agrario.

B. ASPECTOS SOCIALES

1. Bienestar social

El bienestar social, aparte de sus aspectos físicos materiales, está comprendido básicamente por las actitudes y comportamientos que puede desarrollar el individuo hacia el logro de sus aspiraciones, y por las relaciones sociales que pueda mantener con los otros miembros de su comunidad. Visto en esta forma, el bienestar puede ser medido por el grado de oportunidades de realización del individuo, en la sociedad en que se desenvuelve, y por ende, del grado de libertad de acción que pueda desarrollar. Entonces, el bienestar, oportunidades y libertad, se determinan de acuerdo al grado de participación del individuo en los procesos económicos y de reordenamiento social, de su estabilidad económica y de su bienestar material.

La integración social depende básicamente del grado de identificación que pueda lograr el individuo con su comunidad y de la comunidad con la nación. La identificación es posible cuando se logre una participación activa de la persona en los procesos de esa comunidad y cuando pueda tener una ingerencia directa en las decisiones que afectan su situación presente o futura.

En las condiciones actuales, esa participación se ve afectada por las deficiencias que presentan los mecanismos existentes, y por una serie de condiciones que limita la adopción de una postura social avanzada del individuo o que le impulsan a marginarse de esos procesos. De aquí que sea necesario institucionalizar mecanismos adecuados de participación en los procesos y corregir las situaciones que se lo impiden.

Las condiciones limitantes están constituidas por la estratificación social existente y que está basada en los sistemas de distribución y tenencia de la tierra. Esta estratificación está ejemplificada por dos grandes grupos principales, y cada uno de los cuales presenta variantes que deben tomarse en consideración al definir políticas particulares, pero cuyo conocimiento no es estrictamente necesario para los efectos del diagnóstico.

En los polos extremos de la estratificación, se encuentra un grupo que actúa como el principal determinante del reordenamiento de la comunidad, y otro que se caracteriza por ser el elemento pasivo en el proceso de reordenamiento. Esta estratificación tiene origen en el control de los recursos y en el poder económico que implica, así como

en los arreglos contractuales asociados a la producción, que motivan una dependencia económica por parte de los segundos hacia los primeros.

Los arreglos productivos se refieren principalmente a las formas y sistemas de tenencia que predominan en el campo^{1/}, o incluyen las diferentes modalidades del arrendamiento de tierras, incluyendo el arrendamiento en sí, la aparcería o diversas modalidades contractuales laborales. Entre las últimas se encuentra el trabajo asalariado propiamente. Otro caso de dependencia se encuentra cuando, a causa de las imperfecciones del mercado y sistema crediticio, el pequeño productor se ve obligado a vender sus cosechas a bajo precio, a pignorar las cosechas o a vender a un solo comprador que controla el mercado de la región en que se encuentre.

En cualquiera de los casos, la dependencia se origina cuando al prevalecer un control de los recursos, éstos se tornan relativamente escasos e inaccesibles para los que no los poseen. La escasez de la tierra, junto con la carencia de organización entre los campesinos y trabajadores dependientes, determina que éstos no dispongan de un poder de regateo que permita mejorar sus condiciones y ampliar la disponibilidad efectiva de recursos, y así poder aplicar productivamente su capacidad de trabajo. La dependencia y el control de recursos que la origina, permite que los que disponen de los recursos puedan imponer sus condiciones, no sólo en lo económico y social, sino también en lo político.

El control de los factores productivos y generadores del ingreso, constituye el principal paralelo entre la estructura social y económica. Así se concentran las líneas de poder, y como consecuencia las decisiones que pueden afectar al desarrollo se orientan principalmente hacia el goce y beneficio de unos pocos, y sólo muy indirectamente a la mayoría de la población.

2. Bienestar material

Se indicó anteriormente que el bienestar material estaba comprendido por la factibilidad real de disfrutar de un consumo de bienes y servicios adecuados a las condiciones humanas, y a las aspiraciones de la población. Este bienestar se origina fundamentalmente en la capacidad

1/

adquisitiva de los ingresos reales generados en la economía y por la naturaleza y nivel de las inversiones y capital público que pueda presentarse. La capacidad de consumo se basa en el nivel de producción y en la distribución de producto que resulta de la estructura productiva. El capital e inversiones públicas dependen también de la estructura productiva por su relación con la estructura del poder y la capacidad impositiva institucional que tenga el Estado. La participación del sector público es necesaria, pues muchos de los bienes y servicios que demanda el bienestar no pueden ser producidos ni logrados por comunidades pequeñas, ni por el individuo, ya que afectan al conjunto de comunidades. Estas inversiones pueden estar constituidas por servicios de comunicaciones, de transportes, etc., o por instituciones ágiles y flexibles que permitan complementar la estabilidad y seguridad económica futura, tal como lo serían un seguro social efectivo o un ahorro forzoso que prevea la seguridad en la vejez.

3. Indicadores sociales

Desde el punto de vista social, los principales aspectos sujetos de investigación están asociados a la estructura social prevaleciente. Los indicadores de esta estructura son la concentración del recurso tierra, o sea su distribución; las formas de tenencia que prevalecen, y sus características sociales en términos de las relaciones humanas y de dependencia que se presenten. Estos indicadores estructurales cubren también los niveles de ingreso predominantes y su distribución entre la población, así como los servicios sociales que representan las inversiones públicas. Todos estos indicadores están estrechamente ligados a los aspectos económicos, por lo que también deberán ser analizados desde ese punto de vista.

C. ASPECTOS ECONOMICOS

Los aspectos económicos son determinantes del bienestar material, condición básica para el logro de los objetivos del desarrollo. Estos aspectos pueden dividirse en: los ingresos y la capacidad de consumo generado, y en la producción y control de recursos.

1. Ingreso y capacidad de consumo

Se indicó anteriormente que los ingresos y la capacidad de consumo eran determinados principalmente por el empleo, por la producción y por el grado de participación en los beneficios del proceso productivo.

Estos factores implican la necesidad de analizar el grado en que la mayoría de la población participa de los ingresos y en la obtención de los mismos. Es importante conocer en algún detalle su distribución, pues ésta refleja más fielmente la capacidad de consumo interno que resulta en el bienestar material. Asimismo, se debe conocer el nivel de ingreso, pues es indicador de la capacidad productiva del sistema económico, de la disponibilidad de bienes y del potencial existente para lograr un aumento sustancial en el consumo y bienestar material a través de medidas que tiendan a su distribución.

La distribución del ingreso, y sus niveles, dependen de la producción, de la concentración de los recursos y de las formas de tenencia que puedan prevalecer. Asimismo, dependen del grado de utilización y características de los recursos. Estas relaciones se basan en el grado de utilización de las tierras y en las actitudes administrativas de sus poseedores. La utilización de las tierras implica que en ella se vierten los otros tres factores de la producción. El uso puede variar de intensivo a extensivo o a ninguna utilización. Esas calificaciones reflejan condiciones en las que se pueden combinar muchos, pocos, o ninguno de los otros factores respectivamente con el factor tierra. Siendo la mano de obra uno de los factores, el uso intensivo de las tierras implica una mayor absorción por unidad de superficie, y por ende mayor empleo e ingresos disponibles para los individuos que comprenden ese recurso.

El uso intensivo implica también un mayor valor del producto por unidad de superficie y mayor producción global.

Por otra parte, las formas dependientes de tenencia implican generalmente el pago de una cantidad determinada por el uso de las tierras. Estos pagos se computan como aumentos a los costos de producción, y no como aumentos en el capital del productor, como podrían serlo. En algunas zonas, estos costos son relativamente altos, y tienden a bajar los ingresos y la capacidad de consumo efectivo de los dependientes, y por tanto, la posibilidad de satisfacer sus necesidades. La concentración de recursos también tiene implicaciones en la capacidad productiva de las empresas y en su comportamiento económico, por cuanto los diversos grupos que disponen de tierras tienen diferentes actitudes con respecto a su uso. Así, ciertos grupos utilizan intensivamente las tierras en tanto otros lo hacen extensivamente, o simplemente no las utilizan.

Estas observaciones sobre las relaciones del grado de uso de las tierras, implican que ese recurso permite diferentes grados de utilización, al cual corresponden diferentes actividades agrícolas. Podría pensarse que esos grados responden a la naturaleza del recurso. Sin embargo, los hechos muestran que no es necesariamente el caso; mas por el contrario, hay grupos que los sobreutilizan peligrosamente, y otros que los subutilizan gravemente.

El nivel de empleo que prevalezca en el sistema económico influye definidamente sobre los niveles de ingreso. En sistemas en que la mano de obra es el factor más abundante, y en los cuales se presenta una concentración de los recursos, el empleo es prácticamente el único medio por el cual la mayoría de la población puede obtener ingresos. Bajo estas condiciones, los niveles de empleo se ven afectados por el grado de absorción de mano de obra que predomine, y resulta del grado de utilización de las tierras.

El empleo y el ingreso correspondiente, dependen de la disponibilidad de mano de obra en el sistema. Tanto la absorción de mano de obra (demanda) como la disponibilidad de ella (oferta), determinan la remuneración en forma de salarios. En zonas en que haya una alta densidad de población rural, la demanda deberá ser alta para que la retribución al trabajo sea también alta. Así, si en un sistema se presenta un empleo casi completo de la mano de obra, se puede suponer que los ingresos correspondientes serán altos. Esto se debe al mismo nivel de empleo, y a que, bajo estas condiciones, los salarios tienden a reflejar la productividad de la mano de obra. Sin embargo, si en esa misma zona existe una baja demanda de ese recurso, su remuneración será baja, no tanto a causas de su baja productividad, como por el libre juego de la oferta y demanda, y por tanto, no sólo los niveles de ingreso, sino su distribución serán deficientes. Estos casos se presentan frecuentemente por defectos estructurales que pueden ser corregidos mediante las medidas agrarias de cambio, objeto de este trabajo.

2. Producción y control de recursos

La producción es el resultado de la conjunción de los factores tierra, capital, mano de obra y administración. En los sistemas conformados por las economías en desarrollo, los factores más abundantes son la tierra y la mano de obra. Sin embargo, si se entiende que un recurso es abundante cuando puede ser ampliamente accesible a todos, se tendría que el primero de estos factores, efectivamente es muy escaso para que

se conjuga libremente con el segundo. Esta escasez relativa de tierras se atribuye a su concentración o deficiente distribución, o a que, por su naturaleza, se deba incurrir en costos muy altos para su utilización, como podría ser en el caso de la colonización de tierras vírgenes. La primera es la característica que más frecuentemente se encuentra como el origen de los obstáculos institucionales, sociales y económicos, a un desarrollo más acelerado, especialmente en economías que dependen fundamentalmente del sector agrícola.

Otro de los factores que limitan e inciden en la producción, es la concentración del capital en sus diversas formas. Aún en economías de escaso desarrollo, la combinación efectiva de la tierra y la mano de obra requiere del capital como complemento para su explotación efectiva. Su distribución en muchos casos se encuentra sumamente concentrada, y orientada a ciertos rubros que predominan entre las actividades de los productores que controlan el factor tierra. La distribución de este recurso es un indicador que debe ser analizado y que puede dar origen a cambios que traigan consigo el logro de los objetivos del desarrollo.

Un factor de suma importancia, que no siempre ha sido adecuadamente interpretado, es la administración, que en buena parte determina el comportamiento económico de la empresa. Se entiende por tal, la capacidad y habilidad de tomar decisiones sobre la combinación y uso de los recursos y productos a obtenerse al nivel de explotación. Esta está afectada por los conocimientos técnicos, que pueden obtenerse con relativa facilidad, y por las características asociadas al propietario y productor agrícola. En el comportamiento de este factor intervienen las actitudes de los propietarios de las tierras, y las reacciones que puedan originarse de las características del sistema productivo.

Las actitudes, aún cuando difíciles de medir, pueden tomar variadas formas y tener diferentes orígenes que quizá puedan ser mejor interpretados, analizando el comportamiento de diferentes tipos de productores.

Existen productores cuyas aspiraciones propias de mejoramiento social y económico son muy poco dinámicas, ya que son el producto de un bienestar obtenido exclusivamente por el control de las tierras y con base en las rentas que obtienen de las mismas, sin que en el proceso medie esfuerzo alguno. Sus actitudes y aspiraciones constituyen meramente parte de una rutina de raíces feudales; han sido reforzadas por la falta de estímulo, positivos o negativos, que pueden darse en el

sistema para una superación personal. Estas actitudes determinan una muy baja capacidad empresarial y escasa iniciativa en cuanto a un mejoramiento de las condiciones productivas de sus unidades agrícolas. Su único campo de actividad se relaciona a la percepción de rentas.

Otra manifestación de las actitudes se encuentra en aquellos casos en que el propietario de las tierras tiene niveles de aspiración altos, pero sus actividades no se restringen exclusivamente a la agricultura.

Sus intereses son variados y sus actitudes para con la agricultura son, más que activas y de mejoramiento, pasivas y de ostentación social. La posesión de estos recursos representa una condición de prestigio dentro de la sociedad en que se desenvuelve. El origen de su bienestar se basa no solamente en la renta que se puede percibir de la tierra, sino también por los beneficios que pueden lograrse de una explotación extensiva. Este tipo de productor tiene acceso a los recursos, y por tanto, capacidad de hacer un uso más adecuado de los mismos. Sus decisiones para con la agricultura también tienen su origen en un tradicionalismo feudalista.

Otro tipo de manifestación, es el del productor que sí tiene dinamismo y altas aspiraciones, y que también posee intereses fuera de la agricultura. No obstante, sus decisiones para con ésta se basan en los estímulos que le presentan las características económicas predominantes.

Existe otro tipo de productor que generalmente es pequeño que puede tener altas o bajas aspiraciones, como resultado de tradiciones y relaciones de dependencia. Este tipo de productor está motivado a hacer un máximo uso de los recursos, pues la manifestación extrema de las aspiraciones se ha convertido en necesidad.

Las características económicas, que constituyen para algunos productores el incentivo para una mejor utilización de los recursos, están básicamente asociadas al grado de competencia intersectorial por el uso de recursos de capital y administración y por los beneficios económicos que presenta la agricultura, en relación a los otros sectores. Prácticamente en todos los países, la agricultura en general provee un margen de beneficio más bajo que los otros sectores, y/o, con un mayor riesgo. Existen excepciones a esta característica general, que son las de los cultivos que tienen una alta demanda en los mercados internacionales. Estas diferencias han dado origen a que las economías

agrícolas del área se hayan estructurado en una forma dualística, compuesta por un sector tradicional y por un sector altamente tecnificado. Bajo las condiciones actuales, los aumentos en la producción y diversificación, prácticamente están condicionados al surgimiento de ese tipo de cultivos. Así, la estructura de precios predominantes es, y ha sido, un factor importante para que la agricultura tenga una baja prioridad como sector de atracción de la capacidad administrativa y del capital. Estas situaciones, por supuesto, se pueden cambiar favoreciendo a aquellos productores que sí tengan incentivo para utilizar al máximo las tierras y que dependan exclusivamente de la agricultura.

3. Indicadores de los aspectos económicos

Los indicadores económicos que deben ser considerados son los siguientes: niveles y distribución de ingreso, empleo y producción, en cuanto se refiere al ingreso y capacidad de consumo y distribución de tierra y capital, en cuanto se refiere a la producción y al control de los recursos. Estos indicadores se fundamentan en la utilización actual que se le da a las tierras.

D. LA REFORMA AGRARIA Y EL ESQUEMA HIPOTETICO

Dentro del marco analítico antes expuesto, se indicó que el bienestar social está afectado en su base por la estructura de poder sociopolítico predominante, y es afectado por una serie de factores tanto de orden social como de orden económico. Se indicó también que estos factores eran mutuamente dependientes, y por lo tanto los cambios que ocurran en uno de ellos, forzosamente traen cambios en los otros sectores. Así por ejemplo, es prácticamente imposible desligar en la vida real la estructura social de la estructura económica; difícilmente se puede pensar en realizar un cambio en las formas de tenencia, sin involucrar cambios en la producción. Sería imposible realizar un cambio de la distribución de los recursos, sin que ocurran cambios también en la forma de tenencia, en la producción y en los niveles de empleo.

Si bien la estructura de poder sociopolítico es un factor determinante del bienestar social, sería prácticamente imposible pensar en un cambio de ésta mediante un proceso evolutivo acelerado, tal como sería deseable. Estos cambios, cuando han ocurrido, han sido en forma radical, mediante procesos revolucionarios y aún así, no siempre se han logrado los efectos deseados, requiriéndose otros ajustes en la estructura resultante.

Desde que los factores antes mencionados son interdependientes, es posible lograr las transformaciones en la estructura de poder mediante la introducción de cambios en esos factores. Según el planteamiento hipotético que se presentó anteriormente hay un factor central asociado a la distribución de los recursos. Este factor afecta tanto los aspectos económicos como los sociales. De aquí que su modificación pueda, por ambas vías, tener efecto en la estructura socio-política, aun cuando no sean radicales, ni afecten necesariamente en forma directa la estructura nacional en todos sus niveles, sino solamente aquéllos relacionados con el sector agrícola.

La distribución de recursos puede ser afectada por una serie de medidas. Estas pueden ser por ejemplo una ampliación de la disponibilidad de recursos crediticios hacia el sector agrícola, dando principal énfasis a la mediana y pequeña propiedad; la introducción de cambios en el sistema impositivo, mediante el cual se penalice severamente la subutilización de las tierras y su mantenimiento en forma ociosa, o bien mediante el fomento, también por la vía crediticia, de una mayor agilidad en las transacciones de las tierras, institucionalizando el crédito territorial. Estas medidas pueden tener efectos positivos en el cambio estructural que se persigue, pero su efectividad resulta ser limitada, y sus logros se obtienen a muy largo plazo en el medio latinoamericano.

Bajo ciertas características que presente una estructura agraria, estas medidas pueden ser poco prácticas y casi inefectivas, tal caso podría presentarse cuando se tratase de corregir la situación, mediante un programa crediticio, cuando la estructura muestra que el número de pequeños y medianos propietarios es muy limitado, y predominen por ejemplo, los pequeños arrendatarios y los trabajadores agrícolas sin tierra. Bajo estas características, y para acelerar los procesos de cambio, dirigidos hacia el logro de un mejoramiento en el bienestar social, es que se presenta la iniciación de programas de reforma agraria como la alternativa más adecuada. Bajo otras condiciones, que prácticamente no se presentan en América Latina podría ser mas recomendable la adopción de medidas diferentes.

En las zonas o áreas en donde exista un alto porcentaje de la población rural categorizado como asalariado, podría pensarse que una de las alternativas para lograr un mayor bienestar social fuese el control y regulación de las condiciones laborales. Esta alternativa, en la práctica se encuentra con grandes obstáculos, puesto que la mano de obra está sujeta a las fuerzas económicas de la oferta y demanda, que hacen prácticamente imposible la aplicación de los controles.

Esta situación se presentará cuando exista un exceso de mano de obra disponible sobre la demanda. Bajo tales condiciones se encontrará generalmente, que los niveles de salario serán bajos y difícilmente manejables por medios legislativos o compulsivos. Los cambios que se puedan efectuar hacia una nueva elevación de los niveles de ingreso, se verían así obstaculizados y sería necesario recurrir a la introducción de otros cambios que permitan dar una mayor participación al individuo de los beneficios que produce la actividad agrícola. Así, se determina la necesidad de realizar cambios en la distribución de la tierra, o sea de la reforma agraria.

Aun cuando fuese posible aplicar esas regulaciones en una forma efectiva, los resultados que se obtendrían tendrían una característica solamente temporal, pues no se estarían afectando la distribución de los recursos ni la estructura social ni productiva, que se han identificado como factores fundamentales en el logro del bienestar social. Estos mismos problemas se presentarían tarde o temprano debido al crecimiento de la población, que según se ha mostrado históricamente, es cada vez más acelerada.

Las diferentes características de los países, sea a nivel nacional o local, así como la efectividad relativa que puedan tener las medidas alternativas de cambio, determinan que el proceso de reforma agraria sea el medio más necesitado para modificar, tanto la estructura social y productiva, como para eliminar aquellos obstáculos que impidan el mejoramiento del bienestar social de los pueblos. En secciones posteriores se presentarán ejemplos de las diferentes características a que se ha hecho referencia.

II INDICADORES DEL DIAGNOSTICO

En el capítulo anterior se presentó un bosquejo del marco hipotético sobre el cual se puede basar el diagnóstico de las características agrarias. De éste se puede derivar una serie de indicadores de las condiciones prevalecientes, en cada uno de sus aspectos claves. Esa serie de indicadores estaría comprendida por:

- Distribución de recursos, incluyendo la tierra y el capital así como las características según los grupos de tamaño de las fincas y formas de tenencia;
- Niveles de producción prevalecientes;
- Estructura y características del seguro social y beneficios de invalidez y vejez;
- Disponibilidad de tierras según potencial agrícola;
- Empleo en el sector rural, desglosando el grado de absorción de mano de obra de las diferentes actividades y la fuerza de trabajo disponible;
- Corrientes migratorias que se presentan en el país, sean éstas de tipo rural-urbano, temporal dentro del sector agrícola, o de tipo permanente dentro del país y fuera del mismo; y
- La estratificación agraria que se manifiesta, según los patrones de distribución y formas de tenencia de la tierra prevalecientes.

Estos indicadores no siempre se pueden encontrar en una forma elaborada que permita su análisis interpretativo. Por estas razones, el diagnóstico deberá basarse en otro procedimiento analítico descriptivo, que será sujeto del presente capítulo.

Dentro del procedimiento de investigación, es condición reconocida, que la primera fase del trabajo sea una revisión de todos los resultados de las investigaciones realizadas anteriormente. Esta información está comprendida por los estudios, censos o estadísticas que se lleven en los países. Asimismo, puede existir una serie de estudios de casos y análisis de problemas específicos que pueden, y deben ser utilizados para el diagnóstico, en la medida que éstos tengan una validez científica. Dentro de este tipo de material, el análisis no debe ser exclusivo de la información disponible sobre el país o región que se desee conocer. Es necesario también estudiar los trabajos similares que se hayan hecho en otras zonas, para utilizarse en forma comparativa.

En general, el investigador encontrará que como parte de este material habrá trabajos ya publicados y otros inéditos. Estos últimos se pueden obtener con toda probabilidad, mediante la identificación de las personas más idóneas en la materia.

Generalmente, debido a las limitaciones de tiempo y personal de que se dispone para la realización de los diagnósticos, la investigación directa de campo, o sea investigación primaria, debe tratar de reducirse a un mínimo, haciendo quizá sólo una comprobación sobre los estudios y análisis ya disponibles. En algunos casos específicos, será necesario llevar a cabo investigación directa, para lo cual se podrá recurrir a:

- Una encuesta de opinión calificada sobre las características particulares que se deseen investigar y puede consistir en una serie de entrevistas con personas de amplia experiencia para determinar, por ejemplo, las características que prevalecen en la región sobre el arrendamiento de predios rústicos;
- Estudios de casos, en los cuales se deberá determinar previamente una serie de hipótesis de análisis que puedan ser vertidas en forma de un temario. Este tipo de análisis puede ser utilizado principalmente cuando se deseen conocer relaciones poco cuantificables, tal cual podría estar representado por las relaciones entre los trabajadores y los patronos de una explotación agrícola;
- La encuesta es otro de los instrumentos de investigación directa, y se utilizan principalmente cuando se deben obtener resultados de tipo cuantitativo sobre determinadas características que prevalezcan en una zona o región, tal como cuando se desee conocer la composición de las familias, o las características asociadas a los costos de producción agrícola; y
- finalmente, en casos excepcionales, se usa el censo especial, o sea un análisis de determinados factores sobre el universo que se está considerando. Esta herramienta de investigación se utiliza, no tanto para efectos de un diagnóstico, como para identificar proyectos, y elaborar el programa de acción, de acuerdo a los lineamientos que se lleguen a desarrollar. Lo anterior es cierto cuando en el diagnóstico es necesario llegar a conocer aspectos muy específicos. El censo, como instrumento, se aplica a pequeñas zonas, y a la identificación de características cuantificables muy particulares. Sin embargo, se debe tener presente que los censos son el instrumento básico de todo el análisis cuando éstos se refieren a los censos nacionales.

Los indicadores mencionados no implican necesariamente el nivel a que se debe conducir la investigación. Es importante tener presente que el primer paso es analizar las condiciones prevalecientes al nivel nacional, lo que puede

ser suficiente en algunos casos. En otros, principalmente en países grandes, las condiciones que se reflejen en el análisis general, no serán representativas de cada localidad, pues, pueden presentar muchas disparidades, por lo que será necesario demarcar zonas que presenten ciertas características similares y repetir el estudio de los indicadores en cada una. Esta etapa puede ser más difícil, pues la disponibilidad de información es más reducida. En estos casos, y para simplificar la investigación se puede realizar una selección de una o más unidades político administrativas pequeñas que puedan ser típicas de las características que se desean investigar^{1/}.

Ya que la mayor parte de los resultados de investigación se concentra en estadísticas que provienen de Censos Nacionales, cuando se encuentren limitaciones en la información, siempre resulta conveniente recurrir a las direcciones generales de estadística y censos, donde generalmente, es posible obtener más información que la que aparece publicada.

- En el análisis y descripción que se hará en esta sección, se procederá mediante cuatro fases básicas, que son:
 - La identificación de la información requerida según se desprende del esquema anterior;
 - la definición de los propósitos de la información y utilidad que pueda tener;
 - la manera en que debe resumir la información para utilizarla en el análisis que forma parte del diagnóstico, y
 - la metodología por la cual se puede obtener la información, incluyendo posibles fuentes.

El análisis requerido para determinar los indicadores del diagnóstico puede ser dividido en tres secciones principales ^{2/}. Uno de estos se refiere al marco general de análisis para ubicar al investigador en las circunstancias particulares del país en que se esté realizando el estudio. Este marco incluye los aspectos relacionados a la disponibilidad de recursos físicos; la población y sus características demográficas; las relaciones inter-sectoriales, en sus aspectos económicos; los servicios sociales existentes y las características que reflejan los niveles generales de la vida de la

^{1/} Se ha observado, en otros países, que las características del uso de la tierra y de la densidad demográfica pueden ser las claves de algunas disparidades que se puedan mostrar y marcar las diferencias de los casos, definiéndolos como típicos o atípicos.

^{2/} En la última sección de este capítulo se presenta el índice de este análisis.

población. Otra de las secciones consiste en un bosquejo de la estructura gubernamental predominante, que pueda dar una idea del marco institucional en que se desenvuelve el individuo y su grado de participación en los procesos políticos.

Esto comprende un análisis del marco agrario propiamente, que es en el que se define la estructura social y económica, tomadas como puntos claves y determinantes en el proceso de desarrollo.

A. MARCO GENERAL

1. Recursos físicos

Para los efectos del diagnóstico, es importante contar con un inventario de los recursos físicos disponibles en el país, especialmente el que se refiere a las tierras, y en algunas partes, dadas sus características de aridez, a los recursos hídricos. Las prioridades de las investigaciones estarían dadas por las características más sobresalientes que presenten las regiones por el grado de necesidad que se estime que exista, para lograr una completa utilización de sus recursos y de alcanzar su más alto potencial productivo. Esta información, como parte del diagnóstico debe correlacionarse con los otros aspectos de tenencia de la tierra, especialmente la distribución y uso de las mismas, para llegar a recomendaciones específicas, en cuanto a la estructuración de los programas de reforma agraria.

En lo que respecta al inventario de las tierras, es necesario contar con una clasificación funcional orientada a una definición funcional de su potencial productivo. Dicha clasificación ha sido desarrollada por el Servicio de Conservación de Suelos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Esta se basa en la agrupación de ocho clases de tierras, que son definidas por sus características y capacidad productiva. De acuerdo a este sistema, las primeras categorías de suelo tienen un mayor potencial de producción y mayores facilidades de laboreo que las últimas. Es posible elaborar un mapa de acuerdo a la clasificación con base al cual se pueden establecer algunas correlaciones significativas. Asimismo, en este sistema, cada una de las clases, a excepción de la I, se encuentran divididas en sub-clases que representan diferentes limitaciones de uso, por problemas específicos, que determinan su subclasificación. Así por ejemplo, se encuentra que una de las limitaciones se relaciona con aquellas tierras que presentan riesgos de

erosión eólica o hidráulica; otra está constituida por problemas de drenaje o de inundaciones permanentes o periódicas; otra se origina por deficiencias asociadas al suelo mismo, tal como pueden ser su espesor, su capacidad de retención de aguas, pedregosidad, salinidad, etc. Por último, existe otra limitación que está compendida por problemas de orden climático.

Tanto el estudio de las tierras como el de las aguas es un tema bastante especializado y no se pretende presentar aquí una metodología para su investigación. Este tipo de estudio deberá hacerse, para los efectos inmediatos del diagnóstico, con información secundaria. No obstante, para la elaboración de un programa de reforma agraria resulta de gran utilidad contar con ese inventario. Para formarse una idea más precisa de esa metodología se sugiere la revisión de un documento recientemente publicado por la Organización de Estados Americanos (OEA), en el cual se han resumido una serie de experiencias metodológicas de los trabajos realizados en diferentes países^{1/}.

2. Población

El análisis de los aspectos demográficos es de gran importancia en un estudio de la tenencia de la tierra, pues normalmente se la relaciona directamente con las características que se muestran entre el hombre y la tierra, y entre el hombre y sus semejantes.^{2/}

a. Características generales

Las dos principales características generales a estudiar están relacionadas a la dependencia que tenga la población de las actividades agrícolas y de otras actividades, así como a la composición de la familia típica y las tendencias del crecimiento demográfico.

1/

Investigación de los Recursos Físicos para el Desarrollo Económico. (Elaborado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C. 1969; 463 páginas).

2/

Los estudios realizados por el CIDA sobre la *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola*, definen el término como "las reglas legales y tradicionales que determinan la distribución de los derechos al uso de la tierra la obligación de su administración y el beneficio derivado de su producto. Desde este punto de vista, la tenencia de la tierra es primordialmente una cuestión de relaciones de poder que regula el uso de tal recurso." (Del estudio correspondiente a Chile, p. VII).

Es necesario conocer el grado en que la población depende de la agricultura para lograr su sustento y las tendencias que muestra. El grado de dependencia de la agricultura se debe presentar al nivel de unidades político-administrativas, para identificar aquellas zonas que son predominantemente rurales. Estos datos se podrán resumir según el formato del Modelo 1.

Las tendencias de crecimiento de la población se deben calcular en términos de las tasas experimentadas en los últimos diez años. Este tipo de información ha sido sujeto de estudio por varios organismos internacionales, y podrá encontrarse en las estimaciones realizadas por el Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, en América Latina^{1/}. Las características para determinar la composición de la población por sexo, edad y dependencia urbana o rural, pueden obtenerse también en las fuentes anteriores, o se podrán establecer comparando los resultados de los censos de población más recientes, en los que normalmente aparece esta división.

El otro tipo de información que se requiere es la que se refiere a la composición de la familia típica. Estos aspectos son requeridos para elaborar una serie de indicadores que se basan en el número de personas por familia y para estimar la fuerza de trabajo disponible. Entre esos indicadores se encuentran principalmente los niveles de empleo en el sector rural. Es por tanto necesario obtener una cifra compuesta, representativa del número de personas por familia típica, su composición por sexo y edad, y el número de personas activas por familia.

Modelo 1. (PAIS) : Población total y rural, distribución por departamento. (año)

Departamento o Estado	Población	
	Total	Rural
		No. de Personas
.....		
.....		
.....		

Fuente _____

^{1/} Véase por ejemplo, CELADE, *Boletín Demográfico*.

En el análisis de esta información, especialmente en lo que se refiere a la composición por sexo y edad, es importante establecer los estratos de edad según éstos afecten la capacidad de trabajo de una persona. Por ejemplo, podría pensarse en que una clasificación la sean los niños de 8 a 10 años, de 10 a 15 años y de 15 a 18; adultos de 18 a 60 años y mayores de 60. Es posible asignar un valor a la capacidad de trabajo de grupos de edad, según se detalla a continuación en una forma arbitraria y convencional:

Equivalentes de la mano de obra según capacidad de trabajo.

Edad (años)	Sexo	
	Masculino	Femenino
8 a 10	0.25	—
10 a 15	0.50	0.25
15 a 18	0.75	0.50
18 a 60	1.00	0.75
60 y más	0.50	—

Estas equivalencias permiten estimar el número de años-hombre disponibles en la fuerza de trabajo, y serán utilizados posteriormente.

La información pertinente se puede obtener principalmente dentro de los últimos censos de población disponibles. En éstos generalmente se define el tamaño de la familia típica y se presenta la composición de la población según grupos de edad. Cuando esta información no aparezca en los censos, generalmente se encontrará que en las Direcciones de Estadística se han realizado estudios en los cuales se trata de determinar esa comparación. La fuerza de trabajo se presenta en los censos como el número de personas activas en las diferentes ramas de la economía. Estos cuadros siguen las recomendaciones de la Comisión de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales (COIS).

b. Densidad de población

Para profundizar en el conocimiento de la dependencia que pueda tener la población de las actividades agrícolas, es importante analizar las densidades de población rural en el espacio económico-agrícola. A estos efectos, se debe conocer no sólo la población que depende de la agricultura, a nivel de departamentos o estados, sino también el grado en que se han incorporado las tierras a actividades intensivas o extensivas, propias de la rama agropecuaria. Las tierras que han sido incorporadas, son las que se definen como el espacio económico agrícola. Este paso es necesario en el análisis para conocer la importancia de la densidad de población.

El espacio económico, en términos numéricos, se puede resumir como se presenta en el Modelo 2.

Modelo 2. (PAIS) : Superficie total y en fincas, según divisiones político administrativas (año y unidades)

Departamentos	Superficie total	En fincas	Por Ciento
.....			
.....			
.....			
Total nacional			

Fuente

La información requerida puede provenir de dos fuentes principales: los institutos geográficos y direcciones de cartografía, entre cuyas funciones se encuentra el inventario de las tierras del país y los censos agropecuarios realizados más recientemente. En el modelo anterior se muestra la superficie total o sea el área física que proviene de los primeros y la superficie en fincas, que proviene de los censos. La superficie en fincas está comprendida por aquellas tierras en las que se desarrolla algún tipo de actividad agrícola o pecuaria en forma total o parcial. Generalmente, no se incluyen las tierras que están dedicadas a actividades extractivas forestales en su integridad.

Al analizar la densidad de población, se desea conocer el grado en que la población rural depende de la agricultura en las diferentes zonas; por lo que, esa densidad se debe tomar sobre la superficie en fincas. Las densidades resultantes deberán analizarse posteriormente y asociarse con la información sobre el uso actual que se le da a las tierras y con el potencial productivo de las mismas, para que puedan interpretarse adecuadamente.

El conocimiento sobre la densidad de población es también importante, por la estrecha relación que usualmente tiene con los niveles de empleo e ingreso prevalecientes en el sector. La situación que normalmente se refleja es que, en tanto mayor sea la densidad de población, mayores serán los niveles de sub-empleo y menores los niveles de ingreso. Normalmente se encuentra en las áreas rurales una relación directa entre la alta densidad de población y la presencia del minifundio y formas dependientes de tenencia^{1/}. Estas características implican la necesidad de orientar los recursos humanos técnicos y de capital en diferentes proporciones y formas, según sean zonas de alta o baja densidad de población, ya que en algunos casos las políticas deben tender a aumentar los rendimientos de las tierras, y en todos, los de la mano de obra.

Los datos asociados a la densidad demográfica se pueden resumir en el formato del Modelo 3.

c. Migración

De acuerdo al marco hipotético establecido, los movimientos migratorios tienen una gran importancia. Por una parte, su magnitud es indicativa del grado de estabilidad física de la población del país, y por lo tanto, del grado en que se pueda manifestar una de las características que pueden propulsar el desarrollo social de la gente; y por otra parte, porque las corrientes migratorias que puedan existir demuestran el grado en que el sector agrícola, dentro de su estructura actual, es capaz de ofrecer una fuente segura y constante de ingreso a sus dependientes.

1/

Formas distintas a la propiedad privada.

Dentro de las corrientes migratorias, es importante distinguir las migraciones transitorias asociadas a los períodos de cosecha de los cultivos. Estas pueden ser importantes como un posible complemento a los ingresos, desde el punto de vista económico o como una fuente de problemas de orden social. Otro tipo de migración es el que ocurre en una forma permanente, entre los departamentos o estados de un país. Estas migraciones reflejan condiciones de inestabilidad en los lugares de origen. En algunos casos estos flujos se orientan a zonas que pueden ser consideradas como parte de la frontera agrícola, y resultan en formas de colonización espontánea. El estudio de esta característica es importante como posible medio para identificar ciertos problemas que se presenten en el lugar de origen, como medio de inducir y canalizar la población hacia las zonas desocupadas e incorporarlas al espacio económico, o como medio de aliviar las presiones demográficas que existan en los lugares de origen. Otro tipo de migración que debe ser estudiado es el que se refiere a los movimientos del sector rural al urbano. Este también muestra el grado de incapacidad del sector rural para afincar permanentemente a sus moradores. Estos movimientos generalmente dan origen a serios problemas en los centros urbanos, receptores de esa población.

Modelo 3. (PAIS) : Densidad de la población total y rural, año

Departamento o Estado	Total ^{a/}	Rural ^{b/}
.....		
.....		
.....		
Total nacional		

a/ Por km² de superficie total

b/ Por km² de superficie en fincas.

Aquí no se presentará una metodología para su investigación, pues este resulta ser un trabajo demorado y complejo. Sin embargo, estos aspectos de migración han recibido mucha atención en los últimos años. Tan es así, que en todos los países

de América Latina, se está realizando un esfuerzo conjunto por parte de organismos internacionales (CEPAL, OIT y FAO) para determinar sus características. Este tipo de trabajo se está realizando con especial énfasis en Centro América, con el fin de tener un mejor conocimiento de los movimientos que existen y tomar las medidas necesarias para ordenar y dar mayor movilidad a la mano de obra entre los países que integran el MERCOSUR.

3. Relaciones intersectoriales

Aún cuando un análisis intersectorial es mucho más complejo para los efectos de este trabajo, estas relaciones están demarcadas principalmente por el comportamiento de la economía; es posible identificarlas analizando la composición del producto nacional bruto, o producto territorial bruto, y la dependencia que pueda tener la economía del comercio externo.

Es importante analizar el comportamiento histórico del producto nacional bruto, diferenciando entre el generado en el sector agrícola y el generado por los otros sectores de la economía, y también se debe encontrar cuál es el comportamiento según dependencia de la población de esos sectores. La composición denotará la importancia relativa que tiene el sector agrícola dentro del crecimiento nacional, y su distribución per cápita mostrará los grados de avance que se hayan logrado como fuente de abastecimientos y de ingresos. Estos últimos deberán ser clasificados mediante su asociación a la distribución de los ingresos generados, lo cual es de extrema importancia, pues los datos indiscriminados pueden llegar en la mayoría de los casos a conclusiones completamente erróneas, especialmente cuando existe alguna actividad que es la que proporciona el grueso de los ingresos y del crecimiento; aunque en ella participe sólo una proporción muy pequeña de la población. Para el análisis de estas características se sugiere la elaboración de un cuadro similar al Modelo 4.

Con base en estos resultados, se pueden estimar las tasas de crecimiento que permitirán definir el grado de énfasis que se debe poner, dentro de las políticas gubernamentales, a cada uno de los sectores.

La información requerida para la elaboración de estos cuadros se encuentra generalmente en las cuentas nacionales elaboradas por los bancos centrales.

Modelo 4. (PAIS) : Producto territorial bruto por sectores, 1961 - 70 (por ciento)

Sectores	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Total										
Agropecuario										
Otros Sectores										
Minería y Canteras										
Industria Manufacturera										
Construcción Pública y Privada										
Transportes, Almacenaje y Comunicación										
Electricidad, Agua y Servicios Sanitarios										
Comercio										
Financiero										
Propiedad de Viviendas										
Administración Pública										
Servicios Diversos										

Fuente :

Nota: Este cuadro proviene de otro, de igual formato, en que se presentan las cifras absolutas.

Dentro del aporte del sector agrícola, es importante analizar su composición en relación a los principales rubros de exportación, diferenciándolos de los bienes de consumo interno. Esta diferenciación permite cuantificar la importancia relativa de los dos sectores que caracterizan la economía. Esta puede tener, como se presenta en muchos países, implicaciones determinantes en cuanto a la estructura agraria prevaleciente. Así, cuando los rubros de exportación procedentes del sector agrícola, tienen una gran importancia dentro de las exportaciones, existe la posibilidad de que se caracterice como una economía dual en forma significativa. Estas están básicamente comprendidas por un sector tradicional, en el que prevalece un nivel tecnológico relativamente bajo, en que se manifiestan bajos niveles de ingreso, baja productividad de la mano de obra, dificultades en el mercado y mercadeo de los productos, y una baja participación de sus miembros en la toma de decisiones y ordenamiento de la sociedad.

Al mismo tiempo, dentro del sector agrícola, se encuentra la presencia de un sector moderno que cuenta con una serie de servicios y proteccionismo proporcionados por el estado. En éste se manifiesta una agricultura altamente tecnificada, de altos rendimientos, orientada a productos que se canalizan al exterior y en el que, como resultado, se han llegado a concentrar los ingresos. La participación de estos grupos en la toma de decisiones es alta, así como su poder político.

La información relativa a esta composición se puede presentar según el formato del Modelo 5.

Esta información generalmente se encuentra disponible como parte de las cuentas nacionales o ha sido sujeto de estudios particulares en las oficinas de planificación de los gobiernos.

4. Servicios sociales

Como parte de los servicios sociales, se deben investigar y analizar aquéllos que tengan una incidencia en una de las condiciones que permiten que la gente pueda aspirar y esforzarse por lograr su mayor desarrollo, o sea la seguridad futura. Dentro de éstos se puede mencionar en forma particular, el seguro social en el campo, incluyendo sus aspectos de seguro de invalidez y muerte. Otro de los seguros que pueden tener una incidencia en las actitudes del campesino, es el constituido por las facilidades y acceso que puedan tener los niños para

Modelo 5. (PAIS) Valor agregado del producto del sector agrícola, años (a precios constantes)

Productos	A ñ o s									
	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Orientados al mercado										
Externo										
.										
.										
.										
De consumo interno										
.										
.										
.										
Total nacional										

Fuente:

su educación. Estos aspectos deberán investigarse en los institutos del seguro social y en las oficinas de planificación de los gobiernos. Es importante determinar si éstos son funcionales y en qué grado lo son, pues bien puede que aún cuando estén establecidos por legislación y exista un organismo para su administración, éstos no sean funcionales, ni su acción tenga repercusión alguna en el sector agrícola^{1/}. Igualmente, se debe tratar de cuantificar el posible déficit de las facilidades educacionales en el campo.

5. Situación social

Este acápite comprende una serie de datos que permitan formarse una idea del grado de desarrollo alcanzado por el país y se incluyen datos tales como los niveles nutricionales y la magnitud del déficit que éstos representan en la mayoría de los casos; los niveles de salud y principales causas de enfermedades; el nivel habitacional, y su déficit en el sector rural; y el nivel educacional prevaeciente. Este último aspecto se considera de especial importancia, pues puede ser un indicador del grado de tecnología y comunicaciones sociales que haya en el campo y podrá ser utilizado para definir parte del contexto de la política agraria del programa de reforma. La información sobre estos aspectos se puede encontrar en los ministerios respectivos, o sean de salubridad pública y de educación. Los aspectos asociados a la educación han sido también sujetos de análisis por parte de organismos internacionales.

B ESTRUCTURA NACIONAL Y DE GOBIERNO

Esta sección comprende básicamente dos tipos de información, la estructura administrativa y el sistema electoral, en cada uno de los niveles administrativos. El objetivo de la sección es sentar las bases para determinar el grado de participación política aparente que pueda manifestar la población en el proceso electoral. Ambos aspectos deben ser estudiados al nivel nacional y local, pues es principalmente a este último nivel en que las acciones de los gobiernos, resultados del sistema electoral, pueden tornarse en beneficios directos y a corto plazo para las comunidades. El estudio de estas características al nivel nacional permitirá definir el procedimiento y

1/

El seguro social como institución existe en todos los países, excepto en uno, aunque no alcanza a la población nueva.

efectividad del proceso que influye en la toma de decisiones que afectan la vida de la nación, a mediano y largo plazo, especialmente en los ajustes y reordenamiento de la gran comunidad, en sus aspectos institucionales.

La participación del individuo puede apreciarse mediante las estadísticas electorales que se compilen y se desprenden del proceso. Sin embargo, este es un indicador que debe ser analizado en mayor detalle mediante su relación al sistema electoral prevaleciente, y mediante un estudio de mayor detalle en el cual se pueda encontrar la influencia de los grupos de poder en las decisiones de los individuos, y el grado de autodeterminación en esos procesos, que pueden ser diferentes cuando se trate del nivel local que cuando se trate del nivel nacional.

C EL MARCO AGRARIO

El marco agrario está compuesto básicamente por los factores que mayor influencia puedan tener en las características básicas y requisitos del desarrollo socio-económico. Estas características fundamentales, según se indicó en el marco hipotético, estaban asociadas a los ingresos, cuya estructura determina en forma predominante la estructura económica prevaleciente, y las formas de tenencia, incluyendo la posible predominancia de trabajadores asalariados en el agro, como complemento importante que determina la estructura social. Ambas estructuras se consideraron como determinantes de la estructura de poder. Para llegar a esos indicadores se identificaron dos aspectos de gran importancia, la distribución de los recursos, y el uso que se hacía de los mismos. Estos son los aspectos en los cuales se deberá enfatizar el análisis del marco agrario prevaleciente.

1. Distribución de las tierras

La distribución de las tierras es importante, por sus efectos sobre la capacidad de proveer ingresos y empleo, y por aquéllos que se desprenden del comportamiento económico de los agricultores. Es también importante, pues esa estructura puede tener implicaciones en los diferentes tipos de política, mediante las cuales se pueda obtener un mayor impacto en el desarrollo socio económico.

Al hablar de distribución, es necesario hacer una estratificación de los tamaños de las unidades que se deba analizar. Para ello, se puede partir de un marco conceptual establecido ya en diversos estudios realizados en la América Latina por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA)^{1/}. Según estos conceptos, los estratos de tamaño de

^{1/} CIDA, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio Económico del Sector Agrícola*. (Argentina, Chile, Colombia, Brasil, Perú, Guatemala, Ecuador), Unión Panamericana, 1963 - 1965.

las fincas se definen por su capacidad de generar ingresos y empleo para una familia típica. Así, se identifica como unidad básica, la unidad de tipo familiar, definida como aquella superficie que es capaz de proveer empleo e ingresos a una familia típica (en cuanto al número de miembros y fuerza de trabajo y a su nivel cultural), empleando la tecnología predominante en la región. Partiendo de ésta, se identifica también la unidad multifamiliar, mediana y grande, cuyas superficies son superiores a la familiar. Los estratos inferiores se caracterizan por no disponer de suficientes recursos para proveer ingresos y un nivel de empleo completo a la mano de obra familiar disponible. Dentro de estas clasificaciones, se ha optado por identificar otro tipo de explotación que se denomina la microfinca, o sea unidades que aún cuando censalmente son consideradas como explotaciones, por llevarse a cabo en ellas algún tipo de actividad agrícola, su tamaño y recursos disponibles son tan bajos, que se pueden catalogar como parcelas residenciales de los trabajadores asalariados.

Estas clasificaciones, aún cuando tienen un fundamento conceptual, son prácticamente imposibles de asociar, a priori, con tamaños específicos. Por estas razones, el investigador, previo un conocimiento general del país o zona que esté investigando, debe utilizar su juicio para establecer dichas relaciones, que al fin y al cabo serán tomadas como una herramienta para facilitar el análisis. Los límites de estos estratos de tamaño deberán ser ajustados según la disponibilidad de la información censal. Como ejemplo de los tamaños que han sido utilizados en Centroamérica^{1/}, se ha definido el tamaño de la microfinca, como las unidades menores de una manzana^{2/}; las fincas sub-familiares están comprendidas por unidades de una a diez manzanas; las multifamiliares varían de 10 a 50 manzanas; las multifamiliares-medianas van de 50 a 500 manzanas, y las multifamiliares-grandes comprenden superficies mayores de 500 manzanas. En casos específicos, en que exista una alta presión demográfica y niveles tecnológicos altos, los límites superiores de estas unidades pueden ser reducidos.

Para sistematizar la recopilación de la información sobre las características de la distribución de la tierra, y el análisis posterior, se

1/

CIDA/CAIS, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica* (Versión preliminar, secretaría de la OEA), enero de 1970, 324 páginas. Esto ha sido también publicado por CEPAL en México.

2/

Una manzana equivale aproximadamente a 0.7 ha.

sugiere que una vez establecidos los estratos de tamaño, se presente la información de tal manera que se incluya el número de explotaciones, su superficie y el tamaño promedio de cada uno de los estratos, según el formato del Modelo 6.

Esta información proviene básicamente de los censos agropecuarios de los países, debiéndose optar por aquél que sea más reciente y por tanto más representativo de las condiciones prevalecientes al momento de realizar el estudio.

Modelo 6. (PAIS) Distribución de la superficie en fincas según grupos de tamaño, año

Grupos de tamaño	Superficie de las fincas			Tamaño Promedio (hectárea)
	Fincas		Total	
	Número	Por ciento	Hectáreas por ciento	
Total				
Microfincas				
Subfamiliares				
Familiares				
Multifamiliares				
Medianas				
Multifamiliares				
Grandes				

Fuente:

2. Utilización de los recursos

Aparte de la distribución de los recursos, que es un aspecto clave en el análisis, es de especial importancia analizar el grado de utilización que se dé a esos recursos, especialmente a la tierra. El análisis de estos aspectos se debe relacionar a la producción, a la eficiencia, al empleo y a los ingresos resultantes, todos ellos, de acuerdo a la distribución de los mismos.

a. Uso de las tierras

El análisis del uso que se le da a las tierras según tamaño de las fincas es de vital importancia, pues tanto la eficiencia en la

producción como el empleo y los ingresos resultantes, son el producto del comportamiento en cuanto al uso de las tierras que muestren las unidades de producción, como conjunto, y no necesariamente de las superficies que parcialmente se dedican a diferentes actividades. Generalmente, las clasificaciones disponibles sobre el uso de la tierra, hacen referencia al área que se dedica a cultivos anuales y permanentes, a pastos, o sea a actividades ganaderas, y a montes y bosques. Adicionalmente se presenta un rubro, de menor consideración, y es el que está comprendido por otras clases de tierra, básicamente las dedicadas a edificaciones, caminos, y las que por su naturaleza o condiciones no permiten ninguna actividad agrícola. No siempre, aun cuando resulta de mucha importancia, se presentan las proporciones de tierra que se dedican a descanso o barbecho. Estas, bajo condiciones de clima tropical y sub-tropical, representan una mala utilización del recurso y por tanto una condición de ineficiencia en la producción, pues, salvo algunas excepciones es difícil encontrar razones que lo justifiquen dentro de las tecnologías agrícolas disponibles.

La presentación de estos datos puede ser hecha en un cuadro que siga el formato del Modelo 7.

Esta información también está comprendida en los censos nacionales, y su elaboración requiere únicamente que se agrupen los estratos de tamaño que se presentan en el censo, de acuerdo a los tamaños correspondientes a los estratos antes mencionados.

De los análisis ya disponibles, generalmente se va a observar que, si se juzgan las actividades agrícolas como las de mayor intensidad, las ganaderas como de baja intensidad, y las extractivas forestales como de muy baja intensidad, en la medida en que aumenta el tamaño de las fincas, disminuye la intensidad de su explotación, como conjunto.

- b. Composición de las actividades agrícolas según tamaño de la unidad de explotación.

El contenido de este acápite tiene por objeto identificar y diferenciar el conjunto de actividades netamente agrícolas según su orientación, ya sean para consumo interno o para el mercado

Modelo 7. (PAIS) : Utilización de las tierras según grupos de tamaño de las fincas, año

Grupos de tamaño	Superficie				Agropecuaria			
	Superficie total	Superficie Otras tierras	Total	Superficie Cultivada		Tierras en descanso		
				Temporales	Permanentes	Naturales	Sembrados	Tierras en montes y bosques
Total								
Microfincas								
Subfamiliares								
Familiares								
Multifamiliares								
Medianas								
Multifamiliares Grandes								
TOTAL								
Microfincas								
Subfamiliares								
Familiares								
Multifamiliares								
Medianas								
Multifamiliares Grandes								

Fuente: Censos Agropecuarios

exterior. Estos aspectos deberán relacionarse con el análisis de la composición del producto agrícola, que da origen a la estructuración de un sector tradicional y de un sector moderno dentro de la dualidad de la agricultura. Aún más, ya que se desea hacer la diferenciación entre los cultivos de consumo interno y los de exportación, éstos serán definidos básicamente por la composición del producto y por la importancia que los diferentes rubros tengan en la composición de las exportaciones.

Este análisis de actividades podrá ser presentado en términos de la superficie que se dedica a cada una de ellas, según tamaño de las explotaciones. El formato correspondiente podrá ser similar al que aparece en el Modelo 8.

Modelo 8. (PAIS) : Superficie cultivada, según grupos de tamaño, de algunos cultivos seleccionados, año

Productos	Total	Microfincas	Sub-familiar	Familiar	Multifamiliar mediano	Multi-familiar grande
Total						
de consumo interno	-----					

de exportación	-----					

Total						
de consumo interno						
de exportación						

Fuente:

El origen de esta información es el censo agropecuario, en el que generalmente se presenta un detalle de la superficie que se dedica a los mismos, por tamaño de finca. En su defecto, sería necesario consultar otras posibles fuentes, constituidas por las asociaciones de productores de cultivos de exportación o los ministerios de agricultura. Esta información si no está estratificada, podrá ser

investigada directamente en el campo mediante un muestreo basado en los universos que provean esas asociaciones o ministerios. En estos casos, el muestreo debe comprender adicionalmente la investigación sobre la producción que se genera en los grupos, y por tanto, los rendimientos esperados.

c. Producción y eficiencia

i Producción de las unidades agrícolas

Para determinar la producción de las unidades agrícolas, es necesario conocer el volumen físico de la producción y los precios atribuibles a los productos, a nivel de finca.

La información relacionada a la producción podría presentarse en un formato similar al Modelo 8, sustituyendo las unidades de superficie por las de volumen. Es posible obtener esta información en algunos de los censos agropecuarios, mas no se encuentra disponible en todos los casos.

Cuando no se disponga de la misma, será necesario realizar algunas estimaciones basadas en datos proporcionados por los ministerios de agricultura o los bancos centrales, que normalmente realizan, mediante estadísticas continuas u otros medios, estimaciones sobre el volumen total de la producción de las diferentes actividades agrícolas. En estos casos, esos valores podrán ser distribuidos de acuerdo a los grupos de tamaño de las fincas. Este procedimiento presenta un problema que se origina en el hecho de que la eficiencia de la producción, medida por los rendimientos físicos, varía según el tamaño de las explotaciones. De aquí que no sea correcto asignar el producto total de acuerdo a la superficie dedicada al cultivo. Asimismo, se puede presentar el caso de que para algunas actividades o cultivos se hayan ya realizado internamente estudios o censos particulares específicos. Como última instancia, para realizar esta estimación, se puede recurrir a las experiencias y análisis realizados en otros países, cuya agricultura pueda tener características similares.

En el caso de la ganadería, normalmente no se puede disponer de datos que permitan definir el volumen de la producción según el tamaño promedio de las fincas. Para ello será necesario referirse a los valores globales antes mencionados, y asociarlos a los coeficientes de agostadero.

Es importante, especialmente por razón de los cálculos posteriores que se hagan sobre el ingreso, el que se trate de cuantificar el valor de la producción. Estos valores deberán por tanto, y en la medida de lo posible, ser establecidos de acuerdo a los precios vigentes en el año en referencia, a nivel de finca. Estos datos difícilmente se pueden encontrar en los censos, por lo que será necesario recurrir a una investigación particular sobre los mismos. Existe la posibilidad de que éstos se encuentren disponibles en los bancos que se dedican a financiar al sector agrícola. Igualmente existe la posibilidad de que se encuentren disponibles en estudios específicos realizados en los ministerios de agricultura, o en los organismos encargados de regular la comercialización y el mercado de los productos agrícolas.

De este análisis se deberían desprender tres cuadros básicos, en que se resuman el volumen de la producción, los precios agrícolas al nivel del agricultor, y los valores brutos de la producción, según los grupos de tamaño.

El único rubro aún no comprendido, es el que se refiere al valor de la producción forestal. La determinación de éstos se deberá realizar, previa una investigación de las características particulares de la composición de esos productos y el grado en que puedan existir, dentro de las fincas censadas, explotaciones que dediquen parte de su actividad a la extracción comercial de madera. Para la determinación de estos valores, se puede sugerir que se consulten estimaciones que puedan existir en los ministerios de agricultura, estudios que hayan sido realizados sobre el tema por organismos internacionales especializados, particularmente la FAO, que ha dedicado esfuerzos hacia esas investigaciones. El tratamiento que se le dé a esta información dependerá de las características anteriores, sin

embargo, se cree que no sería muy arriesgado distribuir los valores respectivos, según la superficie que se dedique a esos fines en cada uno de los estratos de tamaño de fincas.

ii Indicadores de la Eficiencia

Los indicadores de la eficiencia se desprenden básicamente del análisis descrito en la sección anterior. Se podrán definir tres tipos de indicadores, que son: el valor bruto por unidad de superficie total; el valor bruto según la actividad; y los rendimientos de las actividades; o el coeficiente de agostadero, si se tratase del ganado. Estos indicadores no reflejarían el grado de eficiencia desde el punto de vista de la empresa, mas sí lo serían desde el punto de vista del interés nacional.

La determinación del valor bruto de la producción por unidad de superficie total es importante pues, según los resultados de otras investigaciones, se ha encontrado que estos valores disminuyen a medida que aumenta el tamaño de las explotaciones. Esta es una relación que permite deducir la importancia que tenga un programa de reforma agraria, como medio de incrementar el producto agrícola por medio de la intensificación y sustitución de las actividades, ya que implica la necesidad de reducir el tamaño de las explotaciones. Estos resultados se encuentran debido a las tendencias antes anotadas en referencia al uso de las tierras.

El análisis del indicador asociado al valor bruto de la producción según uso de la tierra, profundiza los resultados anteriores. Es importante su determinación, pues nuevamente basado en otros estudios, se encontrará con toda probabilidad, que las actividades propiamente agrícolas rinden un mayor producto por unidad de superficie, en la medida que aumenta el tamaño de las explotaciones. Esta relación tiene su limitación y es del todo generalizado, pues también se ha encontrado que no siempre se aplica a las unidades multifamiliares de gran tamaño. Este tipo de información podría ser la base para definir un tamaño máximo a las unidades, para que se logre una mayor eficiencia global y en particular con respecto a

determinados cultivos. El caso opuesto de estas relaciones lo presenta la ganadería ya que el valor de la producción por unidad de superficie disminuye a medida que aumenta el tamaño de las unidades. Esto indica que es la actividad en la cual se debe limitar el tamaño de las unidades.

Los indicadores anteriores se pueden visualizar también mediante un análisis de los rendimientos físicos de los cultivos, y en el caso de la ganadería, mediante el análisis de los coeficientes de agostadero. Estos últimos generalmente se pueden obtener de los censos agropecuarios, ya que muestran no sólo la superficie que se dedica a pastos, sino también la existencia de ganado según tamaño de la explotación.

Otro de los indicadores de la eficiencia, o mejor dicho, orígenes de la eficiencia, que requiere un trato especial, y sobre el cual se debe hacer una investigación más pormenorizada, quizá no tanto en lo que se refiere a las unidades de mayor tamaño, como a las más pequeñas, es el nivel cultural y prácticas tecnológicas prevaletes en las diversas actividades. Este tipo de indicador, no resulta de tanta importancia para el diagnóstico, como lo es para definir las políticas de desarrollo y los programas de asistencia técnica que conlleve la reforma agraria. Como parte del diagnóstico sería conveniente hacer un esfuerzo por poder definir un poco más precisamente el tipo de agricultura prevaletes en relación a los cultivos y las prácticas culturales, incluyendo el grado de uso de fertilizantes, de semillas mejoradas, el nivel de preparación de tierras predominante, el grado de difusión de uso de insecticidas y las características asociadas al procedimiento de cosecha de los cultivos. Estos indicadores serán tratados en mayor detalle en otras partes de este trabajo.

d Uso del capital

El contenido del análisis del uso del capital deberá mostrar el grado de accesibilidad de los diferentes estratos de productores al capital, definidos por el tamaño de explotación, o por la forma de tenencia. El análisis de estos aspectos puede implicar un trabajo laborioso, en caso que se esté analizando una

región en que el crédito institucional sea muy limitado y los productores tengan que recurrir a prestamistas privados. Sin embargo, para los efectos del diagnóstico y sus relaciones con el programa, se debe realizar una pequeña encuesta con las instituciones financieras, solicitando un desglose del volumen del crédito al sector agrícola, según la actividad que se financie, según el tamaño de la explotación del productor usuario del crédito y según su calidad de propietario, arrendatario u otro.

El objetivo de este análisis es conocer el acceso que puede haber al crédito, especialmente por parte de los pequeños productores. Por esta razón, y dado que se presentasen limitaciones en la obtención del desglose mencionado, podría utilizarse como indicador un detalle del número y monto de operaciones, estratificándose según los montos de las mismas. Se supondría en este proceso, que montos menores corresponden a unidades menores en tamaño. Asimismo, y para los efectos de los programas que se lleven a cabo, es importante averiguar las características de las políticas de las instituciones crediticias en cuanto a los requisitos de garantía y formas de tenencia de la tierra.

e Producción y empleo

El objetivo principal de esta sección es determinar los niveles de empleo prevalentes en el sector agrícola. Anteriormente se indicó la importancia de cuantificar la mano de obra disponible en el país, que debe ser comparada con la absorción de trabajo que proporcionan las actividades agrícolas. Para ello es necesario definir, por una parte los requisitos de la mano de obra de cada actividad, y por otra, el total de mano de obra que requiere el conjunto de las mismas.

i Requisito de mano de obra de las actividades agrícolas

Esta información comprende básicamente el número de jornales, o días/hombre requeridos por cada uno de los cultivos o actividades ganaderas. Se ha aceptado que generalmente el término día/hombre equivalga a 7 u 8 horas de trabajo, de una persona adulta en labores agrícolas, según sea la costumbre del país. La definición de los

requisitos de mano de obra de las actividades debería investigarse junto con los costos producción atribuibles a las mismas. Esto, que se trata en capítulos posteriores, resulta de gran importancia para los efectos de planificación del programa de reforma agraria. Así, los costos de producción deberán detallarse en términos del número de jornales requeridos por cada una de las operaciones que implica la actividad; se deben incluir las cantidades de insumos requeridos por los mismos, y otros gastos asociados al cultivo, tal como el pago de las tierras y los intereses que devenga el uso del capital. Dentro de este mismo esquema, es necesario actualizar estos costos, y determinar el salario básico agrícola que prevalezca en la zona en cuestión.

Para los efectos inmediatos de esta sección es importante solamente contar con los requisitos de mano de obra en términos de jornales. Para efectos de interpretación, es importante que se separen los requisitos de la actividad total, y aquéllos que se refieren a las épocas de cosecha, que es cuando pueden presentarse posibles déficit en cuanto a la disponibilidad de la mano de obra.

Este tipo de información generalmente se puede obtener en las instituciones bancarias, que han tenido que determinar costos para definir el monto del financiamiento para las diferentes actividades. Se deberá prestar atención, al recolectar esta información, al hecho de que tanto los costos, como los requisitos de mano de obra van a variar aun dentro de un mismo cultivo, dependiendo del nivel tecnológico que prevalezca. Esta información deberá asociarse, por tanto, a la investigación antes sugerida sobre los indicadores de eficiencia y de prácticas culturales. Una vez obtenida esta información, se puede proceder al segundo paso.

ii **Absorción de mano de obra de las unidades**

En la sección sobre uso de las tierras y composición de las actividades agrícolas, se había definido la superficie dedicada a cada una de las actividades. Los datos anteriores, habiéndose presentado por unidad de superficie, requieren

ser asociados al área de cada una de las actividades, y se obtendrán los requisitos de mano de obra que demande el conjunto de las actividades.

Estas podrán ser presentadas en un formato similar al que se presenta en el Modelo 9.

Modelo 9: (PAIS) : Necesidades de mano de obra en los cultivos principales

Cultivos	Total	Micro- fincas	Sub- familiares	familiar	Multifamiliar	
					Mediano	Grande
Total						
De Exportación						
.....						
.....						
.....						
De Consumo						
Interno						
.....						
.....						
.....						
.....						
.....						
.....						
.....						
.....						
Total						
De Exportación						
De Consumo Interno						

iii Balance de empleo

Para establecer el nivel de empleo prevaleciente, se deben ajustar los datos anteriores de acuerdo a los requisitos que presentan las actividades en términos de años/hombre, equivalente a la fuerza de trabajo de un hombre durante los días hábiles en el año. Este ajuste requiere que se llegue a definir el número de días hábiles en el año, en base a una

revisión de la legislación laboral vigente. Por ejemplo, algunas legislaciones comprenden el requisito de dar un determinado número de días hábiles de vacaciones a los trabajadores permanentes; existen los días de descanso dominical; pueden existir algunos días libres por motivo de enfermedad, y otros asociados a las fiestas nacionales y patronales. Según las características de esa legislación, se puede esperar que el número de días hábiles en el año varía alrededor de los 265. Así, los datos que se resumieron en el Modelo 8 deberán dividirse por este número de días, y se obtendrán los años/hombre requeridos por las actividades, que pueden ser presentadas como en el Modelo 9.

Con estos cálculos se puede efectuar una comparación entre el total de absorción de mano de obra y la disponibilidad que se encontró al analizar las características de la población. Las cifras resultantes, en términos porcentuales serán indicativas del grado de subempleo prevaeciente, lo que supone que una familia típica logra trabajar solamente una proporción del total de días hábiles del año. Se deberá tener presente que estos datos pueden mostrar una subestimación de la realidad, pues en la práctica no hay garantía de que se observen las disposiciones legales.

f. Producción e ingresos

Los cálculos de la distribución del ingreso se basan en los datos anteriores. Sus implicaciones, deben ser complementadas con una apreciación de los ingresos mínimos requeridos por una familia típica.

i Distribución del ingreso

Idealmente la determinación de los ingresos debería obtenerse mediante un muestreo estratificado, directamente en el campo; sin embargo, este es un tipo de investigación muy dispendioso, y que a la postre presenta innumerables problemas. Por estas razones, y basado en la información antes recolectada, se puede llegar a hacer una estimación un tanto burda, que cuantifica los posibles ingresos de los grupos de productores agrícolas, en el que se incluye el

valor imputable a su propia mano de obra y también el ingreso de la explotación, pero que no considera los insumos físicos de la producción como parte de los costos incurridos en el proceso. Para llegar a estas estimaciones, se ha diseñado un marco de trabajo que se presenta en el Modelo 10.

Se podrá observar que existen 9 columnas que muestran una secuencia en los cálculos para llegar a la determinación de los ingresos. Siguiendo la secuencia de las columnas, se pueden hacer las siguientes observaciones metodológicas:

En el modelo se incluyen, aparte de los grupos de tamaño de las fincas, a los trabajadores sin tierra. La metodología para su determinación se presenta en la sección siguiente.

- En la columna 1 aparece una disponibilidad de mano de obra cuyo total equivale al encontrado en el análisis de las características de la población. Para determinar la disponibilidad según los grupos de tamaño, se ha supuesto que cada una de las explotaciones representa a una familia, y que la disponibilidad de mano de obra en cada una de ellas es igual al número correspondiente a una familia campesina típica. Básicamente, la disponibilidad de mano de obra de los trabajadores sin tierra se ha derivado de la diferencia entre los grupos de tamaño y el total.
- En la columna 2, se muestra el número de años/hombre que son requeridos por las actividades agrícolas, según se encontró en el Modelo 8,
- En la columna 3, se ha imputado un valor a la mano de obra, equivalente al salario mínimo vigente más los beneficios sociales que determina la ley. Estos valores de la mano de obra se pueden obtener básicamente mediante la multiplicación del salario mínimo por el número total de días en el año, que representaría el valor imputable a un año/hombre. Esta cifra

Modelo 10. (PAIS) : Estimación de la distribución del ingreso agrícola por grupos de tamaño de las fincas y trabajadores en tierra, año.

	Mano de Obra		Valor	Remuneración de la mano de obra familiar	Ingresos		Ingreso total de las fami- lias	Número de familias	Ingreso por familia
	Disponible	Utilizada			Total	Neto de mano de obra			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
TOTAL									
Microfinca									
Semifamiliar									
Familiar									
Multi-familiar medianas									
Multi-familiar grandes									
Trabajadores en tierra									

Fuente:

multiplicada por los requisitos de mano de obra daría el valor imputable a la misma, como costo de producción, según el tamaño de la explotación. Se debe notar que este tipo de cómputo también resulta en cifras conservadoras, pues no existe garantía que esos salarios mínimos y prestaciones se cumplan en la realidad.

En la cuarta columna se presenta la remuneración a la mano de obra familiar. Esta se obtuvo básicamente mediante el supuesto de que exista una movilidad de la mano de obra, de tal manera que en cualquier grupo de tamaño sea factible que la familia participe con su mano de obra en el mercado en una proporción similar al resto de los grupos. Así, el valor total que aparece en la tercera columna ha sido asignado en forma proporcional según la disponibilidad de mano de obra que aparece en la columna 1.

- En la columna 5 se resumen los ingresos brutos de las actividades, según se encontraron en la sección respectiva.
- En la columna 6 se estimó el ingreso bruto menos los valores atribuibles a la mano de obra según aparecen en la columna 3. Los valores resultantes que aparecen, reflejan los ingresos netos de las actividades, bajo el supuesto de que el principal componente del total sea la mano de obra. Estas cifras, como ingresos netos, tienen la limitación de no haberseles sustraído los otros costos atribuibles a la producción, especialmente los representados por los insumos agrícolas, o depreciación e intereses de equipos e instalaciones.
- La columna 7 muestra los ingresos totales de la familia según los grupos de tamaño de las fincas. Estos son el resultado de la adición de los ingresos netos encontrados en la columna 6 y los valores imputables, como remuneración a la mano de obra, que aparecen en la columna 4.

Para facilitar los cálculos se ha presentado en la columna 8 el número de familias según los grupos de tamaño, que también se derivan de los cálculos que se describirán en el próximo acápite denominado: Estructura Social Agraria.

- La columna 9 muestra la distribución del ingreso por familia, según se desprende de las dos columnas anteriores, que deben ser interpretadas considerando las limitaciones que presenta la metodología seguida.

ii El ingreso mínimo vital

Aún cuando los cálculos sobre la distribución del ingreso pueden utilizarse para poder tener una mejor apreciación sobre la manera como se distribuyen los incrementos del ingreso nacional, es importante también su utilización para poder cuantificar el número de familias cuyas condiciones de bienestar material sean inferiores a un mínimo compatible con los requisitos del ser humano y congruentes con la factibilidad de lograr una mayor participación del individuo en los procesos sociales. Este mínimo deberá establecerse teniendo en consideración los requisitos mínimos, alimenticios, de vestuario, educación, salud, y seguridad futura y un margen factible de ahorro, de una familia típica. La determinación de estos requisitos debe hacerse tomando en consideración el nivel cultural general del área sujeto de investigación, de tal manera de evitar el que éstos sean sobreestimados y establecidos mediante una proyección de las aspiraciones del investigador. Los mismos cálculos anteriores sobre los niveles de ingreso de los estratos inferiores, pueden servir como una de las medidas para juzgar la posible veracidad de la estimación realizada. Estos ingresos mínimos pueden ser tomados como las metas para el desarrollo del programa, y por tanto serán tratados en mayor detalle.

3. Estructura Social Agraria

La estructura social está determinada por la estructura económica, según se desprende de la distribución de los recursos, y por la

importancia relativa que puedan tener las formas de tenencia prevaletientes junto con sus características. En éstas se refleja una serie de relaciones de dependencia que llegar a imponer limitaciones a la expresión legítima del individuo de autodeterminación y participación en los procesos sociales.

a. Formas predominantes de tenencia

Es importante que en cada zona de análisis se identifiquen las principales formas de tenencia de la tierra. Estas pueden tener una serie grande de variaciones, o modalidades, que para efectos prácticos resultarían de muy difícil cuantificación y descripción.

El punto de partida para el análisis de estos aspectos, puede estar constituido por una cuantificación de las diferentes modalidades que se reporten en los censos agropecuarios. Generalmente se presentan como tales, la propiedad, el arrendamiento, incluyendo la aparcería y el arrendamiento propiamente dicho, y otras formas de tenencia, que pueden incluir el usufructo de la tierra, la prestación de servicios, y otras formas. Estas varían de un país a otro, y numéricamente varían aun dentro de un mismo país.

Generalmente, se notará que existe una relación casi directa entre la densidad demográfica y la predominancia de formas dependientes de tenencia. Para los efectos de acción dentro del programa es importante establecer estas diferencias, y por lo tanto se debe recopilar la información por áreas. Estas se pueden resumir como el Modelo 11.

Modelo 11. (PAIS): Distribución de las explotaciones según formas de tenencia, por divisiones político-administrativas.

Departamento o Estado	Total de Explota- ciones	Forma de tenencia			
		Propia	Arrendada	Propia y Arrendada	Colonato Otras formas
Total					

Fuente

En este tipo de cuadro, cuyos datos pueden obtenerse normalmente del censo agropecuario, se debe incluir no sólo el número sino también la superficie que se encuentra bajo cada una de las modalidades.

El segundo tipo de análisis, también de gran importancia en cuanto a la orientación de los programas, es el que relaciona estas formas de tenencia con los grupos de tamaño predominantes. La importancia económica de este tipo de análisis se puede visualizar si se consideran sus implicaciones en relación a los servicios crediticios.

Las características del crédito deben responder a las necesidades y características del productor que se pretende beneficiar; sería diferente orientarlo hacia pequeños propietarios u otros productores que exploten la tierra en forma precaria.

Estos datos, que también pueden ser obtenidos en los censos agropecuarios, pueden presentarse según el formato del Modelo 12.

Modelo 12 (PAIS): Distribución de las explotaciones agropecuarias según forma de tenencia y grupos de tamaño, año

Tamaño de de la explota- ción	Total	Propie- dad	Arrenda- miento simple	En propiedad y arrendamiento		Colonia	Otra Forma
				Total	Propiedad		

Fuente:

Nota: La terminología de las formas debe responder a la empleada en el país en referencia.

Inmediatamente que se disponga de la información cuantificada sobre esas formas de tenencia, se debe proceder a hacer una investigación de campo, sea mediante opiniones calificadas y/o encuestas por muestreo, sobre las diferentes modalidades y variaciones que puedan presentarse en cada una de las formas.

Esto tiene su importancia, pues pueden constituirse en el fundamento para la estructuración de la legislación agraria, o su modificación. Esta investigación puede realizarse por zonas, según las diferencias que se observen al cuantificarlas numéricamente. Asimismo, como parte del análisis, se debe incluir una investigación de la legislación vigente que afecte a cada una de esas formas de tenencia.

b. La escala social agraria

Con la cuantificación y análisis de las formas de tenencia, y con la definición de los grupos de tamaño, se puede proceder a estructurar lo que se ha denominado como la escala social agraria. Para ello se supone básicamente que ésta está determinada por la concentración y distribución de los niveles de ingreso, y por las líneas de dependencia que puedan ser establecidas por las formas mismas de tenencia. La escala es una combinación de ambos criterios y su cuantificación numérica puede presentarse en un cuadro con el formato del Modelo 13. Para su elaboración se tendrán que tomar ciertos supuestos:

- Que cada finca o unidad de explotación representa a un jefe de una familia campesina.
- Que la totalidad de la población rural depende de las actividades agrícolas, y que el número de familias que las componen está determinado por la composición típica de la familia, que se definió anteriormente.
- Que en cada familia existe un mismo número de trabajadores y fuerza de trabajo disponible, según se expresó anteriormente.

Para su elaboración se ha tomado la información que se presenta en los Modelos 6 y 12. El número de familias correspondiente a los trabajadores sin tierra, resulta de la diferencia entre el número de explotaciones y el número total de familias, según se desprende del censo.

Modelo 13. (PAIS): Población rural según escala de tenencia, año

Escala de Tenencia ^{a/}	Familias		Total	Económicamente Activa Disponible	
	Número	Porcentaje			
Total					
Multifamiliares grandes					
Propietarios					
Arrendatarios					
Propietarios/arrendatarios					
Otros					
Multifamiliares medianos					
Propietarios					
Arrendatarios					
Propietarios/arrendatarios					
Otros					
Familiares					
Propietarios					
Arrendatarios					
Propietarios/arrendatarios					
Otros					
Sub-familiares					
Propietarios					
Arrendatarios					
Propietarios/arrendatarios					
Colonos					
Otros					
Microfincas					
Propietarios					
Arrendatarios					
Propietarios/arrendatarios					
Colonos					
Otros					
Trabajadores sin tierras					

^{a/} Las denominaciones deberán variarse de acuerdo a las modalidades propias del país que se esté investigando.

D RESUMEN ESQUEMATICO DE LOS INDICADORES DEL DIAGNOSTICO**A. MARCO GENERAL****1. Recursos físicos****a. La Tierra**

- i Clasificación agrológica
- ii Información disponible
- iii Inventario de los recursos por zonas

b. El Agua

- i Fuentes
- ii Información disponible
- iii Inventario del recurso

2. La Población**a. Características**

- i Composición y tendencias (rural, urbana-total)
- ii Composición de la familia
 - a) Personas por familia
 - b) Sexo y edad
 - c) Personas activas por familia y fuerza de trabajo

b. Densidad de población

- i Zonificación
- ii El espacio económico
- iii La frontera agrícola

c. Migración

- i Interna permanente
- ii Interna temporal
- iii Rural-urbana

3. Interrelaciones sectoriales**a. Composición del PNB y per cápita agrícola vr. otros (tendencias)****b. Composición del valor agregado del sector agrícola (tendencias)****c. Exportaciones**

- i Como componente del PNB
- ii Principales rubros
- iii Tipología de la economía (asociar a estructuras de poder)

d. Orígenes del crecimiento (demanda interna o externa)**4. Servicios sociales****a. El seguro social en el campo**

- b. Seguro de vejez e invalidez
 - c. Educación
5. **Situación social**
- a. Niveles alimenticios
 - b. Niveles de salud
 - c. Nivel habitacional
 - d. Nivel educacional
- B. ESTRUCTURA NACIONAL Y LOCAL DE GOBIERNO**
- 1. Estructura administrativa
 - 2. Sistema electoral
 - 3. Participación del individuo
- C. MARCO AGRARIO**
- 1. **Distribución de las tierras**
 - a. Grupos de tamaño
 - b. Distribución
 - 2. **Uso de los recursos**
 - a. Uso de las tierras
 - b. **Composición de las actividades agrícolas por grupo de tamaño**
 - i. Productos de consumo interno
 - ii. Productos de exportación
 - c. **Producción y eficiencia**
 - i. Producción de las unidades
 - ii. Indicadores de la eficiencia
 - a) Valor bruto por unidad total
 - b) Valor bruto según uso por actividad
 - c) Rendimientos de las actividades
 - d) Prácticas tecnológicas
 - d. **Uso del capital**
 - i. Por grupos de tamaño
 - ii. Por formas de tenencia
 - iii. Por actividades
 - e. **Producción y empleo**
 - i. Requisito de mano de obra de las actividades
 - ii. Absorción de mano de obra de las unidades
 - iii. Balance del empleo
 - f. **Producción e ingresos**
 - i. Salario básico agrícola
 - ii. Valor de la mano de obra empleada en la agricultura

- iii Distribución del ingreso
- iv El ingreso mínimo
- 3. Estructura social agraria
 - a. Formas predominantes de tenencia
 - i Cuantificación
 - a) Nacional
 - b) Regional
 - ii Características básicas
 - a) Tradicionales
 - b) Legales
 - b. Escala social agraria
 - i Supuestos básicos
 - ii Determinación de la estructura
- 4. Estructura del poder
 - a. Económico
 - b. Social
 - c. Político

III EJEMPLO ANALITICO DEL DIAGNOSTICO

En los dos capítulos anteriores se presentó el marco hipotético de análisis con el cual se pretendía sentar las bases para orientar la conducción del diagnóstico de la situación agraria predominante y se identificaron algunos indicadores para realizarlo. El propósito de este capítulo es presentar un ejemplo del tipo de resultados y análisis que se sugiere con los datos anteriores y que consituyen en sí el diagnóstico. Este resumen analítico se basa en los resultados ya obtenidos en estudios realizados en Centroamérica y en el marco hipotético. Se debe aclarar que en la conducción y la realización del diagnóstico, se deberá profundizar un poco más en los datos que aquí se presentan en forma esquemática.

En el capítulo referente al marco hipotético se definió una serie de interrelaciones causales y determinantes del bienestar social, considerado como el objetivo del desarrollo. Dentro de esa serie de relaciones causales se identificó la participación social, la estabilidad física, la inversión pública y los ingresos del sector agrícola, como los fundamentos del bienestar social; se indicó que estos factores estaban íntimamente relacionados y dependían principalmente de los niveles de empleo prevalecientes en el sector y en la distribución de los recursos, que junto con la producción definen la estructura productiva predominante.

Por otra parte, estos mismos factores y las formas de tenencia de la tierra prevalecientes, entendiéndose por tales las relaciones humanas y contractuales que predominan en cuanto a los derechos de uso de las tierras, determinaban la estructura social. Esta y la estructura productiva siguen patrones paralelos y resultan en estructuras análogas, que en conjunto definen las líneas de poder prevalecientes en el sector agrícola, determinantes del grado de bienestar social que prevalece en el sector.

En esta sección se tratará de destacar, con algunos resultados de investigaciones realizadas, esas interrelaciones, incluyendo un bosquejo de la importancia que tiene el sector agrícola en la economía, de los indicadores actuales del bienestar social existentes, de los niveles de empleo y de los otros factores que afecten el bienestar. Se tratará también de sintetizar los posibles cursos de acción que procedan del análisis y que se identifiquen como necesarios para lograr un mejoramiento en el bienestar social, y por ende, en el desarrollo mismo. Asimismo, se sintetizarán los estudios posteriores que deban realizarse para planificar el proceso de reforma agraria.

A. IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRICOLA

En los países latinoamericanos el sector agrícola ha venido perdiendo importancia relativa en cuanto a su nivel de generación de ingresos, especialmente debido al crecimiento y desarrollo que se ha observado en los otros sectores de la población. La aportación de este sector al producto nacional bruto representa, en la mayoría de los casos, una proporción inferior a la tercera parte, sin embargo, en cuanto a los objetivos del desarrollo la importancia del sector agrícola estriba principalmente en que de él depende la mayoría de la población, según se puede observar en el Cuadro 1. En Centroamérica, prácticamente el 66 por ciento de la población se consideró como rural según los últimos censos disponibles.

Cuadro 1. Centroamérica: Composición porcentual de la población urbana y rural, según último censo.

PAIS	Fecha de Censo	Población (%)	
		Urbana	Rural
Guatemala	18/IV/64	33.6	66.4
El Salvador	1/ V/61	38.5	61.5
Honduras	17/IV/61	23.2	76.8
Nicaragua	25/IV/63	40.9	59.1
Costa Rica	1/IV/63	34.5	65.5
Centroamérica		34.02	65.98

Fuente: Quinto compendio estadístico centroamericano, SIECA, septiembre de 1967; pág. 5

Este alto porcentaje de la población no sólo es el sujeto mismo del desarrollo, sino que económicamente representa un alto potencial de consumo, requerido para el desarrollo de los otros sectores de la población y de la economía. No obstante que se ha indicado que los sectores secundarios y terciarios han mostrado un gran crecimiento dentro de su aporte a la economía, su desarrollo posterior se ha visto limitado en buena parte por la carencia de una demanda interna vigorosa, que provea los incentivos para lograr mayores inversiones y producción de bienes para el consumo de la población, y que conlleve incrementos sustanciales en la demanda de mano de obra. Estos aumentos deben ser lo suficientemente grandes como para absorber los excedentes de mano de obra que hay en los sectores urbanos y que

actualmente se encuentran desarrollando actividades prácticamente improductivas en los sectores terciarios, como parte de un desempleo disfrazado.

La importancia del sector agrícola como potencial de desarrollo y como posible medio para la solución de los problemas futuros, es cada vez más importante. La necesidad de enfrentar los problemas actuales es tanto más importante, por cuanto prácticamente todos los países están afrontando una rápida expansión en el crecimiento de su población. Esto se puede apreciar claramente en el Cuadro 2, de donde se deriva que el crecimiento de población entre los años 1950 y 1963, en el área centroamericana, fue de una tasa de 3.0 por ciento anual; el sector rural ha crecido el 2.6 por ciento, y el sector urbano el 3.7 por ciento. Estas cifras denotan también la presencia de un flujo migratorio entre el campo y la ciudad.

Cuadro 2. CENTROAMERICA: Tendencias del crecimiento de la población entre 1950 y 1963.

País y región	Pob. Total	Tasa anual de crecimiento	
		Rural	Urbana
Centroamérica	3.0	2.6	3.7
Guatemala	2.9	2.5	3.6
El Salvador	2.8	2.5	3.3
Honduras	2.9	2.5	4.5
Nicaragua	2.9	2.2	4.2
Costa Rica	4.0	3.9	4.3

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en C. A." Trabajo 16 del grupo de estudios de tenencia de la tierra en C. A. y Panamá. Versión Preliminar CIDA, Washington D.C., enero-70, Cuadro 23, p.:121.

Las características del área centroamericana en estos aspectos son representativas de las prevalentes en muchos otros países. La población rural, dependiente económica y socialmente del sector agrícola y de sus actividades, debe recibir una atención muy particular por parte de los gobiernos, tanto en los cambios institucionales requeridos por el desarrollo, como en las inversiones que permitan generar un mayor producto, una mayor utilización de la fuerza de trabajo, y una mayor generación de ingresos que produzca una ampliación de los mercados internos.

B. BIENESTAR SOCIAL

El bienestar social está definido por el grado de participación de los individuos y de las comunidades en los procesos económicos y sociales, está afectado por el bienestar material y por la integración social prevaleciente. En esta sección se presentarán los indicadores que muestren las características del bienestar social en el medio rural.

1. Bienestar material

El bienestar material está constituido por los bienes y servicios institucionales o personas, que tenga el individuo a su disposición y pueda disfrutar en beneficio propio. La obtención de éstos depende de la medida en que el individuo disponga de los medios para ello, o sea de su ingreso, y en la medida en que el Estado esté capacitado para proporcionárselos. La situación actual muestra características muy deficitarias en ambos aspectos.

a. Niveles de ingreso

Al considerar los niveles de actividad y producto económico y la población de los países centroamericanos, se encuentra que los niveles predominantes de ingreso per cápita son sumamente bajos. En el Cuadro 3, se podrá notar que para el año 1965, estos

Cuadro 3. CENTROAMERICA: Proyecciones del ingreso per cápita en pesos centroamericanos.*

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1965	340	252	268	168	284
1970	340	252	266	166	289
1975	333	248	258	161	287
1980	319	239	246	153	281

Fuente: "Los Alimentos en Centroamérica", por Marco Antonio Ramírez, 1a. edición, diciembre de 1968, Secretaría General de la ODECA, Págs. 18, 41, 60, 78, 94.

variaban entre \$CA168 en el caso de Honduras y \$CA340 en el caso de Costa Rica. Estos niveles de ingreso, comparados con otros

países que muestran mayor desarrollo, son muy bajos^{1/}. Estos ingresos, sin embargo, deben ser especialmente cualificados, por efectos de la inequidad en la distribución de los mismos. En el caso de Centroamérica, en las estimaciones que se han realizado en el sector agrícola, se ha encontrado que la población rural percibe ingresos inferiores a \$CA450 anuales por familia. Esta situación predomina, según puede observarse en el Cuadro 4, para el 66 por ciento de estas familias en Nicaragua, para el 93 por ciento en El Salvador y para el 73 por ciento en Guatemala.

Estos niveles de ingreso son inferiores a un mínimo vital que permite el disfrute de algunas comodidades mínimas relacionadas a su alimentación, a su vestuario, a su habitación, y a su seguridad futura que puede estar constituida por un margen modesto de ahorro. Estos requisitos mínimos han sido establecidos entre los \$CA800 y \$CA600 en el Salvador y Guatemala respectivamente. Como se puede inferir de los déficit prevaecientes, es lógico que la primera preocupación del individuo sea procurarse los ingresos que le permitan alimentarse a sí mismo y a su familia. Bajo estas circunstancias deficitarias de ingreso, es prácticamente imposible que el individuo tome conciencia de su papel en la comunidad y desarrolle sus facultades de iniciativa y su propia personalidad.

Estos déficit en los ingresos explican que en estos países haya una alta incidencia de analfabetismo, que la mortalidad infantil y las incidencias de enfermedades sean altas, que exista déficit habitacionales de gran magnitud y que el campesino muestre características obvias de pobreza.

Estas condiciones deben ser objeto de la mayor consideración, pues las tendencias que se muestran son poco halagüeñas. Por ejemplo, en el Cuadro 3, se puede observar que las proyecciones de ingreso per cápita mantienen una tendencia constante; muestra que la gente de los países tiende a seguir viviendo en el mismo grado de pobreza. Esta tendencia resulta más alarmante, al considerar que se está viviendo en un mundo cambiante; con

1/

Por ejemplo, al año 1969, el ingreso per cápita (U.S.Dts) en Argentina era de \$800, en México eran de \$600, en Panamá eran de \$640 y en Venezuela de \$970.

Cuadro 4. CENTROAMERICA: Distribución de la población en ingreso familiar agrícola, según grupos socioeconómicos

Grupo Socioeconómico	Nicaragua		El Salvador		Guatemala		Costa Rica	
	No. de familias	Ingreso promedio						
Productores de fincas								
Multifamiliar grande	1.495	18.226	1.027	25.748	520	40.000	1.015	20.473
Multifamiliar mediana	20.794	2.248	3.335	7.106	7.060	8.000	12.972	2.117
Familiar	27.976	717	15.235	1.408	33.040	1.300	22.709	1.084
Subfamiliar	49.678	445	100.245	420	233.800	220	27.925	908
Microfincas	2.258	380	107.054	302	74.270	—	—	—
Trabajadores sin tierra	46.700	370	42.018	229	68.700	340	46.853	727
Total	148.901	902	268.914	581	417.390	453	111.474	1.199

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en C. A." CIDA; Washington D. C., enero 1970. Cuadros 18 del Cap. IV y 9, 10 y 11 del anexo C.

Nota: En el caso de Honduras, no fue posible obtener un desglose adecuado de la información censal para realizar las estimaciones.

mejores medios de comunicación, sujeto a efectos demostrativos de países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo, y en el que las demandas y exigencias asociadas al bienestar material son cada día mayores.

La situación en el sector agrícola no muestra tendencias diferentes. El gran porcentaje de población que no alcanza a obtener los ingresos mínimos vitales se sigue reproduciendo a una tasa anual del 2.6 por ciento y se deben proveer los medios para el mejoramiento material de la población actual más el incremento de la misma.

b Inversión Pública

Como parte del bienestar material, la inversión pública desempeña un papel importante. Este se refleja no sólo en el grado de seguridad futura que se puede proveer al individuo, sino también en la capacitación que esta inversión pueda tener para proveer de mayores medios de obtención de ingresos al individuo, y de la provisión de ciertos servicios que forman parte directa de las necesidades de las personas.

Desde el punto de vista de la seguridad futura, la inversión pública está básicamente constituida por los servicios de seguridad social, y cierto tipo de seguro de vejez e invalidez. Los países centroamericanos disponen de este tipo de seguro, pero se ven limitados en casi todos los casos a los componentes de los sectores de tipo urbano, especialmente a los del industrial. Este tipo de inversión pública, en el que participa también el empresario, resulta prácticamente inexistente para aquellas personas que dependen del sector agrícola, sea como asalariados o como pequeños empresarios rurales.

La inversión pública en bienes y servicios, tal como la educación, la salud, la vivienda, la construcción de caminos y la habilitación de tierras para fines agrícolas, resulta ser sumamente baja. Según las cifras disponibles que se presentan en el Cuadro 5, se podrá observar que éstas ascendían en 1967 y 68 a un promedio de \$CA38.4 per cápita. Aún cuando entre los países se muestren diferencias sustanciales, son siempre bajos. Estos niveles de inversión pública reflejan no sólo la deficiencia que pueda existir en beneficio de la población, sino también la incapacidad que

tienen los gobiernos de lograr una mayor recolección de fondos para estos fines. Esta resulta no sólo de la estructura de poder prevalecte y de la incapacidad gubernamental de incrementar y recolectar impuestos, sino también de los bajos niveles de ingreso que prevalecten en todos los sectores de las economías.

Cuadro 5. CENTROAMERICA: Inversión per cápita de los gobiernos centrales (en pesos Centroamericanos)

PAIS	Gastos de Inversión		Población total		Inversión per cápita	
	1967	1968	1967	1968	1967	1968
Guatemala	51.016	48.060	4.780	4.928	35.1	34.0
El Salvador	15.315	8.213	3.083	3.169	29.4	28.0
Honduras	21.397	24.732	2.314	2.383	32.5	35.3
Nicaragua	22.634	16.712	1.848	1.902	43.4	41.3
Costa Rica	27.676		1.612	1.676	70.0	70.8
Total C.A.	138.038	127.937	13.637	14.058	38.6	38.2

Fuente: Indicadores Económicos Centroamericanos Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Nos. 8 y 9, enero de 1970.

2. Integración social

La integración social se definió como la capacidad del individuo de participar en los procesos de ordenamiento y reordenamiento de su comunidad. Se indicó también que a estos fines se encontraban asociados dos aspectos determinantes: uno de ellos es la estabilidad física de las familias, y el otro, el grado de participación de los individuos en el aspecto dinámico y humano de su integración social.

a. Estabilidad física

Para lograr un mayor grado de participación, es necesario que el individuo conviva y desarrolle una serie de lazos y ligas que le identifiquen con la comunidad. Por esa razón, se ha considerado que la estabilidad física es requerida para lograr esa mayor participación.

Las características mismas de la agricultura, su tendencia hacia el monocultivo, su incapacidad de proveer una seguridad futura en el logro de ingresos, y sus defectos estructurales, indican que un alto porcentaje de la población está sujeto a la inestabilidad, y por tanto, a ser marginado de las posibilidades de su integración. Este grado de inestabilidad está mostrado por la magnitud de la migración rural-urbana que puede existir, o de la migración de carácter permanente dentro del sector agrícola, y por las migraciones de carácter temporal asociadas a las cosechas de los cultivos. Aún cuando no se dispone de suficiente información para mostrar estos dos últimos aspectos, que según se ha indicado están siendo analizados en mayor detalle en otros estudios, sí se dispone de algunas cifras que indican que en el área centroamericana la migración rural-urbana se acerca al 12 por ciento del incremento anual de población del sector agrícola. Esta llega a niveles tan altos como el 24 por ciento, en el caso de Nicaragua, según se puede observar en el Cuadro 6.

Los otros tipos de migración han sido reconocidos en casi todos los países, ya que se observa un desplazamiento de familias hacia las fronteras agrícolas, en las cuales se presenta la colonización espontánea. Las migraciones temporales se han asociado a la amplia difusión de cultivos de algodón, café y caña de azúcar, que demandan una alta cantidad de mano de obra estacional.

Igual tipo de migración se asocia a cultivos tradicionales en algunas zonas del área centroamericana, específicamente en Guatemala, en donde estos desplazamientos temporales se verifican del altiplano hacia las costas, ya no por causas de la demanda estacional que exista de mano de obra, sino por la necesidad de realizar cultivos de subsistencia en áreas donde exista mayor disponibilidad de tierras.

Aparte de las anteriores, las causas de la inestabilidad se pueden encontrar también en los bajos niveles de empleo que se presenten localmente y en la escasa disponibilidad efectiva de tierras para realizar labores agrícolas.

b. Participación social

En sus aspectos más dinámicos, la participación social está determinada en gran parte por la disponibilidad y uso de las tierras, y en forma fundamental, por las formas de tenencia, incluyendo varios grados de dependencia de los trabajadores que no la poseen. Estos aspectos se tratarán en las partes siguientes.

Cuadro 6. CENTROAMERICA: Incrementos anuales de la población rural.

PAIS	Población rural 1968	Incremento anual 1967/68	Incremento anual bruto 1967/68 ^{a/}	Migración rural-urbana 1967/68 ^{b/}	%
Centroamérica	8.651.980 *	222.426	253.893	31.467	12.3
Guatemala	3.032.137	74.217	85.780	11.563	13.5
El Salvador	1.835.432	44.767	50.139	5.372	10.7
Honduras	1.716.315	41.899	48.558	6.659	13.7
Nicaragua	1.007.723	21.736	28.594	6.858	24.0
Costa Rica	1.060.373	39.807	40.822	1.015	2.5

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica." Versión preliminar Trabajo No. 16, CIDA, Washington, enero de 1970. Cuadro 22, pág. 120.

a/ Calculado con base a la tasa de crecimiento de la población rural de 1957

b/ Diferencia entre el incremento anual real y la proyección mencionada en la nota anterior.

C NIVELES DE EMPLEO

Los niveles de empleo prevalecientes son determinados por la capacidad actual del sector agrícola de generar trabajo dentro de su estructura, y por la disponibilidad de mano de obra efectiva en el sector rural. Los primeros están íntimamente asociados a la distribución de los recursos y a los patrones de utilización de las tierras que implica esa distribución.

La situación que prevalece en los países actualmente, muestra que la conjunción de esos aspectos resulta en un alto grado de subempleo. Los estudios realizados muestran que, en el caso de El Salvador, el subempleo ascendía al 57.7 por ciento de la fuerza de trabajo y en Nicaragua a 29.6 por ciento. Dadas ciertas características de otros países, es posible prever que la situación en Guatemala se asemeje a la de El Salvador y la de Honduras se asemeje a la de Nicaragua.

Estos niveles de empleo implican por una parte, que las relaciones entre la oferta y demanda resulten en niveles naturalmente bajos de salarios, difícilmente controlables y manipulables mediante leyes laborales y con efectos positivos en los ingresos en general. Por otra parte, implican que un asalariado agrícola típico, no es capaz de obtener suficientes ingresos para cubrir sus necesidades. Esto se debe a que el medio económico no les permite emplear toda su fuerza de trabajo, ni obtener una remuneración adecuada por cada jornada trabajada.

Estas relaciones también determinan que la productividad del trabajo, según su disponibilidad, sea baja en comparación con su productividad efectiva. En el Cuadro 7 se observa que en tanto la productividad por año-hombre efectivamente empleada alcanza niveles de aproximadamente \$CA700, la productividad estimada de acuerdo a la mano de obra disponible se reduce considerablemente; en el caso de El Salvador por ejemplo, a \$CA322, y en el caso de Nicaragua a \$CA480. Estas diferencias son indicativas de las posibilidades de lograr mayores ingresos mediante un mayor aprovechamiento de la mano de obra disponible.

Estos niveles de empleo, que como en el caso de Costa Rica parecen insignificantes, puesto que el subempleo se estimó en 3.2 por ciento, pueden tomar características alarmantes, aun dentro de un mismo país, en determinadas regiones. Situaciones semejantes a las de El Salvador, se pueden presentar en áreas de alta presión demográfica, tal como lo muestran las migraciones procedentes del altiplano guatemalteco, determinados

departamentos de Honduras, zonas como Masaya en Nicaragua, o aun en Costa Rica, en el área de la Meseta Central. Su identificación es importante para la orientación de los programas de reforma agraria.

Cuadro 7. CENTROAMERICA: Productividad de la mano de obra en países seleccionados

	UNIDAD	EL SALVADOR	NICARAGUA	COSTA RICA
Mano de obra				
Requerida	Año-hombre	209.339	197.034	188.028
Disponibile	Año-hombre	484.044	279.934	194.309
Subempleo	Por ciento	56.7	29.6	3.2
Producto Bruto Agropecuario				
	Miles de \$CA	155.906	134.364	133.676
Productividad de la mano de obra				
Requerida	\$CA	744	682	711
Disponibile	\$CA	322	480	688

Fuente: Trabajo 16 del Grupo de Estudios de tenencia de la tierra en Centroamérica y Panamá. CIDA; Washington D. C., enero 1970. Cuadro 5, p. 39

D DISTRIBUCION Y USO DE LOS RECURSOS

Al desarrollar el marco hipotético, y en el presente análisis que se ha venido realizando, se indicó que existe una muy estrecha relación y dependencia del bienestar material y la integración social con la distribución y uso de los recursos que prevalecen, en este caso, en Centroamérica. Por estas razones es necesario analizarlas con mayor detalle.

1. Distribución de las tierras

La distribución de este importante recurso debe ser analizada dentro de lo que se considera como el espacio económico agrícola.

Se entiende por espacio económico, la superficie sobre la cual se realizan las actividades agrícolas, y en la que se generan el ingreso y el empleo. Este espacio económico está dado por la superficie territorial que ha sido incorporada a actividades agrícolas, o sea, según la definición censal, por la superficie en fincas. La información disponible al respecto^{1/} indica que en Centroamérica el espacio económico comprende prácticamente 34 por ciento de su superficie territorial; la proporción varía de país a país; en Costa Rica es de 52.4; en El Salvador, de 77.6; en Guatemala, de 32.6; en Honduras, de 21.5; y en Nicaragua, del 32.4 por ciento.

De acuerdo a la población que depende de la agricultura, la superficie comprendida por el espacio económico, según el Cuadro 8 resulta de una disponibilidad teórica de 16.5 mzs (11.6 ha) por familia. Esta disponibilidad deberá compararse con la disponibilidad efectiva según se desprende de la distribución de las tierras.

Cuadro 8. CENTROAMERICA: Densidad de población rural, según superficie en fincas

PAIS	Superficie en fincas ^{a/}	Población rural familias	Densidad de población rural familias ^{b/}	Disponibilidad teórica de tierras por familia
Centroamérica	20.306.362	1.227.937	6.1	16.5
Guatemala	5.315.475	417.374	7.0	12.7
El Salvador	2.261.442	268.995	11.9	8.4
Honduras	3.452.933	241.163	7.0	14.3
Nicaragua	5.461.162	148.896	2.7	36.7
Costa Rica	3.815.350	151.509	4.0	25.2

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica" Trabajo No. 16, CIDA, Washington D.C., enero 1970. pág. 339, 340 y 341.

a/ Superficie en manzanas

b/ Personas por cada 100 manzanas

Cuadro 9. CENTROAMERICA: Concentración de la tierra, según tamaño de finca, 1950 (superficie en manzanas)

PAIS	Total	Microfincas	Sub-familiar	Familiar	Multifamiliares	
					Mediano	grande
Centroamérica						
Fincas	970.980	233.793	532.089	146.049	54.325	4.724
Superficie	20.322.610	140.956	1.856.066	3.288.970	7.228.916	7.807.702
Guatemala						
Fincas	348.690	74.270	233.800	33.040	7.060	520
Superficie	5.320.799	40.950	721.580	716.144	1.669.525	2.172.600
El Salvador						
Fincas	226.896	197.054	100.245	15.235	3.335	1.027
Superficie	2.261.441	87.752	407.270	466.257	447.879	852.283
Honduras						
Fincas	178.361	—	120.441	47.089	10.164	667
Superficie	3.452.932	—	427.462	948.357	1.128.177	948.936
Nicaragua						
Fincas	102.201	2.258	49.678	27.976	20.794	1.495
Superficie	5.461.162	1.328	188.770	614.135	2.408.618	2.248.311
Costa Rica						
Fincas	114.832	50.211	27.925	22.709	12.972	1.015
Superficie	3.826.276	10.926	110.984	544.077	1.574.717	1.585.572

Fuente: Trabajo 16 del Grupo de Estudios de Tenencia de la Tierra en Centro América y Panamá, CIDA, Washington, D.C., enero de 1970. Cuadro 6 del anexo C, p. 332.

Analizando esta última a nivel centroamericano, se podrá observar que la disponibilidad teórica no se hace efectiva para un total de 765882 familias, que disponen de un promedio de superficie inferior a 2.6 mzs (1.8 ha). Esta disponibilidad no se hace efectiva, ya que según se puede observar en el Cuadro 9, existe una alta concentración de ese recurso en un grado muy reducido de familias. Así, hay un total de 4724 familias, que representan 0.485 por ciento del total de las fincas, que controlan 38.5 por ciento del espacio económico agrícola.

Esta distribución de recursos limita las posibilidades de lograr un mayor desarrollo; impone un límite a la capacidad de aumentar los ingresos de los pequeños productores, por vías de una ampliación del tamaño de sus fincas, debida a los patrones de utilización de las tierras, que limitan las posibilidades de generar un mayor producto y de aumentar la demanda de mano de obra, y además, por constituirse en una de las bases que determinan la estructura actual de poder. Esta a su vez, tiende a impedir una más amplia participación de los individuos en el reordenamiento de la comunidad

De estos factores, el que se analizará inmediatamente es el que se refiere al uso que se le da a los recursos, y sus efectos en la producción y capacidad de generar ingresos.

2. Utilización de las tierras

El análisis general del uso de la tierra muestra que los diferentes grupos de tamaño de unidades de explotación tienen patrones de utilización que varían en su grado de intensidad, sea éste medido de acuerdo al valor del producto generado, o por los insumos de mano de obra que absorben las diferentes actividades. Estos patrones, que se han resumido en el Cuadro 10 para Centroamérica, muestran que de la superficie disponible en cada grupo, los productores de fincas de tipo subfamiliar dedican 81 por ciento a actividades netamente agrícolas, más intensivas que las ganaderas y forestales, que predominan en las fincas más grandes. Así por ejemplo, se podrá observar que prácticamente 84 por ciento de la superficie en las fincas clasificadas como multifamiliares grandes se dedican a estos últimos fines. El resultado de estos patrones es que, tanto el producto generado por unidad de superficie como la absorción de mano de obra, es mayor en las fincas pequeñas que en las grandes.

Cuadro 10. CENTROAMERICA: Utilización de las tierras según tamaño de las fincas^{a/}
(miles de manzanas)

	Total			Subfamiliar			familiar			Mediano			Grande		
	Superficie	Porcentaje	Superficie	Porcentaje	Superficie	Porcentaje	Superficie	Porcentaje	Superficie	Porcentaje	Superficie	Porcentaje	Superficie	Porcentaje	
Superficie total	16.853.4	—	1.557.7	—	2.339.9	—	6.099.1	—	6.856.7	—	—	—	—	—	
No agrícola	809.1	—	93.1	—	114.0	—	228.6	—	373.4	—	—	—	—	—	
Agropecuaria	16.042.3	100.0	1.464.6	100.0	2.225.9	100.0	5.868.5	100.0	6.483.4	100	—	—	—	—	
Superficie en cultivos	4.856.1	30.0	1.194.3	80.9	991.7	44.6	1.608.3	27.4	1.061.8	16	—	—	—	—	
Permanentes	973.3	6.2	121.6	8.3	294.8	13.2	401.2	6.8	251.8	3	—	—	—	—	
Temporales	2.278.0	14.4	927.9	63.4	461.7	20.7	546.1	9.3	342.2	5	—	—	—	—	
Descanso	1.522.9	9.6	117.7	8.0	313.1	14.1	639.6	10.9	452.4	7	—	—	—	—	
Pastos	5.893.3	37.3	172.1	11.8	737.3	33.1	2.344.1	39.9	2.639.8	41	—	—	—	—	
Naturales	3.253.9	20.6	147.1	10.0	515.0	23.1	1.195.1	20.4	1.396.7	21	—	—	—	—	
Sembrados	2.639.5	16.7	25.0	1.7	222.3	10.0	1.149.0	19.6	1.243.1	19	—	—	—	—	
Montes y bosques	5.300.8	33.6	101.2	6.9	496.9	22.3	1.921.1	32.7	2.781.8	43	—	—	—	—	

Fuente: Trabajo 16 del Grupo de Estudios de Tenencia de la Tierra en Centroamérica y Panamá. Versión preliminar.
CIDA, Washington D.C., enero de 1970; cuadro 7 del anexo C, p. 333.

a/ No incluye Honduras.

Cuadro 11. CENTROAMERICA: Tendencias en la composición de la superficie dedicada a distintos cultivos, según grupos de tamaño, en países seleccionados. (Manzanas)

Superficie total	Total	Grupos de tamaño			Multifamiliar		
		Subfamiliar	Familiar	Mediano	Grande		
TOTAL							
Costa Rica	482.745	72.677	150.313	174.288	85.466		
El Salvador	677.404 a/	242.213	113.819	98.071	152.896		
Nicaragua	633.602 a/	93.979	132.697	296.543	109.603		
De consumo interno							
Costa Rica	234.955	37.157	84.366	91.332	22.096		
El Salvador	394.420 a/	208.211	53.885	23.305	42.238		
Nicaragua	331.563 a/	83.748	94.516	128.526	24.131		
De exportación							
Costa Rica	247.794	35.520	65.947	82.957	63.371		
El Salvador	282.984 a/	34.002	59.934	74.766	110.658		
Nicaragua	302.039 a/	10.231	38.181	168.017	85.472		

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica" Versión preliminar. CIDA, Washington D.C., enero de 1970, Cuadro 11, p. 62.

Si se analizan los cultivos que predominan en los diversos grupos, se notará que en las fincas de menor tamaño predominan los cultivos orientados principalmente hacia el consumo interno, en tanto en las fincas mayores prevalecen los cultivos orientados hacia el mercado externo. Estas relaciones, detalladas en el Cuadro 11, tienen implicaciones significativas en cuanto a la estructuración de la economía dualística que prevalece en esos países. Esta está conformada por un sector tradicional, comprendido principalmente por explotaciones pequeñas, cuyos procesos productivos y de mercado no son debidamente asistidos por los servicios crediticios y de asistencia técnica de que se dispone en los países.

Cuadro 12. CENTROAMERICA: Absorción de la mano de obra en actividades agrícolas y pecuarias (años-hombre).

	COSTA RICA	EL SALVADOR	NICARAGUA
Agropecuarias			
Total	188.028	209.339	197.034
Por manzana ^{a/}	0.05	0.10	0.04
Agrícolas			
Total	161.751	180.881	164.444
Por manzana ^{b/}	0.26	0.20	0.21
Pecuarias			
Total	26.277	28.458	32.590
Por manzana ^{c/}	0.02	0.04	0.01

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica. Versión Preliminar

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica." Versión Preliminar. Trabajo 16 del Grupo de Estudios de Tenencia de la Tierra en Centroamérica y Panamá. CIDA, Washington D.C., enero de 1970. Cuadro 4, p. 35.

El grado de absorción de mano de obra que se origina dentro de estos patrones de uso de las tierras, resulta en una utilización muy baja de mano de obra por unidad de superficie. Así, según se puede observar en el Cuadro 12, ésta alcanza 0.05 años-hombre por manzana en el caso de Costa Rica; 0.10, en El Salvador; y 0.04, en Nicaragua. Se dice que estos resultados se deben a los patrones de utilización de la tierra, pues las actividades propiamente agrícolas absorben alrededor de 0.20 años-hombre por manzana en casi todos los países, en tanto las actividades ganaderas requieren de insumos de mano de obra mucho menores, aproximadamente de 0.02 años-hombre por manzana. De aquí que en tanto mayor sea la prevalencia de las actividades extensivas, tipo ganadería, menor será la absorción global de mano de obra que resulte del conjunto de actividades agrícolas.

Una situación similar se presenta en cuanto al valor de la producción. Las actividades propiamente agrícolas producen alrededor de siete veces el valor generado por las actividades de tipo pecuario. Estas relaciones, que se derivan del Cuadro 13, indican que las diferentes modalidades de uso de las tierras, son determinantes en el logro de un mayor o menor producto total y por unidad de superficie.

Estos patrones están asociados a la distribución de las tierras, implican la necesidad de su reestructuración como medio de lograr mayores beneficios económicos, y un mayor empleo de la mano de obra disponible en los países. La realización de estos cambios en la distribución de las tierras podría traer como resultado, no sólo lo antes expuesto, sino también mayores ingresos y a largo plazo, la ruptura de una serie de interrelaciones institucionalizadas que actualmente impiden la mayor participación de la gente en los procesos sociales. Mediante su modificación, se podría lograr, por tanto, un mejoramiento en el bienestar social, que es el objetivo del desarrollo.

3. Utilización del capital

El capital que puede ser tomado como uno de los principales complementos del proceso productivo, sería uno de los medios por los cuales podría lograrse que una gran mayoría de las familias rurales pudiera ampliar sus oportunidades de lograr mayores ingresos. El capital, no obstante, se encuentra también concentrado, y orientado principalmente hacia las actividades del gran productor, entre las que predomina la ganadería extensiva, y aquéllas que definen al sector

Cuadro 13. CENTROAMERICA: Valor bruto de la producción en países seleccionados (Pesos centroamericanos)

ACTIVIDADES	COSTA RICA	EL SALVADOR	NICARAGUA
Valor total miles			
Agropecuarios	124.545	155.906	134.364
Agrícolas	99.627	113.594	86.142
Pecuarios	24.918	30.042	48.223
Valor por manzana			
Agropecuario y forestal agrícola	56.3	69.0	25.4
Dedicados a cultivos y descanso	113.8	122.0	68.0
Efectivamente cultivada	206.4	168.0	136.0
En cultivos de consumo interno	88.7	79.0	48.0
En cultivos de explotación	317.9	292.0	232.4
Pecuarios en pastos	24.9	35.0	19.0

Fuente: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica" Versión preliminar Trabajo No. 16 del Grupo de Estudios de tenencia de la Tierra en Centroamérica y Panamá.
CIDA, Washington D.C., enero de 1970.
Cuadro 3, p. 30.

moderno, orientado a la exportación, o sean actividades que presentan un menor riesgo financiero y mayores garantías reales. En el caso de Centroamérica, en que las exportaciones están constituidas principalmente, aparte del banano, por café y algodón, se encuentra que a estas actividades se dedica prácticamente el 50 por ciento del total de crédito agrícola provisto por el sistema bancario. En Guatemala, esta proporción es del 50.3 por ciento; y en Nicaragua, el café, algodón y ganado, reciben el 43.8 por ciento del crédito. La situación en los otros países no es marcadamente diferente.

E FORMAS DE TENENCIA

Las formas de tenencia se han tomado como uno de los factores que determinan la estructura social, y que a la vez influye en la manifestación de una más alta participación social de la gente. La importancia de las diversas formas estriba en el grado de seguridad que se puede tener sobre los derechos al uso de la tierra. En el área centroamericana, según el Cuadro 14, se tiene que solamente 44.8 por ciento de las unidades de explotación es trabajado por sus propietarios directamente, o mediante administradores. Este grupo de productores es el único que tiene seguridad actual y futura en su explotación. No obstante, dentro de este mismo grupo se encuentran pequeños productores que, aún cuando puedan tener seguridad en la posesión de sus tierras, las tienen en superficies muy pequeñas y con un conjunto de recursos tal que determina, en realidad, una muy baja seguridad futura en la obtención de ingresos.

Muchos de estos, en realidad, son más bien clasificados como trabajadores sin tierra, y sujetos a las inconveniencias e inestabilidad que presentan los mercados de mano de obra.

Nuevamente en Centroamérica, 25.1 por ciento de los productores se encuentran arrendando tierras, sean éstas del Estado, ejidales o de propietarios privados. Este grupo de agricultores está sujeto a la incertidumbre que presentan las posibilidades de obtener tierras para cultivar y cosechar; su seguridad futura es casi nula, y más aún, predominan entre los grupos de pequeños agricultores. Por otra parte, las modalidades y arreglos contractuales por el uso de la tierra carecen de una regulación que permita esa seguridad; los cánones de arrendamiento son altos, inseguros, y sujetos a otras condiciones que hacen del arrendatario un elemento fácilmente manipulable por los poseedores de las tierras, y un individuo sin calificaciones para participar y lograr su propio desarrollo. Estas características se resaltan aún

Cuadro 14. CENTROAMÉRICA: Importancia relativa de las diversas formas de tenencia, según número de explotaciones.

Formas de tenencia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica	Por ciento
TOTAL	64.621	226.896	348.687	178.351	102.301	920.766	100.0
En propiedad	49.334	89.918	193.907	99.991	39.445	412.595	44.8
Propietarios	49.334	89.918	191.395 ^{d/}	99.991	39.445	410.083	44.5
Administradores	-	-	2.512	-	-	2.512	0.3
En arrendamiento simple	1.336	43.457	59.192	166.042	21.042	231.069	25.1
Arrendatarios entidades privadas	808	43.457	59.192 ^{d/}	40.053	12.872	156.472	17.0
En tierras nacionales	-	-	-	20.089	-	20.089	2.2
En tierras ejidales	-	-	-	44.123	8.170	52.293	5.7
En tierras nacionales y ejidales	-	-	-	1.777	-	1.777	0.2
Aparcería ^{b/}	438	-	-	-	-	438	0.0
Formas mixtas	10.283	29.805	-	5.303	13.978	59.369	6.4
Propietarios y arrendatarios	3.469	29.805	-	-	-	33.274	3.6
Propiedad y equitino	2.359	-	-	-	-	2.359	0.2
Otras formas	4.455	-	-	5.303	13.978	23.736	2.6
En forma gratuita	2.840	55.769	78.262	4.308	29.592	164.771	17.9
Colonos ^{c/}	1.243	55.769	43.298 ^{d/}	-	-	100.310	10.9
Unifuncionario	1.597	-	-	-	7.543	7.543	0.8
Ocupante en precario	828	7.947	34.964 ^{d/}	4.308	16.049	56.918	6.2
Otras formas	149	-	-	22.717	4.144	52.962	5.8
Colonos ^{e/}	149	-	-	-	-	149	0.1
Otros	679	7.947	17.326	22.717	4.144	52.813	5.7

Fuente: Trabajo 16 del Grupo Estudios de Tenencia de la Tierra, en Centro América y Panamá. Versión preliminar. CIDA, Washington, D.C., enero de 1970. Cuadro 21, p. 107.

a/ Incluye formas mixtas con propiedad

b/ Denominado equitino en Costa Rica

c/ Se entiende por colono el trabajador agrícola que recibe un pedazo de tierra para trabajar

d/ Incluye formas mixtas con colono

e/ Comprado ocupante, ocupante comunitario y comunitario

f/ El colono en Costa Rica es el que forma parte de una colonia agrícola.

más en las zonas en que, habiendo una alta densidad de población, existe una alta demanda por las tierras. Su estabilidad física se ve minada por su necesidad de obtener trabajo y tierras.

Otra forma de tenencia que reviste importancia en casi toda la región, es el ocupante precario, sea en tierras privadas y abandonadas, o en tierras del Estado. Sus posibilidades de desarrollo económico son más lentas, pero más seguras en la medida en que los gobiernos den apoyo a la obtención de tierra en forma permanente. Sus actitudes generalmente son muy favorables al desarrollo y a menudo se ven frustradas por la pérdida de los esfuerzos vertidos en su propio mejoramiento, cuando al no contar con el apoyo gubernamental, se ven desposeídos de las fincas que han desarrollado.

Otras formas de tenencia, como las del trabajador permanente en grandes fincas, y los miembros de colonias agrícolas, se asemejan más que a formas de tenencia, al estrato social de trabajadores agrícolas. Estos, junto con el trabajador agrícola propiamente, que representa en Centroamérica aproximadamente 23 por ciento de las familias rurales, están sujetos a la inestabilidad que presentan los mercados de trabajo, y viven bajo una dependencia de sus patronos, que limita la manifestación de sus iniciativas. Sobre ellos se graba el sello del paternalismo, y su participación en los procesos es mínima.

F. ESCALA DE TENENCIA

La estructura social que prevalece en el sector agrícola, se ha resumido en lo que se ha denominado la escala de tenencia. Esta incluye tanto la estructura de la distribución de las fincas, en cuanto a la extensión de las unidades que ostentan sus poseedores, como a los trabajadores sin tierra. Dentro de esta escala, en la que se puede basar la cuantificación de la magnitud de los problemas agrarios, se encuentra que en Centroamérica, ver Cuadro 15, 22.7 por ciento de las familias está comprendido por trabajadores sin tierra, dentro de un mercado de trabajo deficitario, y en el cual el subempleo es la nota sobresaliente; 15.7 por ciento de las familias está comprendido por las llamadas microfincas, o sean parcelas residenciales de trabajadores sin tierra, y cuyos propietarios o poseedores están sujetos a las mismas limitaciones antes mencionadas; 44.1 por ciento está comprendido por familias que disponen de tierras en cantidades insuficientes para lograr ingresos adecuados, muchas de ellas sujetas a limitaciones crediticias y en su mayoría sujetas a la incertidumbre de mantener esas unidades como parte de sus medios de producción. En conjunto, estos grupos, cuyos ingresos son inferiores a los

Cuadro 15. CENTROAMERICA: Estructura de tenencia

	Total	Trabajadores en tierra		Grupos de tamaño			Multifamiliar	
		Microrranas	Subfamilia	Familia	Mediano	Grande		
Centroamérica								
Número de familias	1,186,160	267,591	534,689	146,049	31,385	4,724		
Población total	6,670,353	1,531,244	2,963,428	963,980	383,368	37,772		
Fuerza de trabajo	1,369,375	451,511	76,797	245,136	94,690	6,396		
Competición porcentual	100.0	22.7	44.1	12.3	4.8	0.4		
Costa Rica								
Número de familias	111,674	46,853	37,925	22,769	12,872	1,675		
Población total	675,142	283,734	169,142	137,348	78,571	6,147		
Fuerza de trabajo	194,369	81,675	46,673	39,862	22,670	1,769		
Competición porcentual	100.0	42.0	23.0	20.4	11.6	0.9		
El Salvador								
Número de familias	208,914	42,818	108,345	15,335	3,395	1,675		
Población total	1,543,896	241,183	614,490	87,449	19,143	5,095		
Fuerza de trabajo	484,844	25,632	192,698	27,423	6,882	1,648		
Competición porcentual	100.0	15.6	99.9	5.7	1.2	0.4		
Guatemala								
Número de familias ^{a/}	417,380	38,780	233,880	33,840	7,880	539		
Población total ^{b/}	2,894,483	394,737	372,687	165,795	35,427	2,689		
Fuerza de trabajo ^{c/}	651,983	107,369	116,010	51,488	11,028	812		
Competición porcentual	100.0	16.5	17.8	7.9	1.7	0.1		
Honduras								
Número de familias	241,461	68,130	130,441	47,880	10,164	687		
Población total	1,443,886	398,720	722,646	262,594	63,894	4,682		
Fuerza de trabajo	579,125	96,899	169,092	73,990	15,957	1,947		
Competición porcentual	100.0	26.1	48.9	19.5	4.2	0.3		
Nicaragua								
Número de familias	148,891	46,760	48,678	27,976	20,794	1,495		
Población total	988,286	294,670	386,086	170,654	126,648	9,119		
Fuerza de trabajo	279,994	87,796	93,395	52,995	30,895	2,811		
Competición porcentual	100.0	31.4	1.4	18.6	14.0	1.0		

Fuente: CIBAMCAES, Caracterizamiento de la afiliación y distribución de la tierra, (Resultados de trabajo mimeografiado)

^{a/} CIDA, Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, 1965.^{b/} Cifras estimadas de acuerdo al censo. 5,078 obtenido de población rural trabajadora en familias rurales y aplicado a los grupos de tamaño y trabajadores en tierra.^{c/} Cifras estimadas de acuerdo al censo. 1,562 obtenido de la estimación poblacional agrícola actualizada de familias rurales aplicadas a los grupos de tamaño y trabajadores en tierra.

mínimos vitales, comprenden 88 por ciento de las familias campesinas, por un total, al año 1961, de prácticamente un millón de familias. Estas son familias cuyos miembros se ven marginados de los procesos sociales, y su participación como individuos en los procesos económicos, es incipiente.

En el otro extremo, se encuentra que hay 5.2 por ciento de las familias, comprendido por los poseedores de unidades tipo multifamiliar, que es en los que se concentra la toma de decisiones y la participación en el ordenamiento y reordenamiento de la sociedad. Estas familias gozan directamente de los beneficios de sus gestiones y deciden el futuro de la gran mayoría comprendida por 88 por ciento de las familias rurales.

G ORIENTACION DE LOS PROGRAMAS AGRARIOS

Dentro de las características del sector agrario centroamericano, es importante definir la orientación que deben seguir los programas de reforma agraria, así como establecer algunas metas para su acción.

Las características indican la prevalencia de un subempleo que se origina básicamente en los patrones de utilización de la tierra. De aquí se desprende que una de las orientaciones del programa debería ser hacia la incorporación de tierras de vocación agrícolas a actividades propiamente agrícolas, dentro del espacio en que se desarrolla la actividad económica. Esto se puede lograr mediante la toma de medidas que tiendan a penalizar el uso extensivo de las tierras, o mediante programas de distribución de tierra, en los cuales se faculte al beneficiario a hacer una explotación racional de esos recursos. Con ello se podría lograr el aumento en los niveles de empleo, la generación de un mayor producto y disponibilidad de bienes dentro de la economía, y un mayor ingreso que conlleve una mayor capacidad adquisitiva y los estímulos al desarrollo económico de los otros sectores.

En lo que respecta a la seguridad futura, el programa de reforma agraria debe dar énfasis en proveer mayor estabilidad a los arrendatarios de tierras, sea mediante la regulación de sus contratos, o su facultación para adquirir las tierras en forma permanente. Estas acciones podrían resultar en una menor transferencia de ingresos hacia los propietarios de las tierras, que redunden en mayores ingresos de los arrendatarios, y a la vez se podrían lograr mayores niveles de inversión de capital, mediante la aplicación de la mano de obra a los posibles futuros propietarios de esas tierras. Asimismo, el Estado debería dar el apoyo a los productores que se encuentran explotando tierras en forma precaria, sean éstas de propiedad privada o del Estado.

Si se contemplase un programa serio para la solución de estos problemas, deberían establecerse metas anuales en cuanto a la magnitud del mismo. Podría pensarse que un programa preventivo, mínimo, debería estar orientado a beneficiar el crecimiento bruto de la población rural, o sea, según el Cuadro 6, a un total de 250,000 familias por año.

La programación y ejecución de la reforma agraria requiere de la realización de una investigación más detallada sobre la ubicación de los principales problemas, y de la elaboración de una serie de criterios y normas de desarrollo, que permitan la obtención rápida de los objetivos previstos. La zonificación de problemas es necesaria, puesto que los países del área cuentan con grandes limitaciones de recursos, tanto de capital como humanos, cuya utilización debe ser orientada hacia el logro de la mayor efectividad posible. Esta, se cree, puede lograrse mediante esfuerzos concentrados en determinadas zonas, en las que se pueda obtener un mayor efecto directo y multiplicador de las acciones. Tanto los criterios para identificar esas zonas, como los criterios normativos del desarrollo de asentamientos, serán los temas de los siguientes capítulos de este trabajo.

IV OBJETIVOS DE UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA

Siguiendo los lineamientos expresados en los objetivos del desarrollo, en el marco hipotético, y en las características del sector agrario centroamericano, que de ninguna manera es excepcional en América Latina, se pueden llegar a sugerir los objetivos específicos de un programa de reforma agraria que, según se indicó, tenían una naturaleza operativa.

Dentro de su especialización y concepto, el objetivo de la reforma agraria puede enunciarse como: "Procurar los medios que hagan factible el logro de los objetivos del desarrollo, en lo que atañe a las relaciones agrarias".

Dadas las características observables en ese sector, los objetivos específicos del programa pueden resumirse en cinco puntos fundamentales, que a continuación se mencionan y que permiten la identificación de medios precisos para su logro.

- Procurar el marco institucional que permita la flexibilización del ordenamiento de la comunidad.
- Dotar de los medios directos que permitan lograr el bienestar material y la seguridad futura.
- Servir de catalizador en la provisión de servicios que afecten al bienestar material y la seguridad futura.
- Proveer los medios que tiendan a lograr la toma de conciencia y la participación de los individuos en los procesos sociales y económicos; y
- Procurar un mejor uso de la tierra y promover su distribución.

Los medios de acción que sugieren estos objetivos específicos están comprendidos por la promoción de cambios institucionales, por el aprovisionamiento de bienes, o por la promoción que debe llevarse a cabo por el elemento humano. Los medios que se sugieren para alcanzar los objetivos son los siguientes:

La provisión del marco institucional que implique la elaboración y ejecución de una ley de reforma agraria, la formación de nuevas comunidades o el reordenamiento de comunidades existentes; la elaboración de una legislación agraria debe considerar básicamente la ruptura de las características agrarias que limitan el logro de los fines del desarrollo; y la facultación para tomar aquellas otras medidas que tiendan al logro de los objetivos específicos en el campo agrario. La formación de nuevas

comunidades es otro de los medios que puede permitir mayor participación de la gente en su ordenamiento y a la vez constituir la instauración de un sistema socio-económico más dinámico y flexible que los prevaecientes actualmente. Para ello será necesario definir una serie de normas y criterios, y llevar a cabo un programa serio de adiestramiento. Estas nuevas comunidades estarían constituidas por asentamientos formados en tierras prácticamente despobladas o prácticamente sin utilizar, con gente procedente de diversas comunidades ya existentes.

El reordenamiento de comunidades, que implica la ruptura de los sistemas establecidos, podría darse al realizar la entrega de tierras a los trabajadores que actualmente las trabajan, o a precaristas que se encontrasen bajo condiciones de inestabilidad. En el primero de los casos, la ruptura de las relaciones obrero-patronales requiere la organización y toma de decisiones de sus miembros, así como del establecimiento de nuevos vínculos comunales. En el segundo de los casos, no hay garantía de que exista un nuevo ordenamiento, a menos que éste sea promovido en torno a la obtención de determinados servicios. En cualquiera de estos casos, se estaría procurando el marco institucional y una mayor flexibilidad del ordenamiento de la comunidad.

La dotación de los medios directos que tienden al bienestar material y seguridad futura pueden ser muy variados, y estar comprendidos también en áreas que no corresponden a un programa de reforma agraria. Por esta razón es que se ha introducido, como otro de los objetivos específicos, el de catalización de esos medios.

Centrándose en las acciones de la reforma agraria, los medios directos están asociados a la provisión de tierras y a la capacitación en el uso adecuado de recursos. En lo que a la tierra se refiere, la acción puede consistir en su aprovisionamiento directamente de los campesinos o en la regulación de las formas de tenencia. Con ello se lograría habilitarlos para que participen en el proceso productivo y sean estimulados hacia su propio desarrollo. En el primer caso se les estaría habilitando de un capital que les permita cierta seguridad futura, y en el segundo, se les permitiría contar con los medios de producción para aplicar su fuerza de trabajo, y obtener ingresos. Estos medios deben estar comprendidos en la legislación agraria.

Es conocido que la tierra puede presentar muy poca seguridad o ser poco efectiva en el logro del bienestar material, si no se utiliza adecuada y eficientemente. Por esta razón, es que uno de los medios que debe ser comprendido dentro del programa para lograr este objetivo específico es el de capacitar a los sujetos del programa en la utilización adecuada de los recursos, que incluye, no sólo la tierra, sino el capital y su capacidad de trabajo.

La función de catalizador de un programa de reforma agraria comprende básicamente la realización de acuerdos institucionales y de coordinación con otros programas gubernamentales, que permitan hacer llegar esos servicios a las áreas de ejecución de los programas. Estos servicios pueden estar constituidos en el campo económico por el crédito, la asistencia técnica y el mercadeo, y en el campo social por la seguridad pública, educación, salud pública y comunicaciones, incluyendo las instalaciones físicas, que tiendan a fines económicos. Aunque según se indicó, estos servicios corresponden a otros programas, en determinados casos, podrán formar parte integral y ser administrados directamente, o en forma compartida por el programa de reforma agraria. Esto se puede atribuir, sea la factibilidad administrativa para que se provean esos servicios, indispensables algunas veces, o las funciones que los servicios puedan prestar como incentivos de asociación de la gente, tal como puede serlo la construcción de caminos y escuelas. Estas diferencias deben ser ampliamente discutidas y evaluadas, pues existe el peligro de que, por presiones políticas adversas se dé más énfasis a la provisión de servicios que a la función propia de la reforma agraria.

Se debe tener presente, que este tipo de coordinación es función del más alto dirigente del organismo de reforma agraria, y que para que ésa sea más fácilmente alcanzable, es necesario contar con un programa bien estructurado.

La provisión de los medios para la toma de conciencia y participación está prácticamente comprendida en el logro de los objetivos anteriores. Estos pueden ser las tierras —como medio de producción o de seguridad— y los servicios. Adicionalmente, es necesario contemplar la necesidad de proveer los medios de concientización de los individuos mediante un cuadro de personas adecuadamente entrenadas que cumplan estas funciones, por métodos que ya han sido probados y aceptados en el medio latinoamericano^{1/}. Estas labores, incluyendo la promoción del desarrollo rural, deben formar parte integral del programa de reforma agraria y debe conllevar aún más peso que el programa de extensión agrícola, pues sus defectos son más fundamentales y perdurables en el desarrollo del individuo y de la comunidad.

El mejor uso y distribución de la tierra son objetivos que deben contemplarse en la estructuración y aplicación de la legislación agraria. Como tal, es un objetivo que se puede lograr directamente con la aplicación de medios que tienden a los otros objetivos enunciados. Como parte de estos medios se puede mencionar la

1/

Paulo Freire, *La Educación como Práctica de la Libertad*, ICIRA, Santiago, Chile, 1969, 136 p.

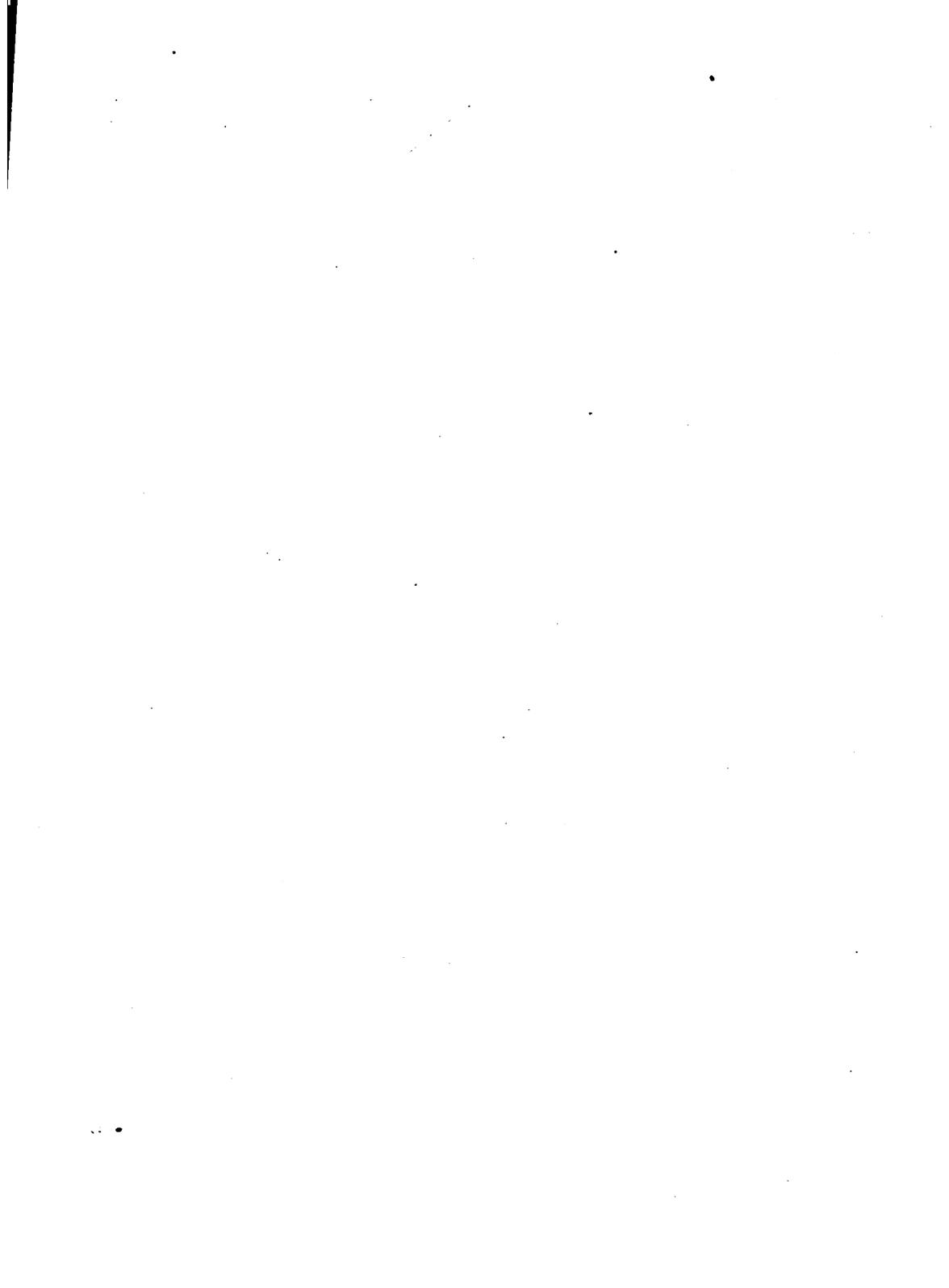
expropiación de tierras, cuyo producto actual sea marginal para la economía nacional, y la capacitación de los sujetos del programa en su mejor aprovechamiento.

Para establecer las metas del programa en el tiempo, se pueden cuantificar la magnitud y alcance de cada uno de los medios implícitos en los objetivos. Estas metas podrían presentarse en términos de un año, siendo por ejemplo, el formar un determinado número de asentamientos por año durante un número determinado de años, o simplemente, según el caso centroamericano, beneficiar a 250,000 familias al año, atendiendo a la diferente naturaleza de sus problemas. De la solución de esos problemas pueden desglosarse y establecerse metas particulares para cada uno de ellos. El establecimiento de estas metas tiene por objeto contar con objetivos inmediatos y mediatos que permitan orientar y enfocar los programas en una forma objetiva, definir una estrategia y a la vez tener un motivo para forzar la marcha de los organismos.

Algunos medios, tales como impartir el conocimiento sobre el uso de recursos o la concientización, son más difíciles de definir en términos de metas; sin embargo, se pueden establecer según el número de personas con las que se aplique el método. Se quiere hacer notar que el establecimiento de estas metas cuantitativas no permite evaluar los efectos del programa, sino simplemente medir la velocidad de su aplicación desde un punto de vista administrativo-ejecutivo. La evaluación del programa requiere, no sólo de estas medidas, sino del análisis de los efectos producidos al nivel de los beneficiarios y del proyecto, y del grado en que se hayan logrado los objetivos del desarrollo.

TERCERA PARTE

**CRITERIOS Y NORMAS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO
DEL ASENTAMIENTO**



INTRODUCCION

El éxito de un programa de reforma agraria depende en buena medida de que éste se circunscriba al logro de una serie de metas de acción que respondan a criterios claros, y cuyas normas reflejen la secuencia de un proceso lógico y ordenado de desarrollo. Esta aseveración tiene su fundamento en los resultados observados en los programas de reforma agraria o de colonización.

El desarrollo debe ser concebido como un proceso lógico y congruente con las aspiraciones y posición cultural del campesinado; la orientación de la acción tendiente al desarrollo debe responder a las metas y a la satisfacción de las necesidades más inmediatas del beneficiario. Para comprender las implicaciones de lo anterior, es importante definir claramente el contenido de un "proceso", especialmente de desarrollo. De acuerdo a su aceptación común, el término constituye un "conjunto de fases sucesivas de un fenómeno". El fenómeno en este caso es el desarrollo mismo; las fases sucesivas determinan la necesidad de realizar las acciones en secuencia, con un orden de prioridades, que promuevan y culminen en el desarrollo mismo. Los fundamentos del proceso han sido reconocidos desde hace muchos años, y fueron muy claramente expresados por Leibnitz al decir que: "la naturaleza no da saltos".

No obstante, el sentido común y la lógica que debe implicar el proceso, frecuentemente se puede encontrar que las acciones gubernamentales y de los organismos promotores no han respondido a ese sentido común, a esa lógica, y por lo tanto, los programas resultan fracasados prácticamente desde su inicio.

Para lograr el desarrollo es vital que se observe la secuencia lógica de actividades, especialmente en un programa de reforma agraria, en el que el elemento humano es el centro de toda actividad. Asimismo, la selección de varias alternativas, en términos de prioridades de inversión, sean éstas de contenido económico o social, deberán seguir esa secuencia lógica en el tiempo y espacio, para que puedan tener un impacto positivo y perdurable en el logro de los objetivos del desarrollo.

Frecuentemente, el curso de acción de un programa o de un proyecto, es modificado mediante el reconocimiento de los errores cometidos y sus orígenes, más que por el análisis de las causas a que se puedan atribuir los éxitos logrados. Relacionando esas experiencias con la secuencia lógica del proceso, se ha observado que el origen de algunos fracasos estriba en que no se estudió detenidamente el nivel cultural del campesino beneficiario de las acciones gubernamentales. Como resultado de estos procedimientos, las acciones que, aún cuando de buena fe, están orientadas a su mejoramiento, responden no a la mentalidad del campesino, sino a los objetivos y metas del programador, que pueden ser diferentes a los del campesino. Para evitar la recurrencia de estos errores, el punto de

partida para la planificación del desarrollo de asentamientos y para la secuencia de las acciones gubernamentales, debe ser el diagnóstico y análisis del nivel cultural del campesino en sus aspectos ideológicos y mentalidad propia, que debe ser también sujeta de modificación, mediante experiencias orientadas de convivencia social. A estos efectos, y aún cuando no se ha llevado a cabo un estudio detallado sobre las aspiraciones, actitudes y metas del campesino, sí se han reconocido ciertas características que permiten establecer algunas conclusiones sobre ese conjunto de valores. Las conclusiones se derivan de la observación del desarrollo normal de las familias a través de varias generaciones y las etapas del desarrollo normal de los pueblos; y pueden servir de base para normar las acciones tendientes al logro de los fines del desarrollo.

Ese conjunto normativo de valores, no siempre es reconocido por el campesino. Para lograr la aceleración de los procesos es necesario también, crear conciencia en el campesino de sus aspiraciones, metas y actitudes positivas, y así lograr su participación activa en el proceso mismo. La formación de conciencia debe partir de la realidad sociocultural, y hasta biológica, en que se desenvuelve el campesino; debe incluir no sólo el reconocimiento de sus aspiraciones, sino también la enseñanza y conocimiento de los medios para lograrlo.

Como consecuencia de las observaciones sobre los errores cometidos, es necesario que el beneficiario de los programas conozca y acepte los valores y metas, así como los fines que se persiguen con los programas, sobre el papel del gobierno y sobre su propio papel dentro del programa. La omisión de esta etapa de concientización ha fomentado el paternalismo hacia el campesino. La divulgación de los criterios y propósitos, por el contrario, puede resultar en uno de los medios más prácticos para lograr el desarrollo del individuo y la solidaridad de los grupos en las comunidades.

Aparte de las razones expuestas sobre las prioridades dentro del proceso lógico, una de las razones prácticas por las cuales deben establecerse, particularmente en lo que respecta a las inversiones, ya sean de tipo económico o social, es porque tanto los recursos de capital como los de personal técnico, son escasos. La ejecución de actividades que no tengan una alta prioridad significa, entonces, el sacrificio del beneficio que podría obtenerse con la ejecución de aquéllas prioritarias. Por ejemplo, entre el crédito y la vivienda adecuada, se debe definir si los beneficios socio económicos del uno son mayores que los del otro. Si se llega a determinar que la capacitación económica es más importante, pues es el medio de obtener la vivienda, entonces se deben orientar todos los recursos hacia el crédito y la tierra, que serían los principales medios de capacitación económica, en vez de dirigirlos a actividades secundarias, que disminuirán esa capacitación.

El desarrollo es imposible sin que se contemplen los aspectos económicos y sociales que afectan al individuo, como parte de un todo. No obstante que para efectos de exposición, se hace una diferenciación relativa entre ellos, no es la intención que en sus etapas ejecutivas se tomen como dos tipos de acción completamente independientes, mas por el contrario, resulta imprescindible que se ejecuten en una forma complementaria e integral.

Contemplando todos estos aspectos, la presente parte se concentrará en definir los criterios que orienten las inversiones y su secuencia. En lo relativo a los medios de acción, se presentarán también algunas sugerencias para la realización del diagnóstico de los conocimientos y características culturales del conjunto de individuos, que puedan ser beneficiarios de un programa de reforma agraria, a nivel de un asentamiento, así como otras tantas ideas sobre las normas del proceso de planificación del desarrollo agrícola, todo ello, relacionado al nivel de la ejecución de la acción en un asentamiento.

I OBJETIVOS, METAS Y MEDIOS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO

En la primera parte de este trabajo se sugirieron objetivos generales y específicos que deben tenerse presentes al estructurar cualquier plan que esté orientado al proceso de desarrollo. Se indicaron asimismo, algunos medios por los cuales se pueden alcanzar los objetivos. No obstante, es necesario, hacer algunas aclaraciones que ayuden a establecer, a nivel de proyecto, los objetivos específicos y los medios en términos funcionales, de tal manera que se puedan establecer prioridades para las metas a cumplir a corto, mediano y largo plazo. Para ello, se ha creído necesario reconsiderar en forma más detallada algunas de las características del sector agrícola, que obstaculizan en su actual estado el desarrollo social, y que deben ser sujetas de modificación de acuerdo a los objetivos expresados.

A. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS

Los objetivos fundamentales del desarrollo, la superación del individuo y el mejoramiento de las condiciones de vida, representados por el bienestar social, pueden ser definidos en términos del "logro de una productiva y progresiva participación de las comunidades y sus miembros en los procesos sociales y económicos". Al analizar este objetivo general, es importante definir claramente los procesos a que se hace referencia. Los procesos pueden conceptualizarse como toda actividad humana en el campo social y económicos.1/.

Sin pretender ser exhaustivo, se puede considerar que los principales procesos son:

Económicos

- Obtención de bienes y servicios que se ocupan en la producción.
- El proceso mismo de producción, incluyendo las relaciones humanas.
- Venta de productos.

1/

Deberá reconocerse que la diferenciación que se hace entre lo social y lo económico es un tanto ficticia, pues toda actividad humana y económica es parte del campo de lo social. Esta diferenciación se hace con el único fin de singularizar las actividades económicas, que son de gran importancia en el desarrollo de los pueblos.

Sociales

- Obtención de los servicios públicos proporcionados por el gobierno central.
- Obtención de servicios cuya fuente está al nivel local.
- La participación de las personas en actividades cívicas y políticas.

La identificación de estos procesos puede tomarse como medio básico para establecer las metas al nivel del proyecto.

Es importante también tener presente que al hacer referencia a la participación del individuo, se supone que ésta sea el resultado de su propio criterio analítico e implique una clara conciencia de los efectos, ventajas y consecuencias de esa participación. Las situaciones actuales indican que esta participación es sumamente reducida y, aún cuando se manifiesta en algunos procesos, es resultado de un criterio fuertemente influido por presiones que el medio impone al individuo.

Actualmente, los pobladores rurales están relativamente aislados entre sí y de los procesos de desarrollo. El campesino, como miembro de sus grupos sociales, pertenece a la sociedad, pero el grado de su compenetración en ella es limitado. Esta situación se denomina con frecuencia como "marginación". Esta característica se atribuye principalmente a la presencia de características físicas, educacionales, económicas e institucionales, -tales como estructuras agrarias- que en conjunto limitan la participación de la población rural.

Por una parte, la marginación trae consigo el desarrollo de valores y actitudes pasivas o negativas en el individuo, lo que se refleja en una carencia de motivaciones exógenas para lograr su participación activa en los procesos. Dicha condición de la persona se describe como una postura social negativa. Esta se origina fundamentalmente en niveles de educación cultural incongruentes con el logro de una identidad propia, digna del ser humano; en el desconocimiento de las obligaciones y atribuciones que corresponden a una vida comunitaria como es la educación cívica propiamente y en la carencia de conocimientos sobre los elementos que permiten su participación.

De todos es conocido que el nivel de educación formal en el campo es muy bajo. Este es un factor que impone limitaciones al aumento de las aspiraciones de la población rural; impide las comunicaciones y por lo tanto baja el nivel de conocimientos sobre el desarrollo de otras regiones y los nuevos métodos de producción, por ejemplo. Además, permite al individuo mantenerse apartado de su medio cultural y de otros conocimientos que podrían ser importantes para que manifieste y amplíe sus deseos de mejoramiento y modifique su escala de valores, adoptando una más acorde a los objetivos mismos del desarrollo social y dignidad humana y de la formación de una postura social positiva.

Las características de inestabilidad física, económica y social, han relegado a un plano inferior a la meditación y definición de valores propios. Aún cuando el ser humano puede ser motivado en el desarrollo de esas actividades, es necesario provocar la manifestación de esas inquietudes; con lo que se podrá romper con tradiciones culturales que obstaculizan su mejoramiento y participación en los procesos sociales.

Las condiciones de sumisión y pasividad en que viven generalmente los pobladores rurales, han determinado que no conozcan los mecanismos para lograr su participación activa en los procesos, ni tampoco se conozcan los fundamentos y ordenamiento de tales procesos. Aún cuando éstos pueden repercutir directamente en el individuo, a causa de su acción, existe un desconocimiento de esas relaciones causales; desconoce también que es de su propio interés participar en los procesos, pues es el individuo en última instancia el gestor de su propio destino. Esta carencia de educación cívica o cultural, ha tenido su manifestación en que el individuo sienta en realidad una dependencia, tanto del Estado como de las autoridades económicas y políticas locales, a causa del comportamiento paternalista, y no se considere como su propio gestor. Con estos antecedentes, las acciones que se tomen al nivel de proyecto, deben tender a romper esas tradiciones de marginación y sumisión en el campesino.

La participación activa del individuo en los procesos, implica que se le debe motivar para que se hagan manifiestas o puedan lograr desarrollar ciertas características, como:

- Voluntad y deseo de participar. Esta es primera etapa que debe lograrse cuando existe la situación pasiva y negativa que se discutió anteriormente. Esta implica un cambio de actitudes de una postura social negativa a una positiva.

- Capacidad para reconocer y analizar sus problemas, cuya solución puede constituirse en el principal incentivo para su participación.
- Conocimiento o acceso al conocimiento de los medios posibles de solucionar el problema, sea en forma individual o colectiva.
- Disponer de los medios para solucionar sus problemas o conocer el procedimiento para obtener los medios, lo que se identifica en sí, con uno de los procesos sociales.
- Capacidad para tomar las decisiones sobre la selección de los medios sobre la forma de ejecutar las acciones requeridas.
- Capacidad para ejecutar las acciones requeridas por los medios o los procesos.

Estas características son altamente deseables, y su logro cuando no existen, puede tomarse como uno de los objetivos específicos del proyecto, en lo que al desarrollo del individuo se refiere. Estas también pueden agruparse de tal manera que se expresen en términos del tipo de acción requerida, al nivel del proyecto. Este ordenamiento implicaría los siguientes tipos de acción:

El aprovisionamiento de los medios directos que hagan factible la participación del individuo.

La concientización sobre la identidad propia, capacidades, y el papel del individuo y de la comunidad en la toma de decisiones sobre la solución de sus problemas y en el reordenamiento de la comunidad.

Impartir los conocimientos sobre los medios indirectos que permitan la participación del individuo, y la manera de obtenerlos.

El entrenamiento en el proceso de participación.

B METAS DEL DESARROLLO DE ASENTAMIENTOS

Para establecer las metas al nivel de los proyectos, resulta más práctico definir las , no en términos del logro de objetivos, sino de la terminación de las acciones programadas, en forma similar a la sugerida con respecto al programa. Esto es factible, pues conociendo las relaciones causa-efecto que determinan los medios causales, se sabe que los objetivos efecto se irán logrando como consecuencia de las acciones.

Aún mediante la selección de las metas según el tipo de acción indicado anteriormente, se presentan ciertos problemas, ya que muchas de las acciones que deben tomarse son continuas y se traslapan con las siguientes, y por lo tanto deben tomarse en relación a los diferentes procesos de participación antes enunciados. Quizás dentro de estas metas, las únicas que permiten una terminación previsible cuando son impartidas de manera intensiva, sean el aprovisionamiento de algunos medios y la concientización, aunque esta última debe realizarse constantemente, pero con decreciente participación por parte del programa de desarrollo.

Las metas iniciales deben incluir el aprovisionamiento de tierras, que es un aspecto fundamental del programa, y la concientización, como metas a corto plazo (2 años), con las cuales se puede lograr el interés de los individuos en la recepción de otras acciones y en su propia participación de los procesos. Este interés, es parte del cambio de una postura social negativa a una postura social positiva.

Para identificar las otras metas, particularmente, a mediano plazo, sería necesario asociar las acciones con los componentes de los procesos enunciados, y encontrar aquéllos que tienen una importancia prioritaria. Entonces es necesario, antes de continuar, hacer un desglose de los principales temas comprendidos en los procesos.

1. **Obtención de bienes y servicios que intervienen en el proceso de producción.**

El principal componente de la producción agropecuaria es la tierra, que se ha tomado como meta del aprovisionamiento. Es conveniente aclarar que, no obstante que el aprovisionamiento de bienes y servicios se contempla como parte de la acción del organismo promotor, es necesario que la modalidad con que otorguen debe estipularse como un proceso en el cual el campesino se vea forzado a participar. De esta manera, la obtención definitiva de la tierra estará condicionada al esfuerzo que realice el beneficiario por obtenerla. Este hecho en sí, inicia la capacitación del individuo.

Cosa semejante podría ocurrir con los servicios de crédito y asistencia técnica, que también son parte de los bienes y servicios que entran en la producción y cuyo aprovisionamiento forma parte de los objetivos del programa. Los bienes y servicios deben incluir la asistencia en administración de empresas rurales y la obtención de insumos con el

menor costo posible; lo que implica la necesidad de la organización de los campesinos. Concurrentemente y como parte del aprovisionamiento se incluye la capacitación del individuo, y la comunidad en formación, para que tomen conciencia sobre la necesidad de los servicios y de cómo actuar para obtenerlos.

a. Componentes del proceso de producción

Los componentes de éste, están comprendidos por la selección de actividades agrícolas, la conservación y mejoramiento de los suelos, y el uso adecuado de los mismos. Estos componentes se pueden lograr principalmente mediante el adiestramiento y participación de los miembros del asentamiento en la planificación de las prácticas culturales recomendadas.

b. La venta de productos

Esta comprende la selección del mercado más adecuado, según lo determinen los precios al nivel de la finca, por la organización del transporte del producto, por la organización de su recolección y posiblemente por la organización del procesamiento del mismo.

c. Obtención de los servicios públicos necesarios para satisfacer ciertas necesidades personales o comunitarias

Entre estos servicios se encuentra la educación formal, que aún cuando no es teóricamente prioritaria en sí, las expectativas y objetivos de la gente lo determinan como tal. Uno de sus elementos, la escuela, puede tomarse también como un incentivo para asociar a la gente. La salud y la seguridad pública son servicios cuya responsabilidad recae en el Estado. Las comunicaciones, que bajo determinadas circunstancias pueden ser de extrema urgencia en la forma de vías de acceso, y la electricidad son también parte de los servicios públicos, para cuya obtención existen procesos particulares.

d. Participación de las personas en actividades cívicas y políticas

Entre sus componentes se encuentran básicamente la participación en los gobiernos locales, que forma parte de un proceso político y que permite el reordenamiento de la

cómunidad; la representación política al nivel nacional y la participación en el proceso electoral.

e Obtención de servicios cuya fuente está al nivel local

Entre éstos se encuentran la recreación -el deporte-, posiblemente la construcción y mantenimiento de vías de comunicación o aprovisionamiento de lavaderos, o cualquier otra que presta una utilidad a la comunidad. Asimismo, hay una serie de actividades misceláneas, cuyo logro y ejecución constituyen parte de los procesos sociales, tales como la formación de clubes, de grupos de ayuda mutua, etc.

Con estos antecedentes y en vías de ejemplo, se puede pensar en algunas metas, según las prioridades implícitas en los componentes de los procesos. Es sumamente importante tener presente que estas metas respondan a las características del área y de las personas con quienes se realice el proyecto. Asimismo, es importante considerar que las metas de acción sean claramente establecidas en cuanto a su contenido y orientación básica.

f Metas de acción a corto plazo (2 años)

De lo anterior se podrían establecer en vías de ejemplo, ciertas metas de acción que por supuesto estarían determinadas por las condiciones existentes en el área, al iniciar la acción. Así pues, se podrían establecer los siguientes:

- Aprovisionamiento de tierras
- Concientización
- Aprovisionamiento de crédito
- Aprovisionamiento de asistencia técnica
- Educación sobre planificación agrícola
- Educación sobre la institucionalización local del crédito
- Educación sobre la institucionalización de asistencia - técnica
- Educación sobre comercialización y mercados
- Educación sobre asociatividad
- Educación sobre obtención de tierras

g Metas de acción a mediano plazo (4-5 años)

- Institucionalización del crédito
- Institucionalización de la asistencia técnica
- Capacitación en planificación
- Capacitación en mercados y comercialización
- Capacitación en asociatividad
- Capacitación en uso de tierras
- Educación sobre obtención de servicios de salud
- Educación sobre obtención de educación formal
- Educación sobre obtención de mejores vías de acceso
- Educación sobre obtención de civismo.

h Metas de acción a largo plazo (8-9 años)

- Institucionalización de la planificación de la empresa, uso del crédito, uso de mercados y maneras de mercadeo, uso de las tierras
- Obtención de servicios de salud, educación formal en diversos niveles, comunicaciones
- Participación en los procesos políticos
- Cumplimiento del objetivo general.

Al analizar estas metas sugeridas, se verá que para cada uno de los procesos, los objetivos varían desde la toma de conciencia hasta la institucionalización del proceso que se tome como objeto de la acción. Este contexto de los procesos se identificó plenamente con los objetivos específicos. Esa es la razón que permite especificar las metas, no en términos de objetivos sino más bien en términos del tipo de acción.

C MEDIOS DEL DESARROLLO

A continuación, se hacen algunas observaciones sobre los diferentes medios que puedan coadyuvar al desarrollo de la gente. Estos se identifican plenamente con los diversos elementos que fueron mencionados como componentes de los procesos sociales y económicos. Los medios han sido clasificados, por cuestión de orden, en los instrumentos de acción, los servicios, y aquéllos que representan inversiones (aprovisionamiento).

1. Instrumentos de acción

En secciones anteriores se mencionaron dos instrumentos que se juzgan como esenciales para cumplir con los objetivos específicos y son: la organización social y la planificación agrícola.

a. Organización social y asociatividad cooperativa

La organización campesina es el medio más apropiado para alcanzar las metas y objetivos sociales y económicos que se persiguen; es también, en cierta manera, un objetivo en sí mismo. La organización de los beneficiarios del programa y no sólo en el aspecto de reforma agraria, permite entre otras cosas, la creación de un instrumento propio, mediante el cual se podrá lograr la satisfacción conjunta de sus necesidades y la liberación de gran parte de los recursos gubernamentales de otra manera requeridos por el proyecto, para ser empleados en el desarrollo de otras comunidades. Esta organización debe responder a las motivaciones propias de los grupos de beneficiarios, debe surgir en una forma inducida entre ellos mismos, y debe ser estructurada en forma tal que pueda constituirse en el medio a través del cual se canalice el proceso de desarrollo del grupo. La organización, entre otras acciones, debe utilizarse para la construcción de infraestructura, tanto económica como física y social; debe promover la acción cooperativa económica; debe buscar la canalización de los servicios estatales hacia sus miembros. También es un medio de participación política, aún cuando es imperativo que la promoción de estas actividades se excluya por completo de las acciones del promotor del asentamiento. Es deseable, sin embargo que el campesino participe, pero por su propia iniciativa y voluntad.

La forma de organización de cada núcleo de beneficiarios de la reforma agraria dependerá de una serie de valores socioeconómicos y culturales; y el organismo encargado de su promoción debe estar preparado para discernir y sugerir el tipo de organización más adecuado, tan pronto se dé por constituido el asentamiento.

Es difícil predecir el tiempo que se necesita para que una organización pueda marchar por sí sola, pero se debe hacer un

esfuerzo para que esto suceda entre el tercero y cuarto año de iniciado el asentamiento. Por lo general, mientras más pronto aprendan a dirimir sus problemas en el seno de sus propios mecanismos, más rápidamente podrán participar del desarrollo económico y como mecanismo de desarrollo social.

La formación de cooperativas, como forma de organización social, resulta de primordial importancia dentro del programa. Para fomentar el movimiento cooperativista se deben considerar las cooperativas en sus diversas formas. En lo que se refiere a los aspectos económicos, se debe dar prioridad desde el inicio de un asentamiento a la formación de cooperativas de consumo, que presentan la ventaja de ser una de las formas más simples de asociación.

Otro tipo de cooperativa que debe fomentarse es el de adquisición de insumos y servicios para la explotación agrícola. Esta cooperativa podrá ampliar sus actividades a la venta de los productos, hacia el cuarto año de operaciones, etapa en que se debe proveer en la planificación el logro de un excedente considerable en la producción, y en la cual se habrá definido y consolidado en un grado más avanzado el asentamiento.

Resulta también de importancia, aún cuando no existiera un excedente sustancial en el ingreso en las fases iniciales, propiciar la formación de cooperativas de ahorro y crédito. Estas permitirían comenzar a captar los recursos provenientes de la explotación, para ser reinvertidos en el proceso de producción. Estas permitirán desarrollar la confianza mutua que haga factible el depósito de bienes en manos de terceros y fomentar la capacidad de ahorro.

Las actividades de la cooperativa de mercadeo podrán incluir la edificación de instalaciones para el almacenamiento de las cosechas, complementando los servicios que a estos fines normalmente prestan las instituciones del Estado.

No por ser menos importante, se menciona de último la cooperativa de producción agrícola, que debe recibir un fuerte impulso desde el inicio de un asentamiento, ya que complementa a la planificación de la producción. La cooperativa de producción se describe en el Capítulo I de la Cuarta Parte.

Intimamente ligado con la organización social, se encuentra el liderazgo, sobre el cual se quieren hacer ciertas observaciones, ya que dentro de un programa de esta naturaleza se hace necesario su identificación y entrenamiento posterior o su formación entre los miembros del asentamiento.

El líder es un miembro del grupo, con conocimientos, ideas y habilidades superiores a las de los demás, lo que le capacita para ayudar a la comunidad a alcanzar los objetivos comunes. Es una persona en la que se deposita mayor confianza y que acepta la responsabilidad de dirigir las acciones del grupo. Su posición como líder es el resultado del respeto que le tienen los miembros de la comunidad y de su capacidad de ejercer autoridad.

Una vez que se hayan descubierto los líderes locales, será necesario reforzar su posición en la comunidad. Si se antagoniza a los líderes y se trata de imponer otros que la comunidad no está dispuesta a reconocer, se tropezará con muchas dificultades en el desarrollo del asentamiento. Por estas razones, la selección de los líderes locales que habrán de ayudar antes y después que se funde cualquier tipo de organización, especialmente cooperativas, se hará entre las personas que merezcan mayor simpatía y respeto de los integrantes del asentamiento y que muestren mayor interés en trabajar a favor del bienestar del asentamiento. La selección podría realizarse por medio de entrevistas individuales y de grupos de discusión, con objeto de evaluar el grado de unidad o antagonismo que pudiera existir entre los beneficiarios seleccionados como líderes.

b Planificación agrícola

La planificación del proceso de producción agrícola es necesaria, no sólo para determinar los planes de cultivo, sino también como medio para entrenar a la gente a participar en la estructuración de la comunidad, para inducirles a reconocer sus problemas, a discutir alternativas, a tomar resoluciones y a evaluar los resultados de esa acción. Asimismo, permite desarrollar el liderazgo y el intercambio de ideas. En suma, permite lograr que el campesino pase por todas las etapas requeridas en la participación en cualquier proceso, ya que implica decisiones sobre el crédito, asistencia técnica, mercados, uso de recursos, y prácticamente

todos los procesos económicos. Por lo tanto, puede ser el elemento de capacitación más efectivo para lograr la participación en todos ellos.

Desafortunadamente, se da un gran número de esos extremos de asentamientos, en los cuales los planes se presentan al campesino para que éste se sujete a los mismos, sin que se tomen en cuenta sus ideas, sus problemas y aún más, sin que los entiendan. Esto tiene como resultado que las unidades de producción se manejen prácticamente sólo de acuerdo a las decisiones del organismo patrocinador, pero con la responsabilidad exclusiva del campesino.

Este procedimiento y sus resultados presentan tres desventajas: que el campesino no logre madurez en su desarrollo, que el organismo se vea atado a un mismo grupo haciendo planes anuales, y que el campesino llegue a frustrarse cuando los planes no están bien estructurados. Es obvio que la planificación se debe llevar a cabo entre grupos.

El problema se presenta en determinar qué elemento de motivación o coherencia se puede utilizar para lograr la formación de esos grupos. La principal motivación es la tierra, cuando ésta debe ser trabajada en forma comunitaria, y en el proceso se hace necesario una uniformidad en las decisiones que se tomen. Esta situación se plantea cuando se establecen cooperativas de producción. Cuando un asentamiento está compuesto por parcelas individuales, en las que cada productor aplica sus propias decisiones, la aceptación de la planificación en grupos se hace más difícil. En estos casos, podría pensarse en utilizar la posesión definitiva de las tierras como factor de cohesión, o más práctico aún, dejar que la otorgación de los créditos se haga en forma conjunta a grupos, mediante la presentación de un solo plan de trabajo.

2 Servicios

- a. **Asistencia técnica** Los servicios de asistencia técnica deberán otorgarse en forma conjunta a los miembros de un asentamiento. Al estructurar el programa de asistencia, se deberá tomar en consideración el nivel cultural en que se encuentra el campesino y

las prácticas que con gran probabilidad puedan rendir los mejores resultados, sean éstas en el manejo de las tierras o de los cultivos, o la selección misma de los cultivos. El mejor resultado se puede obtener cuando el encargado de estas funciones participa directamente con el campesino en la estructuración de sus planes. Así las prácticas, en el tiempo, deben variarse según su complejidad, desde las más simples hasta las más elaboradas, durante la fase de maduración del asentamiento

b. Crédito

La supervisión y orientación del crédito es uno de los factores más importantes que determinan el éxito del programa. Tiene el efecto de cimentar firmemente la economía del campesino, lo cual es importante en los primeros años, especialmente si dentro de los proyectos se considera el establecimiento de cultivos de tipo permanente.

Durante el primer año en un asentamiento, no se debe pretender dar grandes cantidades de crédito, sino el mínimo compatible con las necesidades más elementales de la agricultura prevaleciente, con los requisitos mínimos de subsistencia de la familia, así como con la capacidad administrativa y de manejo de créditos que pueda tener el beneficiario. En ese primer año, se deberán suplir las necesidades crediticias para la explotación elemental de las unidades y para la subsistencia de las familias, en moneda o especie, complementándose los ingresos con las posibilidades de trabajo asalariado.

c. Comercialización

Tradicionalmente el campesino ha estado sujeto a las condiciones que imponen los intermediarios y acaparadores en la venta de sus productos, ocasionando las pérdidas de ingreso potencial. Una forma de realizar esos ingresos es mediante la operación cooperativa de instalaciones en las que pueda almacenar el producto a bajo costo, en espera de mejores precios para sus productos. La construcción de pequeños silos les permitirá también conservar mejor aquellos productos que guardan para su consumo personal y que tradicionalmente guardan en sus viviendas, reduciendo el espacio vital familiar y con mayores

pérdidas del producto. Los programas de asentamiento deben contemplar estas construcciones, utilizando exclusivamente el material y la mano de obra disponibles en el asentamiento, con la asesoría de técnicos especializados.

También es necesario que los servicios de comercialización y mercadeo que existan en el país se puedan hacer llegar a los asentamientos. Cuando estos servicios no sean tan eficientes como es deseable y al contar con varios asentamientos y cooperativas encargadas de comercializar los productos, se puede pensar en la formación de cooperativas de segundo grado con las que se pueda mejorar el sistema de comercialización y, a la vez, encontrar mejores mercados para los productos.

d Salubridad pública

Es importante reconocer que, aún cuando sería deseable socialmente, iniciar un programa de construcción y habilitación de unidades o puestos de salud durante los primeros años, no es realista pensar que pueden tener un efecto apreciable en el mejoramiento de la salud de la población, en tanto no esté capacitada económicamente para proveerse de los medicamentos que pueden ser requeridos para su tratamiento. A menos que se trate de una situación de emergencia, este servicio debe hacerse efectivo cuando se puedan lograr excedentes en los ingresos, sobre los requisitos mínimos biológicos de la familia.

e Educación

Dentro del servicio general de educación, se deberá hacer énfasis en tres aspectos que implican diferentes prioridades. Estos son, la educación primaria, la alfabetización de adultos y la educación cívica. Cada uno de estos tipos de educación cumple determinadas funciones.

i Educación primaria

En otras partes, se ha definido la educación de los hijos como una de las metas a largo plazo para el campesino. Aún cuando no es imprescindible a corto plazo, el proceso de educación es largo, y debe de ser atendido desde las fases iniciales del programa.

No obstante la responsabilidad del Estado, estas inversiones deben involucrar el esfuerzo mutuo de la comunidad que se beneficie con el servicio, para que las obras puedan utilizarse como un incentivo que promueva la asociación de las personas. La participación de los miembros del asentamiento deberá tener ingerencia en cuanto a exigir la instalación de dicho servicio, como parte de los objetivos de participación en ese proceso.

Es importante señalar que la educación en el área rural deberá tener una orientación hacia la educación agrícola, para que el futuro campesino tenga mayor capacidad, pueda desenvolverse dentro del sector y hacer frente a las diferentes características que presentará el medio socioeconómico futuro.

ii Alfabetización de adultos

La alfabetización de los adultos será el mecanismo que permita aprender a leer y escribir a beneficiarios que así lo deseen. Deberá recibir una atención especial entre los beneficiarios de los asentamientos cooperativos, puesto que los cooperativistas necesitarán capacitarse para desempeñar los cargos que se les asigne, entre cuyas funciones están el llevar cuentas elementales, elaborar listas de socios, listas de materiales, escribir y leer actas, así como llevar planillas.

iii La educación cívica

La educación cívica comprende el conocimiento de deberes y derechos del individuo para con su familia, la comunidad y el país. Los deberes y derechos están contenidos en la legislación y en la Constitución Política. Estos son, por ejemplo, votar y ser sujeto de elección, visto el hombre como sujeto político, hacer peticiones ante cualquier autoridad pública, formar parte de un partido político, derecho a pertenecer a cualquier asociación, etc.

El conocimiento sobre sus deberes y derechos permitirá al campesino identificar su papel como ciudadano del país y como ser humano dentro de la sociedad. Mediante esa

identificación y las actitudes que adopte el campesino, se puede lograr su mayor participación en cualquiera de los procesos. Sus actitudes dependerán en parte de la capacitación que se le dé y de las motivaciones que se le presenten por medio de la labor del promotor rural.

3. Inversiones

Prácticamente, todas las inversiones que puedan llevar a cabo en un asentamiento son temas que se tratan en el Capítulo II de la Cuarta Parte. Se mencionarán sólo algunos puntos sobre ellas en ese acápite ya que pueden constituir medios para el desarrollo.

a. Construcción de caminos

La construcción de un camino puede ser muy importante para un asentamiento desde el punto de vista económico. Sin embargo, frecuentemente se exagera su importancia, pensando que con su construcción es posible resolver todos los problemas del lugar. Al planear los caminos de acceso debe tenerse en mente que: el campesino en la etapa inicial tratará de ser, antes que nada, autosuficiente y que los excedentes de producción serán mínimos; a menos que se le entreguen tierras de riego, el campesino tendrá tiempo no utilizado en las labores agrícolas que debe canalizarse hacia la construcción de la infraestructura que lo va a beneficiar; la calidad de los caminos debe estar en estrecha relación con el servicio que vayan a prestar, con el volumen de cargo a transportar o gente que los transite.

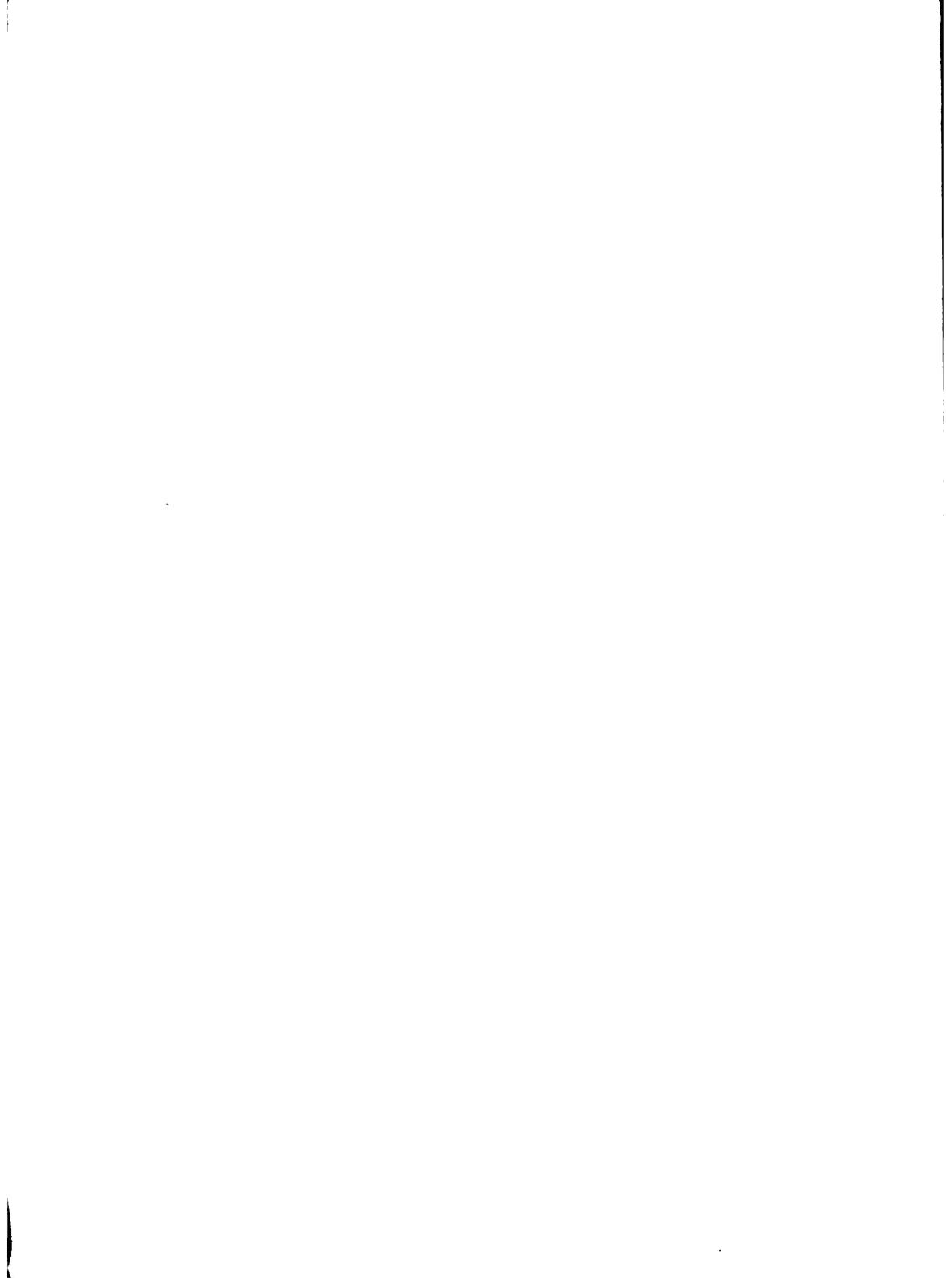
b. Acondicionamiento de tierras

Dentro del acondicionamiento de tierras, se consideran principalmente el drenaje y el riego. Dadas las características de algunas zonas de los países, el drenaje adecuado de las tierras es una de las condiciones imprescindibles para lograr siquiera una cosecha. Estas obras deberán tener alta prioridad en esas tierras debido a sus beneficios económicos y por su función como fuente de empleo, similar a la de los caminos y desmontes. Las obras de drenaje son especialmente importantes en áreas que coinciden en su aptitud para riego. Ello se considera así, pues la operación y mantenimiento de un sistema de avenamiento puede ser el campo

de entrenamiento para la operación y manejo de un sistema de riego. Las inversiones en el riego deberán realizarse posteriormente, una vez que se haya desarrollado la capacidad empresarial del productor y en el momento en que éste se encuentre capacitado para hacer frente a una inversión tan alta y de constante mantenimiento.

c Núcleos de población

Es aconsejable que se lleve a cabo un ordenamiento de las viviendas de los agricultores en los núcleos de población, los cuales comprenden un área habitacional y una de servicios. Su diseño está orientado a inducir la agrupación de la gente y no a forzarla. Debe aclararse que la estructuración del núcleo de población, según se concibe aquí, no implica la construcción de las viviendas.





PUBLICACION MISCELANEA 80
"GUIA PARA LA ELABORACION DE
593. UN PROGRAMA DE REF. AGRARIA"
TOMO I

Edición, diseño y formato
Fernando Rulfo V.

