

*Borrado: Tomar nota  
y pasar a biblioteca  
-1212-*

RA  
3  
IA)  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

- I I C A -

ZONA SUR

APUNTES DEL

# Curso Internacional de Reforma Agraria

Curso dictado con la colaboración  
de la Facultad de Agronomía y  
Veterinaria de la Universidad de  
Buenos Aires.

BUENOS AIRES - ARGENTINA

Setiembre 28 - Noviembre 28, 1964

TOMO I

Centro Interamericano de Reforma Agraria

Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

Curso Internacional de Reforma Agraria

Argentina Set. 23-Noviembre 26 - 1964

C O N T E N I D O

<u>T E M A</u>	<u>Profesores y Conferencistas</u>	<u>Codigo</u>
<u>Tomo I</u>		
<u>REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL</u>		
Esquema .....		A-I
Desarrollo Económico .....	Dr. John Dillon	A-I-1
Reforma Agraria y Desarrollo Económico-Esquema..	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-2
Reforma Agraria y Desarrollo Económico-Introducción .....		
La Coyuntura actual de América Latina .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-3
La Agricultura Latinoamericana y la Economía....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-4
La Agricultura y el Desarrollo Económico .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-5
Formas de Tenencia y Explotación de la Tierra ..	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-6
Otras Instituciones de la Agricultura .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-7
Reforma Agraria y Política Económica .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-8
Algunos Escollos que Deben Sortearse .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-9
Un Modelo Completo de Reforma Agraria .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-10
Bibliografía General .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-11
Desarrollo Social y Sociología Rural en América Latina .....	Dr. Gonzalo Arroyo	A-I-12
La Estructura de Tenencia de la Tierra en América Latina y sus Consecuencias Sociales .....	Dr. Antonio Arce	A-II-1
Población y Desarrollo Social en A. Latina .....	Dr. Antonio Arce	A-II-2
Estratificación Social y Tenencia de la Tierra..	Dr. Antonio Arce	A-II-3
Niveles y Standards de Vida y su Relación con el Desarrollo Social .....	Dr. Antonio Arce	A-II-4
Educación y Desarrollo Social en América Latina.	Dr. Antonio Arce	A-II-5
Salud, Nutrición y Vivienda en relación con el Sector Agrícola de América Latina .....	Dr. Antonio Arce	A-II-6
El Liderazgo en las áreas rurales en relación con la Tenencia de la Tierra .....	Dr. Antonio Arce	A-II-7
El Fortalecimiento de la Comunidad Rural y la Reforma Agraria .....	Dr. Antonio Arce	A-II-8
La Reforma Agraria como un medio para alcanzar la situación social que se desea .....	Dr. Antonio Arce	A-II-9
	Dr. Antonio Arce	A-II-10

This One



G66C-FNG-N7AB

T E M A	Profesores y Conferencistas	Código
<b><u>DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES Y MODIFICACIONES NECESARIAS (1)</u></b>		
Conceptos Básicos. Relaciones entre Reforma Agraria, Tenencia, Política Agraria y Desarrollo ....	Dr. José Marull	B-II
Diagnóstico de la Tenencia (Resumen) .....	Dr. José Marull	B-II
Programación (Resumen) .....	Dr. José Marull	B-II
Ejecución de la Reforma (Resumen) .....	Dr. José Marull	B-II
Evaluación de la Reforma (Resumen) .....	Dr. José Marull	B-II
Tierra .....	Dr. José Marull	B-II
Inflación y Reforma Agraria .....	Dr. José Marull	B-III
Reformas Agrarias en Filipinas, Formosa (Taiwan) y Japon .....	Dr. José Marull	B-IV
Lista de Instituciones Agrarias, conclusiones en relación con la estructura agraria, descripción de la tenencia y comentarios sobre tenencia por países .....	Grupos de Trabajo	
Prueba I - Preguntas y respuestas de los participantes .....	Dr. José Marull	B-VI
Prueba 2 - Formulario de preguntas .....	Dr. José Marull	B-VII
Estadísticas básicas de América Latina .....	Dr. José Marull	B-VIII
Distribución de la Tierra como condición necesaria para una Reforma Agraria .....	Grupo de trabajo	B-VIII-2
La Tenencia de la Tierra en la República Argentina	Ing. Rodolfo Frank	B-IX

Tomo II

**INVESTIGACIONES NECESARIAS PARA FUNDAMENTAR PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA.**

Los Recursos Naturales y la Reforma Agraria. Importancia del conocimiento de la tierra en la formulación de programas de Reforma Agraria ....	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-1
La Tierra como Concepto Físico .....	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-2
El Examen de la Tierra para Determinar su Capacidad de Uso .....	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-3
Interpretación de la Capacidad de Uso o Potencialidad de Producción de las Tierras .....	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-4
Capacidad de Uso Clasificación Económica .....	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-5

(1) Para el análisis de las Estructuras Agrarias en América Latina, se usó el estudio del Ing. Fernando Suarez de Castro "Estructuras Agrarias en América Latina" (en revisión) IICA, distribuyendose ejemplares a cada uno de los participantes. No se ha incluido en los apuntes del Curso.

TEMA	Profesores y Conferencistas	Código
Discusión de un caso de aplicación integral de Catastro e Inventario Agrícola efectuado en Chile	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-6
Bibliografía .....	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-7
Proceso del Desarrollo de Catastro Rural e Inventario de Tierras .....	Ing. Manuel Rodríguez	C-I-8
Investigaciones Económicas como Soporte para programas de Reforma Agraria-Introducción .....	Ing. Alberto Franco	C-II-1
Investigaciones para la Ejecución de la Reforma Agraria .....	Ing. Alberto Franco	C-II-2
Estudios sobre evaluación de la Reforma Agraria..	Ing. Alberto Franco	C-II-3
Informe de los grupos de trabajo sobre los pasos necesarios en una Investigación Económica y cuales son los aspectos a considerar en cada paso .....	Grupo de Trabajo Ing. Alberto Franco	C-II-4
<u>ADMINISTRACION RURAL</u>		
Elementos de Administración Rural y Reforma Agraria-Introducción .....	Ing. Santos Pérez	D-I
Bibliografía de Administración Rural .....	Ing. Santos Pérez	D-II
Regiones Agrícolas .....	Ing. Santos Pérez	D-III
Estudio del Negocio Agrícola .....	Sr. Nelson Amaral	D-IV
Definiciones de términos usados en Administración Rural .....	Sr. Nelson Amaral	D-V
Tamaño de la Explotación .....	Ing. Santos Pérez	D-VI
Rendimiento de los productos .....	Ing. Santos Pérez	D-VII
Selección y Combinación de Rubros y Rotación Cultural .....	Ing. Santos Pérez	D-VIII
Organización de la Mano de Obra .....	Ing. Santos Pérez	D-IX
Otros factores que afectan el Resultado Económico	Ing. Santos Pérez	D-X
Plan de Explotación o Presupuesto .....	Ing. Santos Pérez	D-XI
<u>ORGANIZACION Y EJECUCION DE LA REFORMA AGRARIA</u>		
Aspectos Legales.		
Teoría de las Instituciones Jurídicas en la Legislación sobre Reforma Agraria .....	Dr. Antonino Vivanco	E-I-1
La práctica de las Instituciones en la Reforma Agraria .....	Dr. Antonino Vivanco	E-I-2
Los Organos de aplicación de la Reforma Agraria: Administrativos y Judiciales .....	Dr. Antonino Vivanco	E-I-3
La Legislación sobre Reforma Agraria y la Codificación Agraria. Metodología Jurídica y técnica Legislativa .....	Dr. Antonino Vivanco	E-I-4

T E M A	Profesores y Conferencistas	Código
Aspectos Administrativos de la Reforma Agraria	Dr. Antonino Vivanco	E-II-1
Medidas de Implementación-Crédito Agrícola ...	Dr. Antonino Vivanco	E-III-1
Las Cooperativas Agropecuarias .....	Dr. Antonino Vivanco	E-IV-1
Extensión Agrícola y Reforma Agraria .....	Ing. Carlos Rucks	E-V-1
Relación de la Extensión Agrícola con la Reforma Agraria .....	Inf. Reunión Tec. Internacional de Extensión Agric.-Lima-VIII-3/14, 1959.	E-V-2
Cooperativas y Extensión Agrícola .....	"La Creación de Nuevas U. Agrícolas" - T. Carroll	E-V-3
Extensión Agrícola como Complemento de la Reforma Agraria .....	"CIRI-Brasil-1963"	E-V-4
Necesidad de un Programa de Desarrollo Coordinado para la Agricultura y la Economía General	Ing. I. T. Cajueiro "Inter-Relationship Between Agrarian Reform & Agric. Development"-FAO	E-V-5
<u>Tomo III</u>		
<u>PROGRAMACION DE PROYECTOS ESPECIFICOS DE REFORMA AGRARIA</u>		
Criterios Básicos .....	"CIRI-Brasil-1963" Ing. Augusto Eulacio	F-I
Pauta Básica .....	"CIRI-Brasil-1963" Ings. Augusto Eulacio, J. Leiva y V. D'Alponte	F-II
Trabajo práctico:		
Formulazgos simplificados para recoger información en los predios agrícolas .....	Resumen preparado por los Jefes de Grupo	F-III
Situación actual en el Area de Balcarce (informes de los participantes) .....	Resumen preparado por los Jefes de Grupo	F-III
Proyectos alternativos de Reforma Agraria. para el Area de Balcarce - Grupo 1	Trabajo de Grupos	F-IV-1
Grupo 2	" " " "	F-IV-2
Grupo 3	" " " "	F-IV-3
Grupo 4	" " " "	F-IV-4

T E M A	Profesores y Conferencistas	Código
<b><u>SEMINARIOS</u></b>		
Investigaciones sociológicas: Informe de los Grupos de Trabajo .....	Trabajo de Grupos Dr. Antonio Arce	G-I-1 al 5
Arrendamientos y Sociedades Rurales .....	Dr. Antonino Vivanco	G-II
Tributación de la Agricultura .....	Dr. John Strasma	G-III-1
La Tierra bajo sistema de Arrend. en Uruguay	Ing. Luis Plottier	G-III-2
Ideas para la Tasación perfecta de Bienes Raíces .....	Dr. John Strasma	G-III-2
<b><u>CONFERENCIAS</u></b>		
La Colonización en la República Argentina ..	Ing. Vicente Muscolo	H-I-1
Financiamiento de la Reforma Agraria .....	Dr. Manuel García	H-I-2
A Reforma Agraria Brasileira .....	Ing. José G. Da Silva	H-I-3
Plano de Ação da Superintendencia de Política Agraria (SUPRI) .....	Ing. José G. Da Silva	H-I-4
Estatuto Da Terra .....	Ing. José G. Da Silva	H-I-5
Una experiencia de Reforma Agraria ao Nivel Estadual - A revisao Agraria Paulista .....	Ing. José G. Da Silva	H-I-6
Corografía de la zona de práctica-Balcarce-Provincia de Buenos Aires .....	Ing. Febo U. Terzy	H-I-6
Mensaje y Proyecto de Ley de Reforma Agraria de la Prov. de Tucumán (Gobierno Provincial)	Ing. Luna Erillia	H-I-6
Aspectos del Crédito Agropecuario en la República Argentina .....	Ing. Oscar Bordarempé	H-I-7
<b><u>DISCURSOS PRONUNCIADOS EN EL ACTO DE INAUGURACION</u></b>		
Decano de la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires .....	Dr. Antonio Pires	I-I-1
Representante de los Participantes .....	Ing. Francisco T.G. de Oliveira	I-I-2
Director Regional del IICA-Zona Sur .....	Ing. Manuel Rodríguez	I-I-3
NOMINA DE AUTORIDADES, PROFESORES, ASESORES Y CONFERENCISTAS .....		I-II-1
NOMINA DE PARTICIPANTES .....		I-II-2

\*\*\*\*\*





INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

Curso Internacional de Reforma Agraria

Argentina- Set. 28- Noviembre 28-1964

A-I

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO

Esquema

A cargo del Dr. John Dillon

- I- Desarrollo Económico:
- a) Conceptos básicos de desarrollo económico
  - b) Dinámica del Desarrollo
  - c) Crecimiento equilibrado

A cargo del Dr. Arroyo

- II- Coyuntura Latinoamericana:
- a) Situación Económica
  - b) " " Demográfica
  - c) Factores Internacionales
  - d) Situación Económica-Social
  - e) Situación Política .

III- Lugar de la Agricultura en la Economía:

- a) Distribución de las fuerzas de trabajo por sectores
- b) Distribución por sectores del producto bruto interno y de la población activa.
- c) Crecimiento del producto bruto por sectores.

IV- La Reforma Agraria y el desarrollo económico-social:

- a) Industrialización y mercado interno.
- b) Industrialización y dependencia externa
- c) Industrialización e Inflación
- d) Estancamiento de la agricultura
- e) Industrialización, desempleo y Ref. Agraria.
- f) Estancamiento económico y malestar social
- g) Necesidad de la Reforma Agraria.

Sistemas de Tenencias en Latinoamérica y Contratación de Mano de Obra:

- a) Latifundios, Hacienda, Plantación, Empresa Capitalista
- b) Minifundios y Comunidades Indígenas.

VI- Obstáculos Técnicos e  
Institucionales al De-  
recho Agrícola:

- a) Sistema de Crédito
- b) Sistema de Comercialización
- c) Sistemas de impuestos y le-  
yes de Herencia.
- d) Sistema de Extensión Agríco-  
la.
- e) Enseñanza e Investigación  
Agrícola
- f) Desarrollo de la Comunidad
- g) Organización gremial.

VII- Reformas Agrarias en  
América Latina:

- a) México y Bolivia
- b) Cuba
- c) Venezuela
- d) Otras Reformas

VIII-Reforma Agraria y Po-  
lítica Económica:

- a) Objetivos a corto plazo
  - 1- Aumentar producción total
  - 2- Redistribución de recursos  
en favor de los campesinos.
  - 3- Máximo empleo de mano agrí-  
cola.
  - 4- Integración conómica del  
campesino.
  - 5- Integración Política del  
campesino.
  - 6- Integración Gremial del  
campesino.
- b) Objetivos a mayor plazo
  - 1- Aumentar la productividad
  - 2- Diversificar la Producción  
Agrícola
  - 3- Distribución equitativa de  
recursos.
  - 4- Creación de nuevas fuentes de  
Trabajo en sector Agrícola e  
Industrial.
  - 5- Incorporación de tierras a Agri-  
cultura.
  - 6- Integración Latinoamericana y  
conquista de nuevos mercados  
externos.

IX- Ejecución de la Re-  
forma Agraria:

- a) Legislación
- b) Organismos
- c) Criterio de Expropiación: Indem-  
nizaciones, Selección de benefi-  
ciarios, Modo de pago.

- d) Parcelación de tierras y concentración de Minifundios
- e) Medidas complementarias a la Reforma Agraria (Tributos, política de precios, etc.

X- Factores a tomar en cuenta:

- a) Financiamiento
- b) Planeamiento
- c) Incorporación de la Acción Privada.

XI- Algunos modelos concretos de Reforma Agraria:

- a) Cambio de tenencias por medio de Cooperativas
- b) Organismos socio-comunitarios
- c) Organización Cooperativa Rural
- d) Sociedad de Cooperativas
- e) Caja de Crédito rural Cooperativo
- f) Organismos socio-gremiales
- g) Acción del Estado y Acción privada en la Promoción Popular del Campesino.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

Curso Internacional de Reforma Agraria

Argentina Set.28 - Noviembre 28- 1964

DESARROLLO ECONOMICO<sup>(1)</sup>

Dr. John Dillon

1.- El Ingreso Nacional per capita como medida.

A.- Desarrollo significa cambio.

Por ejemplo: para el hombre: altura, peso, conocimiento.

El uso del ingreso nacional per capita como una medida unidimensional.

Algún tipo de medida es esencial y parece la mejor, pero tiene algunas desventajas:

- a) unidimensional.
- b) puede contener errores.

B.- Fuentes de Error al usar Ingreso Nacional per capita.

a) Qué tipo de ingreso debe incluir?

En una economía de subsistencia, una buena parte del trabajo se hace en casa y no se computa como resultado de ingreso, por ejemplo, cocer pan. Por lo tanto esta medida subestima el ingreso en una economía de subsistencia.

b) La tasa de cambio produce errores en la comparación entre países:

Las comparaciones de ingreso real indican que a mayor grado de subdesarrollo que exista en un país, lo más probable que su ingreso monetario convertido a una tasa de cambio subestimaré el ingreso real.

Sin embargo, el clasificar por ingreso monetario per cápita es una buena guía de clasificación por ingreso real o nivel de vida.

(1) Estas lecciones están tomadas del texto base usado titulado: "Desarrollo Económico" de C.P. Kindelberger //

- c) Los niveles de ingreso no toman en cuenta el número de horas necesarias para conseguir ese ingreso. Por lo tanto no indica el tiempo ocioso existente.

Esta omisión tiende a balancear el error o sesgo existente en el punto b).

- d) Per capita significa que un error en la población (medición de ella) induce un error en la medición del ingreso nacional per capita.

Qué usar? La población total o la fuerza de trabajo?

Hay un error mayor al considerar la fuerza de trabajo por la calidad de este tipo de información.

Pero eso no significa que la población total sea un buen índice porque sólo indica la totalidad de habitantes en términos de consumo pero la fuerza de trabajo mide en términos de producción.

### C.- Datos de Ingreso Nacional.

Estos datos han ido mejorando cada vez más en calidad.

Hay un rango de variación tremendo entre los países. Así de un grupo de 76 países en 1953 se ve lo siguiente:

Lugar (orden)	País	Ingreso U.S.\$
1	U.S.A.	1908
22	Irlanda	416
41	Japón	197
60	Indonesia	95
75	Burma	43

// Mac Graw - Hill Co. 1961. (Existe traducc. al castellano editada por el Fondo de Cultura Económica).

Generalmente, desarrollo implica y tiende a una mejor distribución de ingreso, al menos en el largo plazo.

## 2.- Ingredientes del Desarrollo.

### 2.1 Tierra o Recursos Naturales.

Es difícil separar capital, el carácter de las gentes (sus características) y la Tecnología.

"Tierra" significa todos los recursos naturales incluyendo:

- tierra (propiamente tal)
- minerales.
- clima, etc.

#### A.- Recursos Naturales como Insumo Agrícola.

La mejor calidad de recursos de tierra que un país tenga encierra mejores posibilidades de desarrollo.

Pero los recursos de tierra no son esenciales, porque:

- a) se pueden sustituir por otros factores.  
Por ejem.: fertilizantes en Japón.
- b) se puede exportar bienes para importar alimentos.

Las estadísticas indican que hay baja correlación entre el área de tierra arable y el desarrollo económico.

#### B.- Recursos Naturales como un Insumo Industrial.

El valor económico de las materias primas depende de:

- a) su tipo.
- b) facilidad de refinación.
- c) transportabilidad.
- d) accesibilidad a mercados y la complementariedad con otras materias primas.  
p.ejem.: el carbón en la Antártida no es un recurso económico.

El significado de recurso natural es doble.

Se puede exportar para obtener ingreso (caso de Irak y su petróleo).

Se puede producir para su propio consumo (Nueva Zelandia).

Pero ninguna de estas condiciones es necesaria para el Desarrollo Económico ya que los ejemplos de Irak y Nueva Zelandia lo demuestran.

Sin embargo, a medida que el desarrollo económico continúa, la tasa de consumo de acero y energía aumenta.

Dado que ambos, (materias primas) se pueden importar - por ejemplo: Nueva Zelandia, Dinamarca, Islandia, especialmente con la nueva tecnología del transporte.

Hay que notar también que:

- a) muchos países no conocen sus stocks de materia prima- como lo demuestra la nueva tecnología de búsqueda y determinación.
- b) muchos stocks de recursos conocidos todavía esperan que se les explote.
- c) los cambios tecnológicos en la industria continuarán reduciendo la importancia de los recursos naturales dada la ampliación de las posibilidades de sustitución.

Quizás los recursos naturales más útiles sean el carbón y el acero pero ellos no son esenciales.

Como en el caso de la tierra, la abundancia de los recursos naturales es mejor que la poca cantidad o carencia- pero la carencia no es fatal para el Desarrollo Económico.



C.- Tierra como una red de comunicación.

El Desarrollo Económico precisa de las comunicaciones y el transporte. Por lo tanto, es importante como la tierra permite, o se acomoda, al transporte y la comunicación.

Por ejemplo:

Las montañas ≡ son barreras.  
Los ríos ≡ carreteras.  
Acceso al mar ≡ integra el comercio e intercambio.

Pero los cambios tecnológicos en el transporte y comunicación pueden sobreponerse a las dificultades naturales: por ejemplo:

- barcos a vapor vs. barcos a vela.
- túneles.
- buques tanques de 100.000 t.
- televisión.

D.- Tierra, Mano de Obra y Cultura.

La tierra y la mano de obra, dentro de ciertos límites, pueden sustituirse entre ellos.

Factores Culturales afectan el uso de la tierra, por ejemplo:

- el problema de herencia de la tierra afecta el tamaño de los predios y generalmente a: menor tamaño de predio menor la tendencia a producir productos de exportación.  
Mayor tamaño de predio hay una tendencia a la especialización.

Algunos incluso argumentan que el clima determina el nivel de civilización, y dicen que el Desarrollo Económico en el trópico es imposible.

E.- Tierra y Capital.

El capital puede sustituirse por tierra.  
por ejemplo:

T I E R R A	:	C A P I T A L
llanuras - versus	:	bosques explotados
desierto - "	:	tierra fértil (irri- gación ej. Israel)
lana - "	:	sintéticos (técnica y capital.p.ej. acetato)

Sin embargo, la tierra sigue siendo importante ya que los países en desarrollo usualmente poseen poco capital.

F.- Tierra y Tecnología.

Los recursos son relativos, no son fijos, ya que debido a:

- a) nuevos descubrimientos se hacen menos importantes.
- b) debido a la tecnología se hacen más importantes.

2.2. CAPITAL.A.- Especificación y Clasificación.

El capital se puede clasificar de acuerdo a:

- posesión.
- características físicas.
- función económica.

Para nuestros propósitos, usamos la tercera y se distinguen los siguientes tipos:

- (-) Capital social representado obras públicas  
(Escuelas, caminos, etc.)
- (--) Capital en plantas y equipo tanto en la industria como en la agricultura.
- (---) Inventarios - stock de bienes terminados y de bienes en proceso de terminación  
(como una cosecha agrícola)

B.- Rol del Capital.

El rol del capital es discutible, las opiniones son diferentes al respecto:

- algunos dicen que es el más importante de los ingredientes del desarrollo económico.
- otros creen que lo más importante son los cambios tecnológicos.

Sin duda, que es importante ya que:

- a) se puede sustituir por mano de obra y tierra
- b) la formación de capital aumenta el ingreso el cual a su vez permite una mayor formación de capital -lo cual constituye un proceso acumulativo.

C.- Tasas de Formación de Capital.

$\Delta Y$  : tasa de cambio de Ingreso per cápita.

$S$  : Tasa de ahorro para inversión proveniente del Ingreso.

$k$  : razón entre el stock de capital y el ingreso nacional.

$\Delta L$  : tasa de cambio de la población.

entonces, en forma general se tiene que:

$$\Delta Y = \frac{S}{k} - \Delta L$$

Este es un modelo del tipo  
Harrod - Domar

por ejemplo, si

$$\begin{aligned} s &= 8\% \text{ (rango es entre 2-40\%)} \\ k &= 4 \text{ ( " " " 2-4 )} \\ \Delta I &= 2\% \text{ (hasta } \longrightarrow \text{ 3\% )} \end{aligned}$$

tenemos

$$\Delta Y = \frac{8}{4} - 2 = 0$$

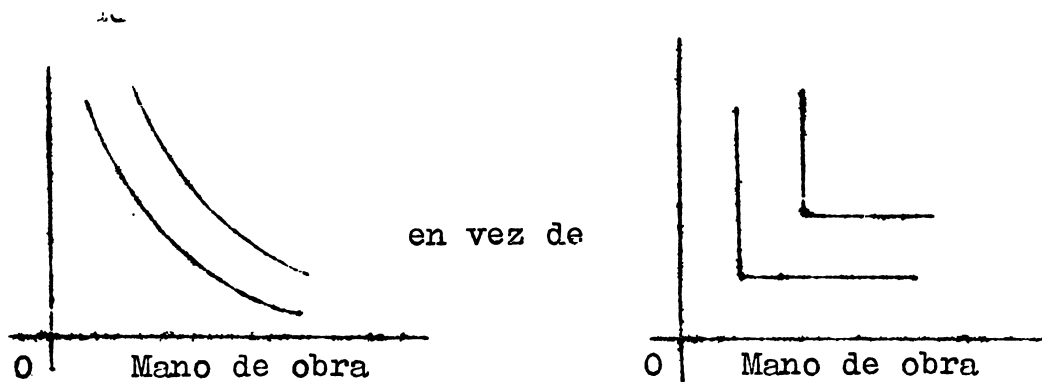
lo que significa que con una tasa de formación de capital de 8% del ingreso nacional por año, aumentará el stock de capital en un 2% por año, si el stock de capital es cuatro veces el ingreso nacional.

#### D.- La relación capital/ producto.

Algunos han hecho gran énfasis en la relación capital/producto, y asumen que ella es constante, y la han usado en la planificación. Los valores actuales de esta relación parece variar entre  $2\frac{1}{2}:1$  a  $4:1$  para distintos países.

La razón también varía entre sectores y en el tiempo -de modo que no es una buena herramienta de planificación, especialmente porque tasas constantes implican tecnologías constantes.

Una mejor herramienta es la eficiencia marginal del capital que es un concepto que asume



y por lo tanto permite la sustitución y la productividad de la mano de obra.

### E.- Canales o Vías de Inversión.

Quizás no sea cierto que todo el ahorro puede ser fácilmente invertido. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha dicho que el cuello de botella en el desarrollo no es fondos (= capital), sino la falta de planes respetables de inversión y empresarios.

La inversión se hace a través de las siguientes vías:

- (-) agricultores.
- (--) empresarios locales.
- (---) empresarios extranjeros.
- (----) gobierno, y ,
- (-----) consumidores.

Hay que destacar con respecto a este punto que el rol de los bancos comerciales en la canalización de fondos para inversión generalmente declina y la del gobierno aumenta, a medida que procede el Desarrollo Económico

### F.- Fuentes de capital.

La formación de capital requiere una producción mayor que la producción necesaria para el consumo.

El problema es conseguir ahorro proveniente de la producción existente.

Este ahorro puede conseguirse que lo hagan:

- 1) los hombres de negocio.
- 2) dueños de casa.
- 3) el gobierno.
- 4) en el extranjero (punto que veremos más adelante).

y, puede ser de carácter voluntario o involuntario.

- a) En la agricultura, el ahorro puede ser en especie, por ejemplo: ganado.

- b) En el sector no-agrícola el ahorro generalmente ocurre a través de la inversión de parte del ingreso monetario- este puede ser personal o ahorro de las empresas.
- c) Ahorro Personal, Este varía con el nivel de ingreso, la distribución de ingreso, la existencia de instituciones ad-hoc (por ejemplo: "Compañías de Seguros de vida"), incentivos para avance social vía inversión, y el sistema de valores de la sociedad.
- d) Ahorro de las Empresas: proviene de las utilidades y varía con el motivo de la utilidad, ya sea que la meta de la empresa sea maximización de utilidades o de bienestar.
- e) Formación de Capital por el Gobierno se puede financiar por ahorro gubernamental interno o externo:
- Ahorro Interno = impuestos-gastos gubernamentales excluyendo formación de capitales.
- Ahorro Externo = el gobierno está en estado deficitario.  
(impuestos gastos).

Este ahorro es hecho por el sector no gubernamental ya sea voluntariamente (al aceptar la deuda del gobierno, vía bonos, o letras); ó involuntariamente, vía inflación, la cual produce aumento en los precios, reduce el consumo de momento que el gobierno saca recursos de otros sectores - como fué hecho en la URSS. en el pasado.

### 2.3 MANO DE OBRA

Veremos más adelante la mano de obra como problema demográfico con respecto a la población y la fuerza de trabajo.

Aquí, la consideramos como la capacidad social de la mano de obra para el desarrollo económico.

A.- Importancia de los factores sociales.

Hay un doble efecto entre desarrollo económico y los factores sociales, ya que

factores sociales	<u>afectan</u>	desarrollo econó.
factores sociales	<u>afectan</u>	desarrollo econó.

de modo que la influencia es en ambos sentidos.

Este aspecto es de un alcance y profundidad enorme, ya que envuelve tópicos tales como: el lugar del individuo en la sociedad, en la familia, en la clase, raza, religión, carácter nacional, valores culturales, etc.

B.- El individuo y su ambiente.

Los aspectos pertinentes con respecto a este punto tienen relación con lo siguiente:

Conocimiento: el modo como un individuo interpreta el mundo físico racional irracional

Participación social: basado en capacidad o sistema de casta, religión, familia, etc.

Relaciones con otros, ya sea que ésta sea vaga  
o específica

Para el Desarrollo Económico el ideal es que se cumplan los tres aspectos subrayados, es decir que sea racional el conocimiento, que la posición en la sociedad esté basada en capacidad y que la relación con otros sea específica. A cada uno de estos puntos tiene un rango, de modo que no es absoluto.

C.- Estructura Familiar.

Hay que distinguir entre estructura familiar vertical y estructura familiar horizontal.

Vertical: significa que los adultos jóvenes después de casarse continúan viviendo con sus padres o parientes y contribuyen con sus ganancias a un pool común.

Se argumenta que este tipo de estructura reduce la movilidad, la iniciativa y la necesidad de ahorro.

Horizontal: cada generación se preocupa de sí misma.

En general, se argumenta que la estructura que más conducirá al desarrollo económico es la horizontal.

#### D.- Estructura de clases.

Parece ser que la estructura de clases más adecuada para el Desarrollo Económico es la que sea abierta; es decir, que tenga movilidad entre la clase baja, media y alta.

Pero, qué hace que una sociedad tenga una estructura de clases abierta? Parece ser que probablemente está dado por una educación en masa.

Otra hipótesis es que el desarrollo económico sea iniciado por una clase social o grupo insatisfecha.

#### E.- Diferencias culturales entre razas.

Este aspecto está íntimamente relacionado con las clases sociales y la religión.

Puede llevar a que existan "tabús" para ciertas ocupaciones y que sea necesario importar extranjeros para hacer determinados tipos de trabajo, con la -posible- pérdida de poder para los habitantes locales originales; ejemplos de esto, se encuentran en China, Malaya, etc.



Estas especializaciones pueden conducir a que exista tensión política y pérdida de capacidad. Hay dos soluciones posibles:

- integración (es difícil)
- expulsión (es a costa de sacrificios)

#### F.- Tamaño de la Unidad Social

El tamaño de la Unidad Social tiene la siguiente secuencia:

familia ----- aldea ----- región -----  
nación----- continente.

La relación Unidad Social y Desarrollo Económico es que a mayor Unidad Social más fácil es el Desarrollo Económico, ya que el crecimiento de la Unidad Social es asistido por el crecimiento del mercado, de la educación y las comunicaciones (y viceversa).

#### G.- Carácter Nacional.

Es característico que el carácter nacional se haya - inculcado durante la niñez  
actúe - principalmente en forma inconsciente.  
y - cambie muy lentamente.

Aparentemente, algunos caracteres nacionales ayudan al desarrollo económico y otros lo limitan.

por ejemplo: actitud hacia el trabajo.

" " la cooperación (trabajo cooperativo)

etc.

Sin embargo las diferencias en carácter nacional disminuyen a medida que se hace sentir el impacto de la educación creciente y comunicación, lo que eleva el efecto de demostración al adoptar estos individuos la estructura de consumo de individuos de mayor ingreso.

## H.- Cultura e Instituciones.

Muchas instituciones son difíciles de modificar y pueden retardar el desarrollo económico. Por ejemplo: - el sistema de tenencia.

- corrupción.
- prácticas religiosas
- siesta.

A estos aspectos se los llama atrasos culturales. En contrapartida existen los adelantos culturales. Estos últimos, también pueden tener efecto detrimental en el desarrollo, como es el caso de los bancos centrales (cuando no se justifican).

## 3.- EL PROCESO DE DESARROLLO

### 3.1 Capacidad Empresarial y Tecnología.

Se entiende por cambio tecnológico un instrumento de producción de nuevos bienes o de producir los bienes existentes de manera diferente.

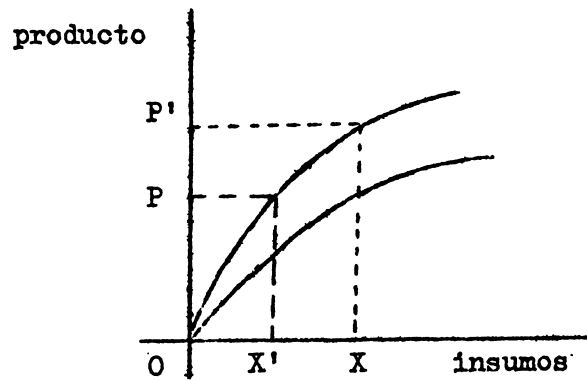
#### A.- Tecnología y Desarrollo.

Históricamente, la formación de capital sólo no puede explicar el crecimiento. Se requieren también aumentos en la productividad.

Algunos argumentan que la tecnología es el recurso primario para el Desarrollo especialmente la innovación en el transporte y la comunicación.

La innovación técnica permite mayor producto de los mismos insumos, o, el mismo producto de un menor número de insumos, y puede ser:

- ahorrante en mano de obra.
- ahorrante en capital.
- neutral.



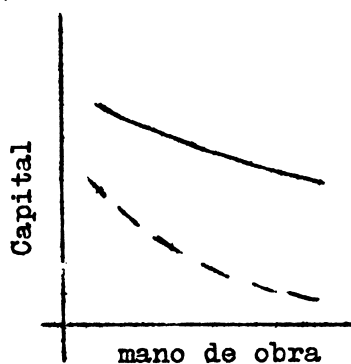
- a)  $OX =$  insumos  
 $OP =$  productos tecnología antigua  
 $OP' =$  " " nueva

Nótese que  $OP' > OP$  con  $OX = OX$

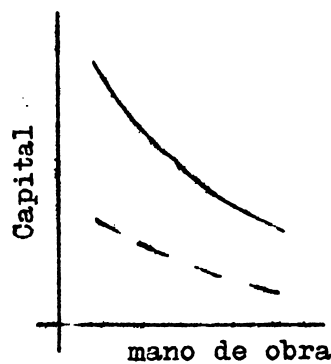
- b)  $OX =$  insumos con tecnología antigua  
y  $OP =$  producto " "  
 $OX' =$  insumos con tecnología nueva  
y con igual  $OP$

Nótese  $OX > OX'$  Diferencia = Ahorro de insumos.

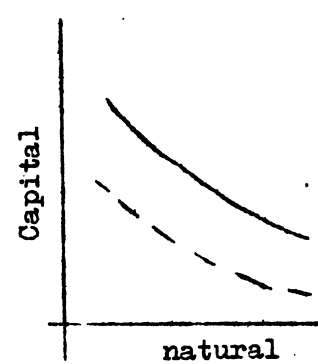
Las características de ahorro en mano de obra y capital en relación a la tecnología se pueden explicar en términos de isocuantas.



Ahorrantes en  
Mano de obra



Ahorrantes en  
capital



El cambio tecnológico lleva al cambio de la composición de los insumos esto, a cambios en la mano de obra siendo necesario que ella sea especializada; igual cosa para la maquinaria.

### B.- Inversión e Innovación.

Se pueden clasificar como:

- a) actividades innatas.
- b) actos de destreza.
- c) actos de inventiva y comprensión.

La mejor recepción a la tecnología es cuando se la necesita apremiantemente:

por ejemplo:

mixomatosis 1950 Australia

Pero hasta cierto punto es un problema de suerte:

- japoneses y chilenos no han mostrado tecnología para combatir la seda y nitrato sintéticos.

No sólo suerte, sino también una cuestión de capacidad de la sociedad a aceptar el reto.

### C.- Imitación.

La transferencia de la tecnología no es simple. Incluso en los países avanzados hay diferencia entre:

- a) lo que es tecnológicamente posible.
- b) lo que las firmas hacen.
- c) el nivel medio de tecnología.

Las fricciones a la adopción de nuevas técnicas resultan de :

- 1) costo del cambio.
- 2) ignorancia.
- 3) restricciones legales.
- 4) standarización.
- 5) tradición e inercia.
- 6) falta de competencia en el mercado.
- 7) diversas proporciones en el uso de factores entre países y regiones.

D.- Innovaciones que Aumentan la Demanda y que Reducen costos.

Hay dos tipos de innovación:

- a) bienes nuevos
- b) métodos nuevos para producir bienes existentes.

El rol de los bienes nuevos es importante ya que se produce el efecto de demostración resultante de la mejor comunicación. Esto lleva a la ampliación del mercado (lo que es BUENO) pero también puede producir un efecto (MALO) si la demanda doméstica no es respaldada por producción doméstica.

- corrientemente ocurre, que los consumos externos (importados) tienen una necesidad simbólica.

- lapiceras fuentes (Africa) Símbolo  
Educac.

- relojes (Africa) Era me-  
caniza-  
da.

La innovación en sí misma, tiende a concentrarse en países desarrollados y a no existir, o faltar, en los países en desarrollo.

E.- Capacidad empresarial.

Empresarios son los que hacen negocios y corren el riesgo de ellos.

Se sugiere que los empresarios cambien con el Desarrollo Económico.

primero se preocupan de lo comercial  
etapa intermedia se hacen conscientes de toda  
la industria y la apoyan  
finalmente adoptan orientación nacional.

En todo caso:

- a) la capacidad empresarial toma características nacionales.
- b) el grado de especialización crece a medida que lo hace el Desarrollo Económico.

Caracter nacional:

Japón: clase "samurai" eran los empresarios

India: "agencia de empresas" eran las responsables de las empresas.

Alemania: (durante II Guerra Mundial) había una subdivisión.

- carteles - fijaban precios
- bancos- financiaban
- administradores- producían
- ejecutivos- invertían

Especialización con Desarrollo Económico:

En las primeras etapas: un empresario juega los roles de: innovador  
promoción  
financista  
manejo  
etc.

En etapas más avanzadas: cada una de estas áreas se hace específica.

Lo significativo es descubrir y utilizar la capacidad empresarial.

F.- Destreza de la mano de obra.

Los empresarios requieren una mano de obra efectiva:

- esto significa buen entrenamiento, disciplina, motivación económica.

y a medida que el Desarrollo Económico prosigue se requieren: capataces, técnicos, supervisores, etc.

### G.- Difusión y tecnología.

La receptividad de la nueva tecnología depende esencialmente de:

- 1) nacionalidad y cultura.
- 2) el nivel de educación.
- 3) la existencia de una red de comunicación.
- 4) posibilidades de demostración.

Generalmente, la población rural, es más resistente a los cambios y más difícil de alcanzar.

Nótese que a medida que el Desarrollo Económico continúa el nivel tecnológico, y tecnología tiende a ir de la imitación a la investigación institucionalizada.

### 3.2 Tamaño del Mercado.

La eficiencia de la producción es función del tamaño de la producción el que a su vez depende del tamaño del mercado.

#### A.- Etapa del Mercado a medida que el Desarrollo Económico continúa.

- a) mercado familiar.
- b) intercambio en la aldea.
- c) la aldea se conecta con el mercado de la metrópoli.
- d) intercambio internacional.

Se requiere transporte y comunicación ya que parecen ser los limitantes en el desarrollo del mercado, o sea la evolución comercial.

#### B.- Economías de escala.

- a) economías externas y pueden ser pecuniarias  
2 tipos internas tecnológicas
- b) Deseconomías

c) crecimiento de los Mercados.

- 1) al crecer el ingreso per capita, pueden comprar más.
- 2) al mejorar el transporte y las comunicaciones.
- 3) 1) + 2) producen un efecto acumulativo de expansión.

D.- Cambio en el caracter del Mercado.

A medida que el Desarrollo Económico continúa la elasticidad de Oferta, Demanda aumenta.

E.- Mercado y moneda.

La expecialización y el intercambio precisan de un mecanismo monetario: la secuencia:

sistema de cheque.  
regulación monetaria.  
desarrollo de bancos.  
banco central.

F.- Impacto del Mercado en los Empresarios, Mano de Obra y Formación de Capital.

Al desarrollarse el Mercado proporciona trabajo a los Empresarios Potenciales. Por otra parte, la standarización de los productos y la destreza de la Mano de Obra se hacen indispensables para permitir las ventas indirectas. Esta comercialización también contribuye a la formación de capital vía stocks y facilidades.

Por lo tanto, algunos sugieren que la revolución comercial preceda a la revolución industrial ( lo que demoró 300 años en Europa).



G.- Barreras para que se inicie el Desarrollo Económico al mercado.

a) Están relacionados con la tasa de retorno en vez del monto del retorno.

- tiende a llevar a que se busque pequeña tasa de retorno y bajo interés en innovación.

b) El adoptar psicologías especulativas con énfasis en suerte en detrimento de esfuerzo continuado.

H.- Distribución y Desarrollo.

Los mercados no tienen que ser espontáneos.

- pueden ser manejados por el Estado sin embargo, aún en este caso se requieren transportes, comunicaciones, facilidades de distribución, administración, etc.

En general, la distribución no ha recibido el énfasis que debería recibir.

3.3 Transformación y distribución de Recursos.

Por transformación se entiende la redistribución de los recursos (tierra, capital, mano de obra) entre las industrias y cambios en la estructura de importación-exportación.

La transformación por sí misma, no hace que la economía crezca - pero debe haber transformación, o sino, el desarrollo se detendrá.

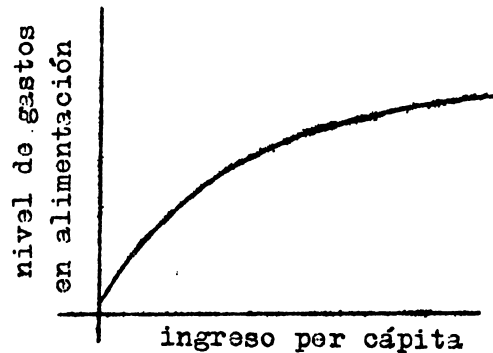
La transformación es requisito porque hay límites psicológicos y fisiológicos en medida que crece el nivel de consumo de cualquier bien después de un nivel.

A.- Ley de Engel.

Dice: " A medida que el ingreso per cápita crece, el porcentaje del ingreso que se gasta en

alimentación disminuye.

Se debe al límite estomacal.



Lo mismo es generalizable para vestuario, educación, etc., en general para cualquier bien.

Una vez que el límite per cápita se alcanza, la única manera de aumentar la demanda, está en aumentar la población.

La Ley de Engel es muy importante en el desarrollo económico. En una economía cerrada, si no hay transformación, no habrá crecimiento por falta de demanda.

Los nuevos bienes y los empresarios para organizar su producción y promoción son esenciales.

### B.- Producción, Primaria, Secundaria y Terciaria.

Producción:

- Primaria: agricultura, pesca, minería.
- Secundaria: manufactura, construcción.
- Terciaria: transportes, comunicación, comercio, gobierno, servicios personales y entretenimientos.

A medida que hay y se produce el desarrollo económico, invariablemente se produce una movilización de la mano de obra de la producción primaria a la secundaria y terciaria (naturalmente, que mano de obra no es el único recursos que se mueve).

### C.- Criterios para la distribución de Recursos.

Básicamente, los recursos deben distribuirse donde su valor del producto marginal sea el más alto (mayor) ejemplo:

$$\begin{array}{rcl} \text{A} & 17 - 8 & = 9 \\ \text{B} & 12 - 8 & = 4 \quad (1) \\ \text{C} & 10 - 8 & = 2 \end{array}$$

$$\begin{array}{rcl} \text{A} & 11 - 8 & = 3 \\ \text{B} & 12 - 8 & = 4 \quad (2) \\ \text{C} & 10 - 8 & = 2 \end{array}$$

A medida que continúa el Desarrollo Económico hay dos aspectos en la transformación:

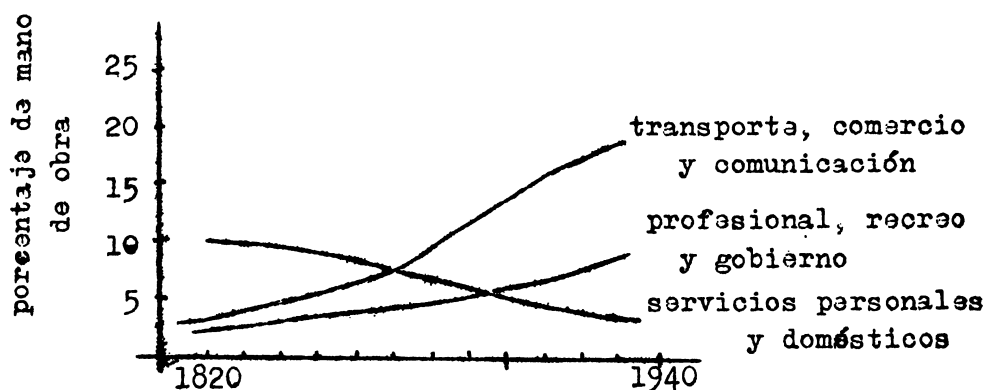
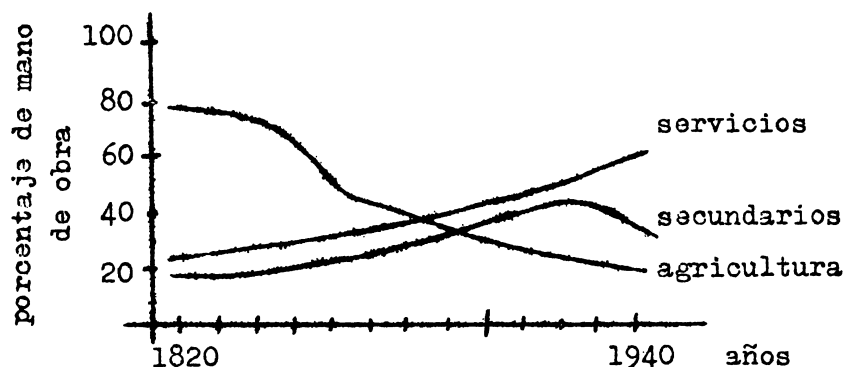
- a) debe haber redistribución de recursos debido al mejor funcionamiento del mercado, aún sin cambio tecnológico.
- b) como cambia la demanda, a medida que cambia (aumenta) el ingreso, debe producirse una redistribución del recursos.

### D.- Deficiencias de clasificar las Industrias

#### o Producción en primarias, secundarias y terciarias:

- 1) proporción del ingreso generado puede no estar en directa relación con el número de la mano de obra.
- 2) en una economía abierta, la agricultura puede no disminuir en importancia.
- 3) En algunos países de desarrollo el mismo personal puede participar en primarios, secundarios, y terciarios al mismo tiempo.

Ejemplo de USA. en sus tendencias de Industrias primarias, secundarias y terciarias.



#### E.- Disminución de la Importancia del comercio exterior.

A medida que el Desarrollo Económico continúa, el comercio internacional, como proporción del ingreso nacional, tiende a disminuir, porque los servicios no se exportan.

#### F.- El Proceso de Redistribución.

Parece que no hay una secuencia consistente en él. Puede ocurrir como respuesta de:

- a) la productividad aumente, aumenta el ingreso nueva demanda y bajan los precios de bienes antiguos de modo que los factores se mueven.
- b) cambios en la demanda pueden ocurrir debido al efecto de transformación y causan cambios en los precios transformación.

La clasificación en primarias, secundarias, y terciarias ha conducido a una falacia que dice "basta que se estimulen las terciarias y se produce el desarrollo económico"

- la alternativa a esta falacia es desarrollo balanceado.

Antes veamos los requisitos para el desarrollo:

- 1) nuevos empresarios o un cambio de los antiguos empresarios.
- 2) Redirección del flujo de capital.
- 3) Nuevas habilidades de la mano de obra.  
o destrezas
- 4) Movilidad de la mano de obra.
- 5) Innovación o imitación eficiente en producción e instituciones.

La ausencia de cualquier de estos factores, constituye una barrera para el Desarrollo Económico.

#### G.- Transformación Social y Urbanización.

La especialización y el intercambio basadas en el mercado produce ímpetus en las ciudades y vice-versa.

Se pueden distinguir distintos tipos de ciudades:

Administrativas	-	ejm.: Washington D.C. Canberra.
Comerciales	-	New York
Educacionales	-	Oxford
de Todo	-	Santiago, París, etc.

La efectividad de la ciudad en el proceso de Desarrollo Económico depende de si ella inculpa valores comerciales y disciplinas.

Sin duda que la urbanización está altamente correlacionada con el Desarrollo Económico ya que requiere una fuerte inversión en construcción.

## H.- El Proceso de Desarrollo Económico.

Ahora hemos completado la introducción de Desarrollo Económico en términos de sus Ingredientes y de los cambios que encierra.

- En general, parece ser probable que haya un rango muy amplio de sustitución entre recursos; ningún impedimento es suficiente ni estratégico.
- Pero, vamos ahora el aspecto de ESTRATEGIA, interna y externa.

### 4. Estrategia Intra-Nacional.

#### 4.1 Qué grado de planificación?

Esto equivale a Planificación versus Precios

#### A.- Rol del sistema de precios.

Algunos argumentan que el sistema de precios lo hace todo o debiera hacerlo. Otros dicen que los precios funcionan al margen y que lo que necesita son cambios estructurales profundos. Estos dos puntos de vista equivalen a laissez faire versus planeamiento.

Sin embargo, aún con el sistema de precios, se requiere una intensa actividad gubernamental - caminos, ferrocarriles, hospitales, educación, etc.

#### B.- Defectos del sistema de precios.

Los argumentos contra el sistema de precios son los siguientes:

- 1) Laissez faire no puede producir Desarrollo Económico.
- 2) Laissez faire no desea producir Desarrollo Económico.
- 3) Laissez faire, es decir, sus costos son altos.

#### C.- Ventajas de la empresa Privada.

- a) Formación de capital.
- b) Riesgo y Decisiones no concentradas.
- c) Incentivo para Innovación.

D.- Defectos del Gobierno como Agente de Desarrollo.

- a) Puede desear hacer mucho.
- b) Puede orientarse en obras monumentales de baja rentabilidad.
- c) puede hacerse irracional en gran escala.

En una Democracia el gobierno busca:

- a) votos.
- b) consentimientos.
- c) ausencia de problema.

E.- Ventajas de la Intervención Estatal.

- 1) El gobierno es única agencia de proporcionar capital social.
- 2) Puede destruir el monopolio.
- 3) Puede obligar adoptar aptitudes determinadas.

F.- Tipos de Planeamiento Estatal

Mínimo: preservar el orden, constituir las instituciones necesarias.

Medio: hacer planes generales y dejar la ejecución en manos privadas.

Máximo: planificación central completa.

G.- El proceso de planificación. (varios tipos)

- a) Puede partir de recursos y establecer metas o viceversa.
- b) Puede hacer énfasis en aspectos financieros.
- c) Puede ser total o sectorial.
- d) Puede ser física, o física y financiera.
- e) Puede ser momentánea.
- f) Puede considerar estrechamientos inconvenientes.

Lo más común son los planes financieros y los planes basados en análisis insumo-producto.

#### 4.2 Prioridades o Balance.

- No existe un significado preciso en la palabra BALANCE pero el problema práctico es si debe hacerse un programa general de desarrollo o si debemos concentrarnos en algunas prioridades.
- Si hubiera información completa no habría esta divergencia entre Balance -vs- prioridades.

##### A.- Clases de Balance.

- a) Balance en la oferta.
- b) Balance en la Demanda.

##### B.- Balance y el sistema de Precios.

##### C.- Estrechamiento.

##### D.- Puntos de crecimiento.

#### 4.3 Nueva Tecnología o Tecnología Antigua.

##### A.- Proporción de Insumos.

##### B.- Empleo o Producción.

##### C.- Desarrollo de la Comunidad e Industria casera.

##### D.- Tecnología.

##### E.- Ayuda Técnica Extranjera.

#### 4.4 Política Fiscal y Monetaria.

Las preguntas son:

- a) qué grado político monetario ( crédito, control, etc.) y grado de política fiscal (impositiva) produce Desarrollo Económico en sí mismo.
- b) qué grado de cada uno se necesita para conseguir y consolidar Desarrollo Económico.



- c) Están a) y b) en conflicto para mantener la estabilidad financiera.

Técnicamente el problema financiero es distribuir recursos de producción para consumo en recursos de producción para producción de capital y equipo.

Hay que tomar en cuenta:

- a) la pobreza de los trabajadores.
- b) el deseo de no rebajar los niveles de consumo.
- c) la ambición del gobierno de invertir más recursos de los existentes.

A.- El caso contra una política monetaria activa.

- Todos los caminos producen inflación, por lo tanto el gobierno, no debe tomar su papel en forma muy seria al propiciar desarrollo violento. El Banco Central debe concentrarse en mantener estabilidad financiera.

- Las desventajas de la inflación son:

- a) reduce el nivel voluntario de ahorro.
- b) distorsiona el sistema de ahorro.
- c) tiende a ser acumulativo.
- d) puede llevar a que se use capital extranjero en vez de mano de obra nacional.
- e) puede llevar a impedir que el capital extranjero acuda al país, y a que, el capital doméstico se transfiera fuera del país.

B.- El caso a favor de una Política Monetaria Activa.

El argumento es que Desarrollo Económico precisa de un aumento en la oferta de dinero. Y el gobierno debe preocuparse de este punto en forma preferencial.

C.- El procedimiento del desequilibrio consiste en:

- a) Se crea capital por medio del gobierno, al tener un déficit fiscal.

- b) Se crea un sistema de control de precios y racionamiento de bienes de consumo.

Esto previene e impide inflación acumulativa y obliga a compartir el peso del desarrollo a las distintas clases económicas a través de un ahorro indirecto.

- Este sistema se usó para financiar la 2da. Guerra.

- Porqué no usarlo entonces?

Porque requiere mucha administración que es un insumo escaso en países en desarrollo.

D.- Conseguir Ahorro para la formación de Capital.

Estos ahorros pueden ser de:

- a) Excedentes del gobierno.
- b) Déficit gubernamental.

venta de bonos (voluntario)	Inflación (Involuntario)
--------------------------------	-----------------------------

CONCLUSIONES.

- 1) El Desarrollo es un proceso difícil y complicado.
- 2) No hay una manera mágica de conseguir Desarrollo Económico.
- 3) Parece probable que los factores más importantes son:
  - a) Consideraciones Sociales.
  - b) Transporte, Comunicación y EDUCACION.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

CURSO INT. DE REFORMA AGRARIA ARGENTINA

Setiembre 28-Noviembre 28 - 1964

Prof.: Dr. Gonzalo Arroyo C. S.J.

E S Q U E M A

Tema 1- Coyuntura Latinoamericana:

- a) Situación económica
- b) Situación demográfica
- c) Factores internacionales
- d) Situación económico-social
- e) Situación política.

Tema 2- La Agricultura Latinoamericana y la Economía:

- a) Distribución de las fuerzas de trabajo por sectores
- b) Distribución por sectores de producto bruto interno y de la población activa
- c) Crecimiento del producto bruto por sectores.

Tema 3- La Agricultura y el desarrollo económico-social:

- a) Industrialización y mercado interno
- b) Industrialización y dependencia externa
- c) Industrialización e Inflación
- d) Estancamiento de la agricultura
- e) Industrialización, desempleo y Reforma Agraria
- f) Estancamiento económico y malestar social
- g) Necesidad de la Reforma Agraria

Tema 4- Sistemas de Tenencia y Explotación de la Tierra:

- a) Latifundios: -Hacienda  
-Plantación  
-Empresa Capital  
  lista
- b) Minifundios y Comunidades I  
  ndígenas.

Tema 5- Otras instituciones de la Agricultura:

- a) Sistema de créditos
- b) Sistema de comercialización
- c) Sistemas de impuestos y leyes de Herencia
- d) Sistemas de Extensión Agríco  
  la
- e) Enseñanza e Investigación Agríco  
  la
- f) Desarrollo de la comunidad
- g) Organización gremial.

Tema 6- Reforma Agraria y Política Económica:

- a) Objetivos a corto plazo:
  - 1- Aumentar producción total
  - 2- Redistribución de recursos en favor de los campesinos
  - 3- Máximo empleo de mano de obra agrícola
  - 4- Integración Económica del campesino
  - 5- Integración Política del campesino
  - 6- Integración gremial del campesino.
- b) Objetivos a mayor plazo:
  - 1- Aumentar la productividad
  - 2- Diversificar Producción A  
  gricola
  - 3- Distribución equitativa de recursos
  - 4- Creación de nuevas fuentes de trabajo en sector Agríco  
  la e Industrial

-3-

5- Incorporación de tierras  
a la Agricultura

6- Integración Latinoamericana y conquista de nuevos  
mercados externos.

Tema 7- Algunos escollos que deben sortearse:

- a) Financiamiento
- b) Planeamiento
- c) Incorporación de la Acción Privada.

Tema 8- Un modelo completo de Reforma Agraria:

- a) Cambio de tenencia por medio de Cooperativas
- b) Organismos socio-comunitarios
- c) Organización Cooperativa Rural
- d) Sociedad de Cooperativas
- e) Caja de crédito rural Cooperativo
- f) Organismos socio-gremiales
- g) Acción del Estado y Acción privada en la Promoción Popular del Campesino.

Tema 9- Bibliografía General.



## REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO

### INTRODUCCION

En Latinoamérica la Reforma Agraria es un proceso en marcha. Nadie lo podría dudar. No es un mero recuerdo, de hechos históricos aislados que aunque repercuten en el presente como en México y aún Bolivia, están definitivamente anclados en el pasado. En los últimos seis años la Reforma Agraria progresa inexorablemente transformando en forma radical la estructura rural de Cuba. También se ha extendido a Venezuela y ahora a países como Perú y Chile se prestan a emprender cambios profundos. En otros países en que este movimiento social no llega a expresarse políticamente consta de rebrotes esporádicos de violencias o de movimientos de guerrilla. La Reforma Agraria es sin duda un movimiento social irresistible, y ningún obstáculo será tan poderoso que podrá detener su avance arrollador.

No hace muchos lustros o bien hace pocos años, el tema de la Reforma Agraria era "tabú". El que lo abordaba era frecuentemente acusado de sostener doctrinas foráneas. En cambio hoy existe una conciencia política creciente sobre su necesidad. Lo más notable es que esta conciencia ha rebalsado los círculos políticos y de élite para extenderse en muchos países, a la masa campesina, y aún a los mismos terratenientes que serán afectados. Ya la necesidad de la reforma del agro no se discute, sólo queda la duda sobre cuál manera de efectuarla es más apropiada.

Sobre este punto existen controversias. Todos se refieren a Reforma Agraria, pero a veces dándole un contenido distinto a este concepto. Algunos le reducen a una mera redistribución de la tierra. Se trata de destruir el poder de las clases terratenientes y romper el inmovilismo social de la sociedad rural. Otros insisten en que la Reforma Agraria no implica necesariamente un cambio de tenencia de la tierra, sino sobre todo consiste en una serie de medidas técnicas y de política económica que permitan aumentar la productividad y así cumplir la finalidad de la tierra, que es de alimentar a la población.

Pero hay necesariamente contradicción entre estas dos maneras de concebir la Reforma Agraria. Para evitar

extremismos peligrosos y controversias estériles, hay que tratar de enfocar el problema en un marco doctrinal más amplio en el desarrollo económico social.

El subdesarrollo es sin duda el problema más importante de nuestra época. Para romper los círculos viciosos tanto sociales como políticos, educacionales, culturales, que empantanan a una gran parte de los países del mundo, hay que saber desatar todas las fuerzas potenciales que existen a pesar de todo en esas sociedades. El desarrollo es entonces un proceso constructivo y solidario que busca satisfacier las necesidades humanas.

La incorporación de la masa de los campesinos y de la misma agricultura de economía, es por consiguiente factor importante en el desarrollo. Si tenemos fe en que la persona humana es el único agente económico, desperdiciar a la gran masa campesina hasta ahora casi siempre marginada de la vida económica, social, política y cultural, es absolutamente insensato. Su integración en la sociedad es tarea urgente. Por otra parte, la incorporación de la misma agricultura, muchas veces deprimida y desfavorecida con respecto a las otras ramas de la economía, es también un elemento importante dentro del desarrollo económico global.

Dados estos antecedentes ya podemos definir la Reforma Agraria. Esta consiste en crear las condiciones necesarias en el agro, para que el hombre y la tierra produzcan lo necesario para satisfacer sus necesidades de todo tipo, y así también contribuyen junto con todo el sector agrícola a desarrollar económica y socialmente todo el país.

Por consecuencia una reforma agraria implica objetivos sociales, económicos y políticos.

Sus objetivos sociales son elevar las condiciones de vida del campesino.

Aumentar la producción y la productividad agrícola y satisfacer la demanda nacional por productos agropecuarios e integrar toda la agricultura dentro de la economía nacional, son los objetivos económicos de una reforma agraria.

Finalmente, hay objetivos políticos, políticos en el sentido más amplio de la palabra, que consiste en integrar toda la masa campesina a la vida nacional.



Estos tres objetivos pueden resumirse en un objetivo último, que es incorporar al campesino al proceso solidario de desarrollo. Aquí sin duda en esta definición de Reforma Agraria hay una opción filosófica, hay una creencia de que el único agente económico es la persona humana, y que esta persona humana tiene derechos que son inalienables.

Sin duda la Reforma Agraria es también un proceso complejo. Implica siempre el juego de las pasiones, de los intereses, y muchas veces de los egoísmos de los distintos grupos que forman la sociedad, por lo tanto nunca uno puede prever qué curso exactamente tomará una Reforma agraria. Sin embargo, si analizamos las medidas que implica, podremos distinguir medidas de dos tipos: medidas que directamente afectan la tenencia de las tierras, y medidas indirectas, que no afectan la tenencia de las tierras.

Definamos primero lo que es tenencia de la tierra. Llamamos tenencia de la tierra, a aquel conjunto de relaciones jurídicas y tradicionales entre personas, grupos e instituciones, que regulan, por una parte, los derechos al uso y traspaso de la tierra, al goce de sus productos, y por otra parte, las obligaciones inherentes a esos derechos. O sea, la reforma agraria es la expresión de las relaciones de poder entre personas y grupos en el uso de la tierra. Note mos bien que la propiedad de la tierra no es lo mismo que la propiedad de otros bienes. En efecto, el dueño de la tierra, especialmente en la gran propiedad, fija la remuneración a cada uno de los factores de la producción y fija también o determina a quienes debe distribuir el beneficio de la explotación, en otras palabras, a menudo el propietario de la tierra, sobre todo en el caso del gran propietario, tiene poder no sólo sobre su tierra, sino poder sobre las personas que viven en esa tierra; poder para determinar su salario, poder para determinar qué participación tendrá en las utilidades y poder también, hasta cierto punto, para determinar el régimen de vida, el sistema cultural en que esos pobladores vivirán. Veamos ahora cuales son las medidas directas de reforma agraria.

Medidas directas de reforma de la tenencia:

- estímulos al propietario para que trabaje directamente la tierra,
- regulación de sistemas de arrendamiento y medianía,

- reagrupamiento y consolidación de minifundios,
- subdivisión de latifundios,
- reforma de leyes de herencia,
- mejoramiento de títulos de tierra y catastros.

Medidas indirectas de reforma agraria:

- política de crédito y precios agrícolas,
- política de impuestos y de subsidios,
- sistemas de comercialización,
- incorporación de nuevas tierras a la producción,
- leyes sociales,
- extensión agrícola,
- regulación del mercado de tierras.

Tema 1 - LA COYUNTURA ACTUAL DE AMERICA LATINA

Profundos e irreversibles cambios estructurales afectarán a América Latina en los próximos años. Esta afirmación no es dogmática ni pretende ser profética. Está basada en los hechos de la coyuntura económica, social y política del continente.

El primero es de orden demográfico. El extraordinario crecimiento de la población cuya tasa anual de aumento sobrepasa el 2,6 %, mientras que a principios de siglo no era sino algo más de 1,5 %. Antes de 1980, es decir en poco más de 15 años, se prevé que habrá más de 120 millones de nuevos latinoamericanos y que la población habrá pasado de los 210 millones actuales a más de 330 millones de habitantes.

El segundo es de orden económico. El nivel medio de ingreso por habitante, de 300 dólares por año, no alcanza a ser un tercio del de Europa Occidental. Eso es aún peor si se considera que los impuestos regresivos, las estructuras agrarias arcaicas y otras instituciones contribuyen a crear una distribución de ingresos sumamente desequilibrada que impide utilizar plenamente el potencial de ahorro a causa de las modalidades de consumo de los grupos de alto ingreso y crea agudas tensiones sociales. El lento crecimiento de la renta global, sobre todo de 1955 en adelante, no permite esperar pronta mejoría de la situación. El incremento actual de 1 % anual por habitante, está muy por debajo aún del de economías desarrolladas. La baja tasa de capitalización que autogeneran las economías latinoamericanas - en promedio sólo un 16 % del producto bruto anual - y la crónica situación de inestabilidad fiscal y monetaria y de desequilibrio de la Balanza de Pagos entre otros factores, frena la introducción de la tecnología necesaria para aumentar la productividad mediante una industrialización más extendida, única forma a la larga de resolver las necesidades apremiosas de una población creciente en forma vertiginosa(1).

(1) Por supuesto que el desarrollo es desparejo según los países. Por ejemplo Méjico se ha desarrollado en forma más rápida y también Venezuela y Brasil, mientras que Chile y sobre todo Argentina y Perú lo han hecho en forma más lenta en los últimos 5 años.

El tercer hecho es de carácter económico internacio-  
nal. Primeramente, el deterioro de los términos del inter-  
cambio comercial entre Latino América y los países desarro-  
llados ha contribuído poderosamente a la mala coyuntura ac-  
tual. La Comisión Económica para América Latina de las Na-  
ciones Unidas -CEPAL- estima que el poder de compra per cá-  
pita de las exportaciones latinoamericanas (en dólares de  
1950) ha bajado de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960.  
Estas cifras indican que no sólo la cantidad de exportacio-  
nes ha disminuído sino especialmente sus precios. La ten-  
dencia sostenida al aumento de los precios de productos in-  
dustriales -precisamente los que debe importar Latinoaméri-  
ca tanto para su consumo como sobre todo para su propio de-  
sarrollo industrial- en forma más acelerada que la de los  
precios de productos primarios -que exporta Latino América-  
se ha ecentuado en los últimos años. Entre 1953 y 1959 es  
ta deterioración de los precios ha sido de 21 %. (1)

En segundo lugar, los capitales extranjeros no só-  
lo no acuden a Latino América -en el año 1962 la inversión  
neta de capitalistas privados de Estados Unidos fué cero-  
sino además emigran los capitales nacionales. Los capita-  
listas extranjeros temen la inflación y los posibles dis-  
turbios sociales que amenazan al continente. Los inversio-  
nistas latinoamericanos guiados por motivos semejantes no  
vacilan en debilitar las economías nacionales retirando sus  
capitales y depositándolos o convirtiéndolos en seguridades  
extranjeras tanto en Estados Unidos como en Suiza. Así un  
cálculo aproximado de esta fuga de capitales la hace ascen-  
der a 10.000 o 15.000 millones de dólares. Ante la magni-  
tud de estas cifras, programas de ayuda como la Alianza pa-  
ra el Progreso que proporcionarían la suma de 20.000 millo-  
nes de dólares en un período de 10 años aparecen altamente

---

(1) Esto se debe a la disparidad de la elasticidad-ingreso  
de la demanda global de productos industriales y produc-  
tos primarios. La demanda mundial de los últimos es  
más inelástica y esta tendencia puede agravarse por me-  
didas restrictivas de los países desarrollados contra  
la importación de estos productos primarios. Por ejem-  
plo del mercado común europeo. La sustitución de máte-  
rias primas naturales por artificiales es otro factor  
agravante.

insuficientes (1).

El factor de aceleración demográfica junto a la relativa estagnación de las economías nacionales, agravada por la desfavorable situación del comercio internacional, determinan el cuarto hecho de la coyuntura actual que es de orden económico-social y confiere un carácter irreversible al proceso de cambio social ya en marcha en Latino América. El lento desarrollo económico trae como consecuencia la imposi**bi**lidad del sistema liberal de absorber la creciente mano de obra. Así la desocupación se extiende en los sectores rura**l**es y aún alcanza a las ciudades, que reciben el flujo de emigrantes del campo en busca de posible trabajo. Esta situación de desempleo masivo que se prevé, a no mediar cambios drásticos en las estructuras económico-sociales, crea las condiciones sociales ideales para la búsqueda de soluciones políticas extremas acompañadas de violencia.

El quinto hecho de la coyuntura actual es de orden político. Una línea política comienza a perfilarse en el plano continental: es el convencimiento cada vez mayor de que sólo una revolución social capaz de transformar las estructuras actuales podrá resolver los graves problemas sociales de la mayoría de la población y al mismo tiempo levantar los obstáculos que frenan el desarrollo económico sano y sostenido. Entre las reformas propuestas la de la estructura agraria encabeza la lista. Se habla también de reforma de los sistemas de impuestos, de la educación, de los siste**ma**s de previsión, de la empresa, etc. y se propone el planeamiento del desarrollo junto con la integración económica en un mercado latinoamericano.

---

(1) La CEPAL ha estimado que en el período 1955-60, la entrada neta de capital extranjero ascendió a 7.700 millo**ne**s de dólares (de 1950-54) mientras que la pérdida de ingreso atribuible a la deterioración de los precios de exportación ascendió en el mismo período para toda Amé**ri**ca Latina a la suma de 7.300 millones de dólares! Es decir que el aporte de capital extranjero, en su mayor parte consistente en préstamos reembolsables, deberá reembolsar doblemente, como tributo al capitalismo in**te**rnacional.

Esta última idea corresponde a una línea política de nacionalismo latinoamericano que también gana terreno en los últimos años. (1)

Simplificando las complejas orientaciones políticas existentes, podríamos dividir las fuerzas actuales en dos tendencias: las que desean cierta evolución social sin reformas drásticas y las que desean un cambio social masivo y rápido.

---

(1) No es del caso analizar aquí el origen de estas líneas políticas. Bástenos mencionar que han influido los malos resultados del capitalismo actual: la conciencia creciente de las masas sobre su miseria y sus reivindicaciones más insistentes; el ejemplo de la revolución cubana; la acción de organismos internacionales como la CEPAL y de centros nacionales de investigación que han creado en las elites intelectuales y dirigentes una conciencia mayor de la naturaleza y de la gravedad de los problemas; el Tratado de Punta del Este que al menos en principio obliga a los gobiernos a emprender reformas sociales, etc.

Tema 2 - LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA Y LA ECONOMIA

La importancia de la agricultura en Latino América queda demostrada por el alto porcentaje de población que ha bita en zonas rurales: algo así como 54 % del total. Bra-sil y Méjico que constituyen por sí solos la mitad de la po-blación latinoamericana cuentan respectivamente con un 63 % y un 57 % de población rural.

La estructura ocupacional también muestra la alta proporción de la agricultura en el conjunto de las activida-des productivas de cada país. En 1960 América Latina se es-tima que un 50 % de la fuerza total de trabajo desarrollaba su actividad en la agricultura y que la industria manufacturera ocupaba solo un 16 % de la población activa, las indus-trias extractivas un 1 %, la construcción un 4 % y los ser-vicios (bancarios, comerciales, profesionales, gubernamenta-les y otros) un 29 %. La primera conclusión que se impone es que a pesar de los progresos de la industrialización, Latinoamérica sigue siendo un continente predominantemente agrícola. Sólo en Argentina y Uruguay la industria ocupa más de un quinto de las fuerzas de trabajo y solo en tres países - los dos citados y Chile - la población activa en la agricultura es inferior al 30 % de población total (ver Cuadro 1).

Cuál es el aporte de la agricultura al producto bruto por habitante? El Cuadro 2 nos indica un hecho sobre-saliente: el aporte de la agricultura es muy bajo conside-rando la fuerza de trabajo que ocupa lo que se explica por su baja productividad, la más baja en comparación con las otras actividades. La agricultura que ocupaba un 50 % de la fuerza activa en 1960 generaba solo un 19,7 % del produc-to, mientras que la minería, la industria, la construcción y los servicios originaban las cuatro quintas partes del pro-ducto bruto. Ahora si consideramos el valor agregado al producto bruto interno por cada persona ocupada en la agri-cultura, éste era sólo de 300 dólares, mientras que el de la minería alcanzaba a 3.050 dólares, el de la industria ma-nufacturera a 950 dólares, el de la construcción a 750 dóla-res, y el de los servicios a 1.300 dólares (1).

Estas cifras nos llevan a una segunda conclusión: la baja productividad de la agricultura tiene un efecto ad-verso sobre el producto bruto total independientemente de

lo desarrollado por la industria y las otras actividades económicas. Un aumento rápido de la productividad agrícola, sobre todo en los grandes países, tendría un impacto beneficioso sobre el producto del continente y permitiría elevar el nivel de vida de su población.

- 
- (1) Puesto que el 87 % del producto bruto interno se genera en 6 países de Latinoamérica: Brasil, Argentina con 30% y 18 % respectivamente. Méjico y Venezuela con 15 % y 11 % respectivamente y finalmente Colombia y Chile, con 7 % y 4 % respectivamente, las economías de estos países principales son las que determinan en general las tendencias global de la coyuntura y en particular la situación de la agricultura dentro de la economía general.



I.- AMERICA LATINA: Distribución de la fuerza de trabajo por sectores en algunos países.(%), 1950

PAIS	Agricul <u>tura</u>	Minas y Petróleo	Manufac <u>turas</u>	Construc <u>ciones y Servicios</u>	Varios
América Latina	53,1	1,1	14,5	29,0	2,4
Brasil	61,1	0,7	12,8	25,1	0,3
México	57,8	1,2	12,0	23,6	4,4
Argentina	24,7	0,5	22,9	49,8	2,3
Venezuela	41,2	2,6	10,1	37,7	8,4
Colombia	56,4	1,5	14,4	24,2	3,5
Chile	29,8	4,8	18,5	43,1	3,8
Cuba	43,8	0,4	15,6	39,3	0,9
Perú	59,8	1,4	15,5	22,5	1,8
Ecuador	50,9	0,4	23,1	21,3	4,3
Uruguay	21,7	0,1	23,8	50,7	3,7
Bolivia	63,3	4,2	10,7	20,9	0,9

Fuente: CEPAL, Boletín Económico en América Latina: Vol.II, Nº I, Febrero 1957.

II.- AMERICA LATINA: Distribución por sector de producto bruto interno y de la población activa, 1960

SECTORES	PRODUCTO BRUTO %	POBLACION ACTIVA %	RELACION A/B
Agricultura	19,7	50,0	0,39
Minas y Petróleo	6,1	1,0	6,00
Industria	23,5	16,0	1,47
Construcción	3,2	4,0	0,80
Servicios y varios	47,5	29,0	1,63
TOTAL	100,0	100,0	

Fuente: Víctor L. Urquidi, Viabilidad Económica de América Latina, México 1962.

III.- AMERICA LATINA: Crecimiento del producto bruto, por sectores. 1951-1960

SECTORES	Tasas medias anuales de crecimiento(%)		
	1951-1955	1956-1960	1951-1960
Agricultura	4,1	3,0	3,6
Industria	5,4	8,7	7,0
Minas y petróleo	6,5	8,2	7,5
Construcción	2,7	2,1	2,4
Servicios	4,6	3,9	4,3
Producto bruto interno	4,6	4,4	4,5
Población	2,5	2,6	2,5
Producto por cabeza	2,1	1,7	1,9

Fuente: V.L. Urquidi, Viabilidad Económica de América Latina, Cuadro 8, Pág. 164.

Tema 3 - LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Pero además el atraso de la agricultura tiene un efecto adverso directo sobre el desarrollo de la economía de tal modo que se puede afirmar que en Latinoamérica sin desarrollo agrícola no puede haber desarrollo general. Para probar esta tesis partamos examinando las cifras sobre el crecimiento agropecuario en Latinoamérica entre los años 1951-1960. En ese período, mientras el producto bruto interno crecía un 4,5 % la producción agrícola no aumentó más de 3,6 %. Tanto la minería como la industria con 8 % y 7 % respectivamente de crecimiento anual sobrepasan fácilmente a la agricultura que ha deteriorado su situación respecto a las otras actividades y aún respecto a la agricultura mundial (1). Este bajo ritmo de crecimiento debe atribuirse sobre todo a la ganadería, pues la agricultura propiamente dicha ha hecho algunos progresos, sobre todo en países aislados como Méjico. Especialmente Argentina y Chile se han visto retardados en su expansión por el lento desarrollo agrícola de los últimos años.

Para comprender las graves consecuencias económicas de este lento desarrollo agrícola es necesario echar una mirada a la política económica seguida por los diversos Estados. Después de la gran crisis del año 1930 las naciones latinoamericanas comienzan a abandonar la política de especialización en uno o dos productos primarios de exportación con los cuales se costeaban las importaciones desde países industriales de los productos manufacturados de consumo. Debido a la deterioración en el mercado mundial de los precios de los productos primarios, fenómeno que ya analizamos, la capacidad para importar disminuyó notablemente en Latino América y varios países iniciaron una nueva política de industrialización hacia adentro dirigida a sustituir las importaciones de productos manufacturados de consumo interno, y así obtener la independencia del comercio exterior.

Esta política emprendida desde hace unos 30 o menos años ha permitido, a pesar de sus fallas (2), a algunos

- (1) Las cifras son aún más desfavorables si se considera sólo el quinquenio 1956-1960.
- (2) La elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales más que por consideraciones de economía de acuerdo con un plan orgánico de desarrollo. Lo mismo ha pasado con inversiones en la agricultura que ha llevado en algunos países a una mecanización como veremos más adelante.

países como Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, sustituir prácticamente todas las importaciones de bienes manufacturados de consumo y aún ciertos bienes no complejos de capital, y a otros como Colombia y Perú de estar bien encaminados para hacerlo.

Lo que en parte no puede dejar de considerarse un éxito no deja de presentar ciertas dificultades serias como ser la debilidad crónica de una industria protegida por barreras aduaneras, generalmente de alto costo y sin competencia seria en cada país, y dirigida "hacia adentro", es decir hacia mercados muy restringidos. Puesto que los subsidios han sido conferidos a la industria de sustitución, se ha discriminado contra la posible industria de exportación que hubiera sido a la larga más beneficiosa por lo menos en ciertos casos.

El hecho es que hoy día en varios países ya no hay más sustituciones que hacer en el campo de la industria de consumo nacional y la próxima etapa de industrialización, en vista a la producción de bienes de capital, exige grandes inversiones, capacidad tecnológica considerable y mercados mucho más extendidos que los nacionales. Esto presuponen la difícil puesta en marcha de un mercado común latinoamericano.

Pero la consecuencia más grave de la política de industrialización para adentro fué la incapacidad de esa industria de crear en cantidades apreciables nuevas oportunidades de trabajo a la población en rápido aumento. Se creía algo ingenuamente de que la nueva industria absorbería no sólo la mano de obra proveniente del aumento vegetativo de la población sino también ésta sería capaz con el tiempo de ocupar el exceso de población de las zonas rurales. Así la disparidad en la distribución de la tierra y del ingreso proveniente de ella se iría poco a poco mitigando por este flujo progresivo de la población campesina a la industria sin necesidad de hacer reformas agrarias drásticas (1). Los que proponían entonces la reforma agraria lo hacían sobre todo basados en motivos humanitarios o políticos.

---

(1) Algo así como sucede hoy con el desarrollo industrial de Italia. Sin embargo Italia hizo una reforma agraria inmediatamente después de la guerra, cuando la desocupación era grande.

Sin embargo, los hechos se encargaron de mostrar que la industria favorecida con respecto a la agricultura no creaba muchas nuevas plazas de trabajo y mucho menos al canzaba a satisfacer la demande en exceso producida en el campo por la extraordinaria explosión demográfica (1). Así el nivel de vida en el campo objetivamente se ha desmejorado y ésto unido a la nueva conciencia que tiene el campesino de su situación desmedrada y a sus aspiraciones de consumo no satisfechas crea una situación social altamente explosiva. Al desempleo ya existente en el sub-proletariado urbano, se une la desocupación disfrazada, es decir, el número de personas ocupadas, sobre todo en el campo, en ser vicios poco productivos (2). Pero el bajo nivel de vida de las poblaciones rurales tiene sólo consecuencias de orden social. Su bajo poder adquisitivo sobre todo de productos manufacturados contribuye a la falta de dinamismo de la industria porque estrecha sobremanera su mercado actual. Se calcula que un 90 % de la población rural está marginada del consumo industrial, lo que constituye una rigidez estructural muy grave para la industria.

El lento desarrollo agrícola ha tenido también influencia sobre la situación monetaria, siendo uno de los factores estructurales a los cuales se puede atribuir la in flación crónica que ha afectado a Latino América sobre todo

- (1) Los datos sobre Puerto Rico ilustran el caso. Desde 1950 a 1961 el producto bruto interno total aumentó en 137 % gracias a las cuantiosas inversiones norteamericanas en la isla. Sin embargo el nivel ocupacional logrado con este mayor ingreso disminuyó durante el mismo período: el aumento de trabajo en el sector industrial fué casi contrabalanceado por la disminución de la fuerza de tra bajo activa en la agricultura. El saldo neto de población emigrado a USA desde 1950 a 1960 fué de 460.000 personas. Ver R.H.Rehnberg y J.E.Stahl, "Relationship of Puerto Rican Agriculture to Resent Industrial Development" Journal of Farm Economics 1962 pág. 1412.
- (2) Notemos que el porcentaje de mujeres en la fuerza activa total es muy bajo: en Argentina 16,6 %, en Brasil 9,6 %, en Chile 17,8 %, en Venezuela 12,2 %, en México 9,9 %. Las cifras sobre la desocupación son escasas: en Chile se estima más de 100.000 personas buscan trabajo por pri mera vez todos los años. De éstos solo 40.000 encuentran trabajo reemplazando a los que se retiran o mueren. El res to debe pasar a las filas de los desocupados o de los par cialmente ocupados.

en los últimos 10 años. La explicación es que poblaciones de bajo ingreso consumen productos alimenticios en una alta proporción. Si se producen aumentos de salarios, como efectivamente sucedió a los obreros ocupados por las nuevas industrias, éstos aumentan la demanda efectiva de alimentos y hacen subir sus precios. La oferta de estos se mantiene rígida a causa del estagnamiento de la agricultura y de la imposibilidad de aumentarla mediante importaciones debido a la escasez de divisas. Los obreros organizados en sindicatos ante el alza de los precios, luchan por nuevos aumentos de salarios que originan un nuevo ciclo de alzas de los precios de los productos agrícolas. Así explican algunos economistas el origen de las inflaciones galopantes afectando algunos países sudamericanos como Chile (1).

Otra consecuencia de la política de industrialización y de su despreocupación por estimular la agricultura es que las economías nacionales en cierto modo han aumentado su vulnerabilidad al quedar su desarrollo supeditado al abastecimiento de materias intermedias, de origen extranjero para su industria ya establecida y de bienes de capital para la instalación de nuevas industrias. Se puede estimar que alrededor de 70 % de las importaciones de América Latina están formadas por este tipo de bienes. La capacidad depende por supuesto de la exportación de materias primas, ya sean mineras o agrícolas. Por lo tanto, las fluctuaciones de la demanda mundial de estas últimas, y sabemos que su elasticidad-ingreso es reducida, así como una disminución de la producción agrícola que fuerza a importar alimentos (2), tienen una repercusión directa sobre la Balanza de Pagos. Esto a su vez repercute sobre la cantidad de

- (1) Otras causas estructurales son las malas políticas de cambio. Sobre este punto hay controversia entre la explicación "estructuralista" de la inflación y la explicación "monetarista" que atribuye la inflación sobre todo a las políticas monetarias emisionistas de algunos gobiernos.
- (2) Es el caso por ejemplo de Chile, que de exportador de cereales y otros productos agrícolas ha tenido que comenzar a importar desde 1945 adelante. Actualmente importan más de 120 millones de dólares anuales de los cuales dos tercios podrían ser producidos en el país. En Bolivia la compra de alimentos ha alcanzado hasta 40 % de las importaciones totales.

bienes de capital e intermedios importados, lo que imposibilita al desarrollo seguir un ritmo sostenido año a año.

Todas estas razones confirman la tesis avanzada, a saber que el desarrollo agrícola es una condición sine qua non del desarrollo económico del continente latinoamericano. De ahí que la tenencia de la tierra junto con otros factores institucionales que obstruyen un crecimiento más acelerado de la agricultura, deban ser imperativamente reformados no sólo por motivos de justicia social, sino también por motivos de orden económico.





## Cuadro IV

AMERICA LATINA: Estimación de la Repartición de las Explotaciones Agrícolas (%), 1950.

Dimensiones (en hectáreas)	% del número total de las explotaciones	% de la superficie agrícola
Menos de 20	72,6	3,7
20 - 100	18,0	8,4
100 - 1000	7,9	23,0
Más de 1000	1,5	64,9

Fuente: T.F. Carroll "The Land Reform Issue in Latin America", *Latin America Issues*, New York 1961, p. 165.



CUADRO V

NUMERO DE EXPLOTACIONES POR TAMAÑO DEL GRUPO

PAISES	Sub-Familiar		Familiar		Multi-Familiar medio		Multi-Familiar grande		Total Explotaciones	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Argentina	200.976	43,2	226.662	48,7	33.877	7,3	3.976	0,8	465.491	100,0
Brasil	465.128	22,5	807.117	39,1	694.645	33,7	97.380	4,7	2.064.270	100,0
Chile	55.761	36,9	60.388	40,0	24.427	16,2	10.383	6,9	150.959	100,0
Colombia	773.494	64,0	365.898	30,2	54.964	4,5	15.307	1,3	1.209.663	100,0
Ecuador	309.336	89,9	27.742	8,0	5.787	1,7	1.369	0,4	344.234	100,0
Guatemala	308.073	88,4	33.041	9,5	7.057	2,0	516	0,1	348.687	100,0
Perú	749.894	88,0	71.891	8,4	20.554	2,4	9.618	1,1	851.957	100,0

Fuente: Informe Preliminar CIDA.

Argentina: Consejo Federal de Inversiones, Consejo Nacional de Desarrollo, Tenencia de la Tierra, BUENOS AIRES, 1963.

Brasil: IIRecensamento Geral do Brasil 1950.

Chile: Censo Agrícola Ganadero 1955.

Colombia: Censo Agropecuario 1960.

Ecuador: 1er. Censo Agropecuario 1954.

Guatemala: Censo Agropecuario 1950.

Perú: 1er. Censo Agropecuario 1961.

Definiciones: 1. Sub-Familiar: si la explotación no alcanza a dar trabajo a 2 Hombres/Año.

2. Familiar: si la explotación da trabajo de 2-4 Hombres/Año.

3. Multi-Familiar Mediano: Explotación da trabajo de 4-12 Hombres/Año.

4. Multi-Familiar grande: si la explotación da trabajo a 12 o más Hombres/Año.



#### Tema 4- FORMAS DE TENENCIA Y EXPLOTACION DE LA TIERRA

El régimen de tenencia y explotación de la tierra en Latinoamérica se caracteriza por una predominancia por una parte de la gran propiedad agrícola, el latifundio, en las manos de una cantidad relativamente escasa de propietarios y por otra la pequeña propiedad, el minifundio, de extensión tan reducida que no da posibilidades a la familia propietaria de vivir de la tierra. Se ha estimado que en 1950 el 1,5 % de las explotaciones agrícolas de dimensiones superiores a 1.000 hectáreas en promedio incluía el 65 % de la tierra agrícola y que, al otro extremo, el 73 % de las explotaciones con promedio de 20 has. constituían menos del 3,7 % de la superficie agrícola (1). Entre estos dos extremos se encuentra la mediana explotación agrícola de poca importancia en comparación con la de otros países como Estados Unidos y los de Europa.

Se calcula que de los 100 a 110 millones de habitantes rurales un 90 % vive como colono o aparcerero en las grandes haciendas o es propietario o arrendatario de minifundios demasiado pequeños para una explotación racional.

Cuáles son las características del latifundio? Quizás simplificando algo se puede decir que las grandes explotaciones se dividen en tres clases. La primera es la Hacienda tradicional cuya organización está basada en una explotación extensiva de la tierra y del agua y en el empleo de una mano de obra abundante y poco calificada, provista por sistema de colonos, de escasa capitalización y de técnicas primitivas de cultivos. Su producción está generalmente orientada a los mercados locales. El propietario, a menudo ausentista, puede obtener una renta cuantiosa de su propiedad, debido a la gran extensión de tierra que posee y a la mano de obra barata, sin preocuparse de introducir mejores técnicas o de estimular a los arrendatarios o aparceros a que lo hagan. Los colonos viven en la hacienda, reciben salarios en dinero efectivo, que son bajísimos, y en especies,

(1) Se puede discutir que estas cifras llevan a engaño porque en ellas no se consideran la fertilidad de la tierra, la distancia a los mercados, etc. lo que es cierto. Con todo, no hay ninguna duda posible sobre la gran concentración de la tierra y de las aguas en pocas manos y que esta situación determina la gran disparidad en la distribución del ingreso proveniente de la agricultura. Pueden haber algunas excepciones donde hay abundancia de tierras, como en Venezuela (Ver "The Land Reform Issues in Latin America" edited by Albert O. Hirschmann).

que consisten en el derecho a usufructo de una pequeña parcela de tierra y a veces algo de comida. A su vez ellos y sus familiares deben prestar sus servicios a la hacienda. Con este sistema de pago, no se sienten en absoluto estimulados a producir eficientemente. La gran proporción de personal de vigilancia en cada hacienda, demuestra esta afirmación.

Los grandes terratenientes han sido además beneficiados por la valorización gradual de sus tierras no solo debido al desarrollo general de la economía sino también a otros factores. En efecto, la tierra ha sido adquirida no sólo con el fin de explotarla sino a menudo con el fin de resguardar los capitales contra la inflación que ha afectado en forma grave a varios países latinoamericanos. Es de notar además que los impuestos a la tierra no son progresivos en relación a la extensión de ésta, ni tampoco se imponen de acuerdo a la capacidad potencial de la tierra de tal modo que el agricultor poco eficiente sea castigado. Esto puede también haber contribuido al aumento de la demanda de tierra usada como medio de escapar a la progresión de los impuestos a la renta. Un tercer factor que otrora tuvo cierto efecto sobre la demanda de tierra y que sin duda contribuyó a su sobrevaloración, fué el prestigio social que acarrea la posesión de grandes haciendas. Hoy día en que se habla de reforma agraria y en que la clase de grandes terratenientes comienza a perder su poder económico y político, este factor tiene menos importancia.

La segunda clase de explotación agrícola es la gran hacienda de carácter empresarial moderno, suscitada como resultado de ciertos cambios sociales y progresos técnicos. La introducción de semillas mejoradas, pesticidas, técnicas más modernas de cultivo junto a una mayor mecanización de las faenas, ha permitido ciertos progresos en el aumento de la producción agrícola. Notamos bien que esta introducción de la tecnología es más bien limitada a algunos países y por lo demás desaparece dentro de cada país. A pesar de los resultados favorables de una productividad mejorada estos cambios en la organización de la empresa han contribuido a un cierto despilfarro en el uso de los pocos capitales disponibles, lo que en su conjunto puede quizás haber perjudicado antes que beneficiado el desarrollo agrícola general de Latino América.

La razón es que la introducción prematura y exagerada de la mecanización que requiere maquinarias en la mayo-

ría de los casos importadas, distrae divisas de otras inversiones de mayor utilidad social dentro de un plan orgánico de desarrollo. Se podría buscar el desarrollo agrícola mediante inversiones de semillas, abonos, nuevas técnicas, etc. que requieren desembolsos de divisas. Pero aparte de ese motivo, la mecanización tiene un efecto agravante sobre el desempleo ya existente en el campo. Un tractor puede desplazar a varios hombres trabajando con el arado, pero una máquina cosechadora tipo norteamericano desplaza cada año a muchos hombres durante la cosecha. El problema está en que precisamente esas máquinas han sido concebidas para economías desarrolladas en que la mano de obra es muy cara y el capital es abundante, es decir para condiciones exactamente opuestas a las de Latino América. En verdad, los hacendados al introducir estas máquinas a menudo no han actuado guiados por motivos económicos, sino más bien lo han hecho para evitar conflictos sociales con los campesinos. Es decir, han sido adquiridas para disminuir la fuerza de trabajo de la hacienda. Y así simplificar las relaciones laborales(1). La prueba es que algunas encuestas locales indican que no se usan a capacidad sino sólo en un 30 %, lo que indica la irracionalidad que puede asumir esta política de mecanización indiscriminada.

La tercera clase de explotación agrícola es la gran empresa capitalista orientada hacia la exportación (o hacia la sustitución de importaciones). Se trata sobre todo de plantaciones de países tropicales (azúcar, café, frutas) y a menudo propiedad de compañías extranjeras. La demanda creciente por ciertos productos ha atraído capitales suficientes para organizar la empresa en forma comercial y para la adquisición de tierras en las cuales se han adoptado formas nuevas de tenencia. Esta agricultura moderna contrasta con el resto de la agricultura orientada al consumo interno y que permanece en su conjunto con un desequilibrio agudo entre el capital, muy escaso y la mano de obra, abundante.

En estas plantaciones un fenómeno nuevo se ha producido: un proletariado rural ha nacido, que toma conciencia rápidamente de su situación de inferioridad. En general su nivel de vida no es mucho más alto que el peón de la

---

(1) Otro motivo que ha actuado es la limitación instintiva de modelos de agriculturas capitalistas que atraen fuertemente al agricultor.

hacienda tradicional, sin embargo el obrero de plantación cuenta con aspiraciones más aparejadas al del obrero industrial que al campesino apegado al terruño. Cuando estas empresas de agricultura especulativa basan su éxito en la explotación de sus asalariados como ha sucedido en numerosos casos en Centroamérica y Cuba, se preparan las condiciones ideales para levantamientos masivos de los campesinos en pos de sus reivindicaciones.

Al otro extremo de estos tipos de empresas que concentran más de dos tercios de la tierra cultivable en Latinoamérica y perciben al menos la mitad de todo el ingreso generado en la agricultura se encuentran los minifundios. Sus propietarios, la inmensa mayoría de los propietarios agrícolas están obligados a cultivar siempre la misma parcela de tierra agotada, a menudo sin agua de riego, sin capitales, con pocos conocimientos técnicos y prácticamente abandonados de los servicios estatales que podrían proporcionarles semillas, abonos, maquinarias a crédito, Carecen además de sistemas adecuados de comercialización para poner sus productos en el mercado. Aún renunciando a su independencia se ven obligados para resolver el problema de la sub-ocupación crónica que los acecha, a buscar trabajo en las grandes haciendas, donde lo encuentran cada vez menos, a aceptar trabajos ocasionales o a efectuar funciones parásitas de intermediarios, por ejemplo: comercio ambulante, etc. El problema de los minifundios se agrava con las leyes de herencia vigentes en muchos países que permiten la subdivisión sin límites de la tierra entre los herederos directos. A este tipo de empresa se pueden asimilar los pequeños arrendatarios, aparceros, y los ocupantes ilegales de terrenos, quienes tienen que enfrentar condiciones semejantes a los propietarios minifundistas. El sistema de arrendamiento, tan importante en otras partes, no juega un rol de significación en Latinoamérica fuera de algunas excepciones como Argentina y Uruguay.

Otro sistema de tenencia es el de las comunidades, que existe, sobre todo, en las regiones con fuerte proporción indígena, tales como las regiones andinas de Su<sup>l</sup>-América (Perú, Chile, Bolivia, etc.). En general las tierras poseídas por estas comunidades indígenas son las más retiradas y pobres; y los indios viven en un tipo de economía de subsistencia, de condiciones de vida infra-humana, sin posibilidades de incorporarse a la civilización. El sistema,



que podría usarse como base para las cooperativas, es actualmente rígido, sin incentivos para que sus miembros mejoren su productividad o para que los individuos más talentosos puedan progresar. Una excepción la constituyen los sistemas de tenencia comunitaria en Méjico - los ejidos - que han constituido la base de la reforma agraria efectuada en ese país.



Tema 5- OTRAS INSTITUCIONES DE LA AGRICULTURA

Sin duda que todos los males de la agricultura latinoamericana no deben atribuirse a la tenencia de la tierra allí existente y a la organización social y económica de la producción. Hay otras estructuras agrarias e instituciones que, aunque en menor grado, tienen también un impacto adverso tanto sobre el producto agrícola como sobre el bajo nivel de vida de las poblaciones rurales.

En primer lugar hay que mencionar los sistemas de crédito. Estos distribuyen el escaso crédito para la agricultura generalmente a corto plazo cobrando tasas altas de interés. Este crédito, lo que es más lamentable, es otorgado en forma discriminatoria por los bancos comerciales y aún por las instituciones oficiales. El otorgamiento de préstamos queda en su conjunto supeditado al activo del solicitante, lo que favorece al gran terrateniente y excluye al pequeño empresario. Aun más, por falta de control no es raro que los créditos sean invertidos en todo, aún en cosas superfluas, menos en la agricultura. Algunos gobiernos han iniciado en los últimos años programas de crédito supervisados a bajo costo para pequeños propietarios y otorgado no sobre base comercial, sino sobre posibilidades personales del solicitante y de su plan de inversión. Sin embargo, estos programas son muy limitados todavía. Las cooperativas campesinas que podrían servir de canal para la distribución de crédito y aún que son capaces hasta cierto punto, de generar capitales para crédito sólo se han iniciado en la última década. Los campesinos están a merced de prestamistas locales usureros.

En segundo lugar, los sistemas de comercialización son altamente inadecuados. Hay pocos mercados internos bien organizados y las prácticas monopolísticas no están ausentes de ellos. Los sistemas de transportes están poco desarrollados. La organización de la comercialización en muchos países beneficia a ciertos intermediarios, en desmedro de los consumidores y de los productores. De los consumidores, porque estos tienen mercadería cara, a veces en mal estado de conservación y sin seleccionar ni clasificar según sus gustos; de los productores que reciben un bajo precio, a veces no más del 30 % del precio final del producto. Esto sería todavía aceptable si el productor tuviera seguridad de colocar

a un precio más o menos estable su cosecha en el mercado. Pero sucede a veces, sobre todo a los pequeños propietarios que pierden las cosechas a falta de compradores: los sistemas de comercialización han sido incapaces de regular las ventas o lo que es aún peor de poner en contacto al productor con la demanda real existente para sus productos. Las cooperativas de comercialización, hasta ahora poco numerosas y limitada a algunos que reúnen a grandes propietarios, recién comienzan a especializarse en la venta de algún producto en particular. En los últimos años se han creado algunas cooperativas de pequeños empresarios pero su impacto en la comercialización de productos es todavía insignificante.

En tercer lugar hay que mencionar la asistencia técnica al agricultor. En algunos gobiernos han establecido estaciones experimentales y centros de investigación para mejorar las técnicas agropecuarias. Las universidades también han colaborado junto con organismos internacionales. A pesar de los progresos logrados en algunos países los resultados son aún insuficientes, esto es cierto en lo que respecta a la difusión de las técnicas y conocimientos agrícolas a las masas campesinas. Los grandes propietarios organizados en sociedades rurales han tenido más acceso en general a las nuevas modalidades de trabajo y han aplicado algunas de ellas. Sin embargo aún se practican métodos arcaicos de cultivo y de crianza de ganadería en las grandes propiedades, en forma bastante extendida. Los peones de las haciendas que a veces reciben una parte o todo su salario en tierras para cultivar y los pequeños empresarios independientes han aprovechado poco de los progresos tecnológicos y de organización en la agricultura. Las razones deben buscarse en su bajo nivel de vida y cultural que los hace impermeables a las nuevas técnicas, su inserción en un sistema de organización social y económica que no estimula su iniciativa personal y su responsabilidad, su escaso poder financiero. Esas son algunas de las razones por las cuales las organizaciones gubernamentales de extensión agrícola han fracasado. Por lo demás han imitado casi servilmente los modelos de difusión agrícola empleado por países avanzados que destinan a este esfuerzo muchos fondos y suponen disponibilidad de personal técnico especializado. Esto ha contribuido a que su acción, por falta de fondos y de personal especializado, haya sido insignificante, limitada sólo a unos cuantos planes pilotos y no a una acción generalizada.

En los últimos años se han visto algunas iniciativas privadas que han tenido éxito en el campo de la educación y en la formación de líderes campesinos capaces de difundir en las aldeas nuevas formas de trabajo. Sin duda que este campo del desarrollo de la comunidad está casi virgen en Latinoamérica.

Una última institución que mencionaremos es el sindicalismo rural. Este no se ha extendido en forma considerable en Latinoamérica. La razón de su poco desarrollo en comparación con el del sector minero o industrial no debe buscarse sólo en la baja cultura del campesino ni en sus hábitos arraigados de sumisión al patrón, sino también en la oposición cerrada de la clase terrateniente que además del poder económico ejercido sobre el campesino, ha manejado un poder político considerable. De ahí que varias legislaciones prohiban simplemente los sindicatos rurales. Otras los permiten pero ponen toda suerte de trabas legales que lo hacen prácticamente inoperantes. Por último, en algunos países en que la ley permite la organización sindical ésta ha tomado un carácter paternalista y no se ha constituido en un instrumento eficaz para influir en la gestión pública y obtener las urgentes reformas de estructuras requeridas. Si la reforma agraria ha triunfado en algunos países ésta no ha sido consecuencia directa de la acción sindical campesina. Solo en los últimos años en que las masas campesinas toman conciencia de su miseria y quizás influenciadas por el ejemplo cubano comienzan a comprender que su apoyo a un movimiento revolucionario puede ser decisivo, el sindicalismo campesino se extiende más rápidamente. Ha habido comienzos de sindicalismo campesino de inspiración democrática en varios países como Venezuela, República Dominicana y Chile y también de otro contenido ideológico distinto, como el de ciertas ligas de campesinos en el noreste de Brasil y de las guerrillas campesinas de Colombia y Perú.

#### El campesino latinoamericano, el gran olvidado:

El análisis precedente nos lleva a una conclusión: el campesino ha sido hasta ahora el gran olvidado de la sociedad latinoamericana. Mientras el continente se transforma con la tecnología, las ciudades surgen y en ellas ciertos sectores se permiten un nivel de vida comparable al de los países europeos, el campesino continúa viviendo en ranchos la mayoría de las veces desprovistos de agua potable,

electricidad, etc., trabajando de sol a sol, sometido a una alimentación deficiente en proteínas y otros alimentos protectores, no solo debido a sus bajos salarios sino a sus hábitos dietéticos, desprovistos de servicios hospitalarios a adecuados. Las escuelas rurales si las hay, son de baja calidad y los niños al cabo de algunos años olvidan lo poco que aprendieron. Son analfabetos por desuso, ya que la sociedad rural no estimula a sus miembros a la superación. El campesino latinoamericano ha formado una casta segregada de la sociedad, con valores y expectativas distintas y sin ninguna posibilidad de ascensión social.

Sin embargo, dentro de este cuadro negro hay elementos de esperanzas. La tasa de mortalidad que desciende en los campos debido a campañas sanitarias efectivas ha producido la explosión demográfica con la consiguiente emigración a la ciudad. Los contactos con ésta se han visto también a crecientados por la construcción de caminos y la creación de medios de transportes. La radio, el cine y aún la televisión penetran en el campo despertando de su modorra a la comunidad rural. Al impacto sobre el campesino de la acción educativa política y gremial de movimientos originados en las ciudades se une el efecto económico de la deterioración real de sus condiciones de vida y del desempleo que cunde en el campo. El campesino ha sido forzado a tomar conciencia de su situación desmedrada e injusta y esto constituye para que la sociedad rural dé vuelta la página y entre en una etapa nueva de su desarrollo.

La reforma agraria no es solo un pre-requisito para el desarrollo global de la agricultura latinoamericana. Es también condición para que la masa campesina, fuerza humana potencialmente rica y hasta ahora terriblemente desperdiciada, se integre efectivamente a la sociedad y colabore en el duro trabajo comunitario del desarrollo social y económico del continente.

Tema 6- REFORMA AGRARIA Y POLITICA ECONOMICA

En Latinoamérica una reforma agraria rápida y amplia, contribuiría a la solución de muchos problemas económicos y sociales. Una modificación radical del sistema de tenencia de la tierra crearía un cuadro institucional favorable para integración del ambiente rural dentro de la sociedad. El aumento de la producción agropecuaria sería una ayuda eficaz para el mejoramiento de su economía. Pero, dentro de qué plan general debe situarse toda reforma agraria? Según qué modelo concreto considerar la transformación del régimen fundiario? Esto es lo que examinaremos aquí, suponiendo que ya se ha tomado la decisión política de una reforma masiva.

Marco de toda Reforma Agraria:

Una política agraria debe situarse en un plano de desenvolvimiento a largo plazo que tenderá en América Latina a tres objetivos fundamentales:

Primero: Acrecentar rápidamente la producción bruta mejorando la productividad gracias a las técnicas modernas (1); junto a una industrialización progresiva, este aumento empujará una economía estancada y responderá a las necesidades de una población creciente.

Enseguida, distribuir las rentas y las ganancias en favor de las clases populares. Esto evitará tensiones sociales, creará nuevos mercados para la industria y conducirá, gracias a un aumento del ahorro, a una utilización más racional del capital. Además una transformación de las estructuras sociales permitirá a los elementos dinámicos hasta aquí mantenidos marginados, el animar la economía y la vida nacional.

Tercer objetivo: Una política de pleno empleo para resolver el sub-empleo actual y ocupar el excedente de mano de obra que origina de la explosión demográfica.

Conciliar estos tres objetivos supone cambios profundos de estructura (agricultura, administración, educación, fiscalidad). Es necesario también elaborar planes de desarrollo para orientar y coordinar las inversiones para regla

(1) La Alianza para el Progreso ha fijado una tasa mínima de crecimiento del ingreso por habitante del orden del 2,5 %.

mentar el consumo y el comercio exterior de acuerdo a las necesidades de la población y la capacidad real de la economía. En fin, todo esto deberá realizarse de acuerdo a los principios democráticos (1)

A menudo los economistas presentan el problema del desarrollo en forma de dilema: o acrecentar las inversiones lo que supone una reducción del consumo, y la necesidad de sacrificar a una generación de campesinos o bien mantenerse en el sub-desarrollo, ya que las necesidades de débil producción son incapaces de realizar un ahorro suficiente. Este dilema es falso en la medida en que desprecia al hombre, único agente de la economía.

Por cierto, una reforma agraria apela a recursos abundantes en capital. Sin embargo, durante los primeros años se puede atacar al sub-desarrollo agrícola mediante una política basada en una repartición más racional de los recursos existentes más bien que un aumento notable de las inversiones en capital fijo (construcciones, maquinarias, etc.), y en capital social. Será necesario tal vez hacer una excepción para mejorar el sistema de comercialización y de créditos. El ahorro futuro vendrá de una utilización más apropiada y más intensiva del factor trabajo agrícola abundante en América Latina y en el establecimiento de la infraestructura agraria (2).

Si se llega durante algunos años a estabilizar el consumo rural o si al menos se aumenta más lentamente que la producción total, el factor trabajo adicional apli

- (1) La CEPAL (Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas) que constituye actualmente la fuerza de opinión más importante en estos dominios, propone esos objetivos fundamentales. Aunque debe tenerse en cuenta que no todos los gobiernos siguen las líneas políticas. R. Prebisch. (Director de la CEPAL) "Planificación y Democracia" en Mensaje N° 15 de diciembre de 1962, pág. 681-693.
- (2) Sobre el potencial de ahorro oculto en el subempleo rural, R. Nurkse. Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, New York 1957 pág. 36-47. La solución propuesta se adapta perfectamente a América Latina y a su paro forzoso abundantemente. Ver también H. de Farcy "L'agriculture dans l'éveil économique", Revue de L'Action Populaire, abril de 1962, pag. 421-424.



cado a la agricultura así como el aumento de la producción que resulta de inversiones estratégicas constituirán una fuerza para un desarrollo más extendido. El argumento se refuerza en el caso de los pueblos más evolucionados de América Latina. Un cuadro institucional apropiado llevará a los dirigentes de empresa a producir más, lo que equivale a inversiones suplementarias. Entonces dejando de ser un elemento pasivo, el campesino puede afirmar su personalidad y participar en la gestión de la empresa. Así se transforma en elemento dinámico y productivo. Esto es más verdadero si la reforma agraria está animada por una mística de promoción campesina y de construcción solidaria del país.

En plan agrícola es conveniente distinguir los objetivos según los plazos más o menos próximos: Para simplificar estudiaremos dos etapas solamente: los objetivos a corto plazo y los objetivos a largo plazo. Señalaremos enseguida las etapas de realización y los escollos que hay que evitar. Los objetivos a corto plazo presentados aquí están íntimamente ligados entre sí y se condicionan.

#### Objetivos a corto plazo:

Aumentar la producción total: Al iniciar la reforma no se trata particularmente de mejorar la productividad sino de acrecentar el volumen total de la producción.

La agricultura se orientará hacia la satisfacción de las necesidades de los habitantes y no estará al servicio de sólo algunas empresas para que obtengan "precios remunerativos". La producción no buscará exclusivamente los mercados internacionales; más bien se orientará hacia los mercados internos y continentales.

La explosión demográfica permite prever una demanda en rápido crecimiento. Un fuerte aumento de la producción se obtendrá recurriendo simultáneamente al plano empleo, a las inversiones estratégicas y a una campaña de educación agrícola masiva. La abundante fuerza de trabajo disponible permite el paso de una explotación extensiva a una agricultura más intensiva.

Dado que los capitales ya escasos, se verán inclinados a huir en el caso de una reforma agraria profunda, será necesario recurrir a inversiones sacadas del mismo sector agrícola y estos capitales poco numerosos deberán ser juiciosamente repartidos.

Las "inversiones estratégicas" tienen un mecanismo simple: el mejoramiento de semillas y del ganado, la introducción de abonos, vacunas e insecticidas (1), técnicas simples de administración rural, etc. Todas estas inversiones no requieren el uso de mucho capital.

En esta etapa, una mecanización acelerada no es recomendable. En algunos casos aún puede ser nefasta.

En este caso se impone la difusión de conocimientos agrícolas en forma masiva y popular: Cooperativas, sindicatos, juntas de vecinos y escuelas rurales, podrían encargarse de ello.

Contrariamente a otros continentes América Latina no tiene una agricultura totalmente subdesarrollada pues reúne a menudo en la misma región explotaciones de técnicas adelantadas y explotaciones agrícolas donde subsisten métodos arcaicos. Esta implantación parcial de técnicas modernas permite esperar una difusión rápida sin recurrir a grandes inversiones, sobre todo si un proceso masivo de reforma crea un clima psicológico favorable a la emulación campesina.

La formación de promotores campesinos (agentes de extensión agrícola) desempeñando el papel de animadores en cada pueblo, es esencial.

#### Redistribuir los recursos en provecho de los campesinos.

El nuevo reparto de las rentas agrícolas supone medidas severas en las transferencias de derechos sobre las tierras, las aguas de riego y los bienes de capital.

Otras reformas deberán completarlas como las del régimen fiscal y del sistema de contrato de los colonos.

Este trastorno en el régimen de ingreso traerá tal vez una disminución de productos puestos en el mercado, disminución debida a un aumento considerable del consumo campesino, más que a una baja producción (2).

(1) Eduardo L. Venegian, Algunos aspectos del capital en relación al desarrollo agrícola en "América Latina" informe presentado a la 7a. Conferencia Regional de la F.A.O., Río de Janeiro, Nov. 1962.

(2) Esto es lo que sucedió en las violentas reformas de México, Bolivia y Cuba. En Venezuela, la producción destinada a la venta parece ir en aumento.

Los excedentes agrícolas de los países desarrollados podrían remediar el probable déficit de mercaderías que seguiría a una reforma. A la larga nacerá un ahorro colectivo trayendo una progresiva capitalización. En definitiva la producción aumentará pues el campesino rodeado por instituciones más humanas producirá más.

Utilizar al máximo la mano de obra agrícola.

Intensificando la producción, un mejor empleo del factor trabajo absorberá el sub-empleo actual, visible o en cubierto y frenará la emigración hacia las ciudades al menos durante los primeros años. Mientras tanto el desarrollo general de la economía provocará la creación de otras actividades industriales. Además, la elevación del nivel de vida traerá sin duda una disminución de la natalidad. En caso de reforma agraria, dos formas de ajuste son posibles. Las explotaciones agrícolas renovadas suministrarán trabajo más abundante y las obras públicas, que valorizan el capital social rural sin grandes inversiones (rutas, diques, sistemas simples de riego, drenaje), creará nuevos empleos (1)

Integrar al campesino en la economía nacional.

Como productor el campesino debe salir de una economía de subsistencia y pasar a integrar el mercado nacional.

Como consumidor debe llegar a un nivel más elevado, que creará nuevos mercados para la industria.

La reorganización de los mercados es un elemento esencial para el buen éxito del desarrollo agrícola, pues el desorden actual en este campo conduce a pérdidas muy sensibles.

Con el fin de responder mejor a las necesidades de la población es necesario estudiar los mercados de acuerdo a la escala regional, nacional y continental.

Esto supone una política de precios y crédito apropiada. Los organismos para-estatales y las cooperativas tienen un papel preponderante en esta acción.

(1) Se han propuesto diferentes organizaciones para este trabajo de infraestructura agraria: servicio de trabajo obligatorio para los jóvenes, impuestos fundiarios pagables en trabajos públicos, etc.

Asociar al campesino a las decisiones políticas y económicas.

Una reforma agraria masiva y democrática no puede realizarse sin una fuerte presión política de masas (1). Por consiguiente, la integración del campesino a los organismos regionales y nacionales de esta reforma es muy importante como también la integración de las masas rurales a los sindicatos y cooperativas.

Por su parte los legisladores deben favorecer, por medio de una legislación apropiada, las asociaciones de campesinos y permitir una efectiva integración de representantes del mundo rural, en los organismos que les competen.

Objetivos a largo plazo.

Después de la fase distributiva de la reforma, el país conocerá una mayor estabilidad económica y social, la que facilitará el retorno de los capitales nacionales actualmente refugiados fuera del continente y también la entrada de capitales privados extranjeros. Sobre todo, las economías revivificadas engendrarán por sí mismas inversiones crecientes.

Para esta segunda etapa se pueden recomendar los siguientes objetivos:

Aumentar la productividad: Introducir progresivamente las técnicas modernas, promover una formación especializada del campesino, implantar una infraestructura. Tales son los tres aspectos de este primer objetivo; esto demanda una capitalización creciente. La política de inversiones se dirige hacia el aumento de la productividad, y el factor capital reemplaza poco a poco factor trabajo (2).

- (1) El caso de Venezuela, la única reforma masiva democrática, lo demuestra. Las organizaciones campesinas exigieron tierras, llegando a hacer uso de la fuerza. Habiendo ganado la causa esta clase juega hoy en día un rol estabilizador de la vida política venezolana, apoyando el gobierno contra las fuerzas de extrema derecha.
- (2) En esta segunda etapa el costo de oportunidad del trabajo no será hipotéticamente igual a cero como en el precedente, en la cual se debe tratar de aumentar la producción total sin tener en cuenta la productividad individual.

Las técnicas más modernas de cultivo y de crianza del ganado exigen más mecanización. La educación campesina adquirida en un principio con métodos de masa debe extenderse y perfeccionarse y a medida que los capitales afluyen, de sarrollar las estaciones experimentales y las investigaciones científicas, multiplicar las escuelas técnicas y los institutos de cultura campesina, organizar servicios agrícolas que exigen un personal calificado. En esta fase del desarrollo, es de esperar una ayuda creciente del extranjero en este campo. Finalmente, los trabajos de irrigación, construcción de rutas, instalación de medios de transporte, mataderos y depósitos, constituirán una infraestructura rural de calidad.

Diversificar la producción agrícola: Con el desarrollo de la economía y el acrecentamiento de la población, la demanda nacional de productos agrícolas aumentará y se diversificará. Es necesario prever y organizar la adaptación de la producción a las nuevas necesidades del consumo.

Mediante medidas indirectas (créditos preferenciales, subvenciones) se orientará a los campesinos hacia los fines fijados en los planes. Esta política tendrá en cuenta los factores regionales y nacionales, pero también los del mercado continental, pues a largo plazo no se puede olvidar este factor. Los organismos planificadores deberán preocuparse de comunicar sus planes agrarios a los campesinos y a las cooperativas.

Distribuir equitativamente los recursos: Para llevar a cabo una distribución equitativa del producto agrícola y evitar nuevas concentraciones de tierra, es necesario modificar las normas legales. En primer lugar, deben reconsiderarse las leyes que rigen la herencia y establecer un impuesto fiscal progresivo que afecte menos las inversiones efectuadas que la capacidad potencial del suelo. Por otra parte, para las explotaciones medianas que escapen a la subdivisión, debería preverse sistemas de participación en los beneficios que permitan mejorar la situación del asalariado agrícola.

Valorar las tierras nuevas: Organizar explotaciones en las regiones vírgenes muchas veces alejadas, exige inversiones muy grandes (rutas, canales de regadío, forestación, electrificación) y la utilidad económica de esta actitud no es siem

pre justificable. A corto plazo es más razonable dividir los latifundios explotados extensivamente. En el porvenir todo dependerá de la presión demográfica y de la demanda de productos agrícolas; en algunos casos una producción especializada o el equilibrio de una economía regional podrá justificar tales inversiones.

Crear nuevas fuentes de trabajo en el sector agrícola y efectuar una transferencia dentro del sector industrial y el de los servicios. La introducción creciente de la técnica disminuirá o por lo menos bloqueará la demanda de mano de obra agrícola. Una parte de ella deberá ser absorbida por el desarrollo de la industria y de los servicios.

Por consiguiente, el ritmo de aceleración de la demanda no será muy rápido en el curso de los primeros años. Los servicios agrarios técnicos y educativos absorberán también una parte, aunque ciertamente pequeña de la mano de obra agraria. Es necesario crear nuevas fuentes de trabajo en el campo. Las industrias de transformación de los productos rurales locales (carne, frutas) son económicamente interesantes. Estas permiten reducir los gastos de transporte (fletes) y por lo tanto el precio de venta al consumidor. Estimulados por el gobierno, las cooperativas de producción y distribución podrían pasar a jugar un rol decisivo.

Conquistar nuevos mercados extranjeros: La agricultura no debe limitarse a la economía nacional ni a la continental. Actualmente dos dificultades principales frenan las exportaciones latinoamericanas. Por una parte, la inelasticidad de la demanda de las materias primas se acentúa debido a que esas exportaciones son en su mayor parte dirigidas a los Estados Unidos; además, de acuerdo a la etapa de desarrollo económico al cual ha llegado ese país, dicho crecimiento es relativamente lento en comparación a los países de Europa Occidental, Japón y los países socialistas. Por otro lado, los precios internacionales de las materias primas son muy inestables (1).

---

(1) Esto sin tener en cuenta las considerables dificultades que entraña el producir para la exportación. Ver H. de Farcy, art. cit. p. 436.

La apertura hacia nuevos mercados exteriores y una política mancomunada de producción permitiría a Latinoamérica remediar, al menos parcialmente, esta situación. Sería más fácil llevar a cabo acuerdos internacionales sobre los precios y la constitución de fondos reguladores.





Tema 7 - ALGUNOS ESCOLLOS QUE DEBEN SORTEARSE

El costo de una reforma agraria es a pesar de todo muy elevado; gastos de planeamiento y de ejecución, indemnización a los expropietarios y el capital líquido necesario para los nuevos dirigentes de empresa (este último punto es esencial dentro de la reforma para evitar un descenso de la producción total; el pequeño propietario debe poseer los fondos necesarios, en forma de créditos a corto plazo, sobre todo en los primeros años. La falta de personal técnico especializado constituye además, una dificultad difícil de resolver.

Para sobrepasar estas vallas parece indispensable la cooperación extranjera (1), pues ante una situación explosiva e inestable, solo por medio de reformas rápidas y masivas se alejará el peligro de una revolución violenta. Una gran disponibilidad de fondos permitirá implantar la reforma en un plazo de tres a cinco años. Al principio las reformas se aplicarán a las regiones elegidas y luego podrán ser extendidas poco a poco a todo el país. Los primeros pasos serán lentos y plagados de errores a consecuencia de las improvisaciones (2) y de la oposición política. Una vez asegurada la puesta en marcha del plan, el ejemplo y las etapas cumplidas tendrán un efecto catalizador: será más fácil obtener la colaboración extranjera, así como la colaboración técnica y el apoyo de los organismos internacionales y de los centros privados, universidades extranjeras e institutos de desarrollo.

Un segundo escollo importante es un excesivo estatismo en la ejecución de la reforma agraria. En la medida

- 
- (1) Se puede recurrir por ejemplo: a la Alianza para el Progreso, al Banco Interamericano, y a otras instituciones de este tipo.
  - (2) En el transcurso del primer año los equipos técnicos nacionales y regionales deberán descubrir las soluciones concretas para la implantación de la reforma. Deberán hacer frente a la falta de una clasificación precisa de los suelos y del catastro agrícola y también al bajo nivel intelectual de ciertos sectores rurales.

en que todos los grupos privados, ya sea patronales, ya sea campesinos, participen en el proceso de reforma agraria, éste podrá efectuarse en forma acelerada e integral. El Estado tiene un límite a su capacidad de trabajo: sería inen<sup>o</sup>sato que este se substituyese a la iniciativa privada cuando ésta exista y que no promoviese aquella susceptible de ser promovida. Al Estado-providencia se opone la realidad del Estado-burocracia. El Estado único ejecutor de la reforma agraria, como es el caso de Méjico, Cuba y aún de Venezuela, trae consigo una politización excesiva de todas las instituciones al servicio de la agricultura y una carencia casi absoluta de cuerpos intermedios privados donde los beneficiarios de la reforma agraria puedan tomar iniciativas y ejercer responsabilidad, y además tener una adecuada representatividad ante las autoridades públicas a todos los niveles.

En otro nivel hay un escollo del cual comienza a tenerse conocimiento. En la mayor parte de las reformas ya iniciadas en América Latina, los nuevos regímenes fundiarios no han producido los resultados esperados por falta de imaginación y de estudio (1). Copiar las soluciones concebidas para condiciones económicas diferentes no dará jamás resultados satisfactorios; "la propiedad familiar", tan predicada y discutida, no ha sido generalmente y por desgracia más que un transplante de los sistemas norteamericanos y europeos que se adaptan únicamente a países fuertemente mecanizados y capitalizados. Las granjas colectivas de Cuba son una réplica del modelo comunista chino. Solamente el ejido mexicano da muestras de ser original, a pesar de que no responde plenamente a las exigencias de la situación (2).

- (1) Los trabajos de la CEPAL han contribuido notablemente a que se tome conciencia de la urgencia de encontrar nuevas soluciones. Actualmente se hacen investigaciones en gran escala de los regímenes fundiarios, tal el caso del proyecto CIDA bajo los auspicios de la OEA y de otras instituciones.
- (2) En artículo anterior hemos puntualizado que el mismo reproche debe hacerse a los sistemas de extensión agrícola y a las mecanizaciones prematuras, muy ligadas a modelos extranjeros.

Presentaremos a continuación un ensayo de solución, en base a la propiedad privada, familiar, explotada en forma cooperativa y sostenida por organismos subsidiarios (las sociedades auxiliares de las cooperativas). Este sistema, que no debe confundirse con el de la propiedad capitalista, ha sido experimentado con éxito en planes pilotos.

En nuestra opinión, es susceptible de ser adoptado en vasta escala mientras que otros regímenes fundiarios deberán ser experimentados para responder a distintas situaciones: propiedad colectiva adaptada a comunidades indígenas con sentido comunitario más marcado; sistemas de trabajo agrícola con participación en los beneficios; mediana empresa en la que patrones y obreros constituyen una sociedad.... El éxito de las futuras reformas dependerá de la decisión con que las naciones latinoamericanas experimenten los sistemas adaptados a los valores tradicionales y los problemas regionales.



Tema 8- UN MODELO COMPLETO DE REFORMA AGRARIA

Desde junio a setiembre de 1962, un Seminario sobre Reforma Agraria (1.) reunió en Santiago a más de cien expertos de organismos internacionales, profesionales, técnicos gubernamentales y de las organizaciones agrarias. El modelo que describiremos está inspirado en su mayor parte en los estudios de algunos grupos de trabajo que analizaron experiencias en curso en Chile en tierras de propiedad de la iglesia (2).

Esta experiencia, de reducida magnitud va a beneficiar a alrededor de 500 familias en el transcurso de tres años; puede tener aplicación en América Latina. Está orientada hacia la producción humana del campesino y no descuida la importancia económica de la agricultura. El nuevo régimen de tenencia de la tierra busca preservar dos valores fundamentales: la responsabilidad personal de cada familia para su propia tierra y la responsabilidad solidaria de sus dirigentes (asociados en cooperativas) hacia la comunidad.

En una de las experiencias piloto los campesinos, en cuatro meses habían llegado a los siguientes resultados: fijación independiente de salarios razonables; incremento voluntario y gradual de los horarios de labor; realización conjunta de obras comunitarias (caminos, alambrados); perseverancia en el trabajo a pesar de la supresión de toda vigilancia; instrucción primaria solicitada voluntariamente, etc.

Esta reforma agraria ha sido realizada en un ámbito local y no ha sobrepasado aún la primera fase de transición entre la "hacienda" y el nuevo régimen fundiario. Los primeros resultados obtenidos son alentadores y demuestran que la experiencia es susceptible de ser aplicada en vasta escala.

Es por esta razón que el modelo ha sido concebido a nivel nacional.

- (1) El Seminario ha sido organizado por el Instituto Profesional de Humanismo Cristiano y dirigido por el Economista Alvaro Marfan.
- (2) Un plan similar ha sido lanzado por el Episcopado de Riobamba. En Perú se anuncian ahora reformas del mismo tipo.

Evolución progresiva por medio de las cooperativas:

La reorganización se lleva a cabo a partir de una comunidad de trabajo ya organizada y existente: la hacienda, la plantación, la estancia; según el caso de que se trate, una o más propiedades proveerán la base de la futura cooperativa. La superficie a distribuir será delimitada de acuerdo con los estudios efectuados por el organismo regional encargado de la reforma agraria (1). El número de familias componentes de una comunidad puede oscilar, por ejemplo, entre 10 y 50. Estos dependen de factores diversos: tamaño de la propiedad original (y la localización dentro de ella de los distintos habitantes ecológicos y de las instalaciones agrícolas fijas), presión demográfica regional, tipo de explotación, fertilidad de la tierra, etc. Es necesario evitar la organización de comunidades muy grandes donde los campesinos no podrían asumir la parte de las responsabilidades comunes que les corresponden. La elección de los campesinos beneficiarios no debe ser hecha ni autoritariamente ni al azar. Instalados los campesinos en el lugar deciden libremente su adhesión a la comunidad y por intermedio de ello su futuro acceso a la condición de propietarios rurales (2). La comunidad inicial, originaria una vez organizada, acepta o rechaza las futuras solicitudes de admisión: por ejemplo, deben ser aceptados los minifundistas de la región. Normalmente la población de cada explotación aumentará, sobre todo

- (1) El modelo es aplicable mutatis mutandi, a una región de minifundios y de propiedades fragmentadas. El origen de la Cooperativa sería entonces producto de la reunión de estas tierras.
- (2) El jefe de familia adquiere la propiedad pagando anualidades a partir del segundo año; por lo tanto no es requisito indispensable tener un capital inicial. El tamaño de las parcelas es fijado en función del valor del suelo de la proximidad a los mercados, de la presión demográfica, de las posibilidades del campesino, etc. Es necesario que el nuevo propietario pueda vivir de su parcela, amortizando su compra en un plazo de 10 a 25 años. El precio de venta debe ser inferior al valor comercial.

si se trataba de un fundo dedicado a la explotación extensiva. La reforma tiene por finalidad aumentar la producción como consecuencia de un laboreo más intensivo y tiende también a absorber la desocupación rural.

El instrumento fundamental para efectuar el cambio del régimen fundiario es la Cooperativa rural constituida por los miembros de la comunidad de trabajo. Su función es doble: por una parte asegurar la continuidad de la gestión y velar por la correcta utilización del capital en giro; por otra parte capacitar progresivamente al campesino, creando en él la noción de responsabilidad y de autonomía que lo conducirán a transformarse en un propietario individual animado por un sentido comunitario. "Si vosotros trabajáis juntos, la tierra que tanto tiempo habéis labrado será realmente de vuestra empresa familiar". Este es el lema a inculcar en el espíritu de los campesinos. La tarea no es fácil, pues es necesario luchar contra viejos atavismos. Actualmente el colono no es más que un simple ejecutante, es necesario suprimir en él esa pasibilidad. Una efectiva autodeterminación en la gestión de la cooperativa debe ponerse en marcha rápidamente. Participando en las responsabilidades de la comunidad el campesino se prepara para dirigir su futura empresa familiar.

En este período inicial (de 1 a 3 años) es fundamental el papel a desempeñar por el promotor de la cooperativa: éste asegura la transición con el objeto de evitar un pasaje muy brusco a la autonomía. Supervisa la gestión y aconseja al comité organizador de la cooperativa. Al mismo tiempo debe irse esfumando progresivamente su presencia, hasta que los campesinos ejerzan, por intermedio de la cooperativa, todas las funciones del antiguo patrón. Es este un puesto muy delicado pues su función es la de asegurar la gestión sin sustituir a los miembros de la cooperativa. Los promotores de cooperativas podrán ser seleccionados entre los agrónomos, los administradores de estancias y también entre los anteriores propietarios, estos últimos con la condición de que no se ocupen de sus antiguas posesiones, deben estar movidos por un gran espíritu social y convencidos de la importancia de su función. Es preferible que de su reclutamiento y de su capacitación se encargue una sociedad auxiliar de las cooperativas o central de servicios.

La presencia de asesores técnicos de diversas especialidades tiene la ventaja de ayudar a la cooperativa en

formación a funcionar perfectamente sin que todo dependa de la autoridad personal del promotor. Esta situación técnica puede ser facilitada por las sociedades auxiliares de las cooperativas o por otros organismos para-estatales. Los extensionistas campesinos (animadores) serán también adiestrados para difundir en los pueblos y villorios los objetivos y las técnicas de la reforma agraria. Para salvar las dificultades de esta transformación, no debe olvidarse que el sistema actual ha engendrado en los campesinos el hábito inveterado de escudarse detrás de las órdenes con objeto de evitar toda responsabilidad personal.

### Repartición de los derechos sobre el capital fundiario:

Finalizado el período de transición, cómo se repartirán los derechos de propiedad sobre los bienes, muebles e inmuebles, de la comunidad? La cooperativa podrá ser propietaria de los silos, establos y galpones de la antigua estancia, las maquinarias agrícolas y los equipos necesarios para la transformación de los productos obtenidos del fundo (por ejemplo, leche y derivados). La tierra, que habrá sido perfectamente delimitada, las casas-habitación y los equipos livianos deberán ser de propiedad del jefe de familia. Esta propiedad será estrictamente individual.

Dos razones solamente limitan el derecho de propiedad: la familia puede abandonar la cooperativa, pero no por ello puede disponer libremente de sus tierras y de su casa. Ambos bienes deben ser vendidos a un nuevo miembro aceptado o elegido por la comunidad. De esta forma se evitan las ventas prematuras y la penetración de elementos indeseables (como por ejemplo, comerciantes o especuladores a los que no les importe la agricultura). También está limitado el derecho a la herencia. La tierra y la casa familiar deben ser transmitidas íntegramente a una sola persona que deberá indemnizar a los otros herederos, con la ayuda de un subsidio de la cooperativa. Esta legislación, que impide las nuevas subdivisiones y mantiene la unidad de la comunidad, presenta problemas de tipo jurídico, pues pocos de los países latinoamericanos han legisla



do sobre la propiedad familiar (1).

Por qué insistimos en la propiedad individual de la tierra? Se debe a que, para los campesinos desprovistos de educación, de representación política y de capitales, la propiedad fundiaria es el único medio efectivo de conquistar una libertad y una autonomía real. Los sistemas de propiedad cooperativa colectiva no los protegen en absoluto contra la dominación del Estado. Otros regímenes fundiarios muy comunes en los países industrializados tal como el arrendamiento y la aparcería, dejan a los campesinos de las regiones sub-desarrolladas sometidos a los abusos de los grandes propietarios y de los intermediarios sin escrúpulos.

#### Organización de la Cooperativa Agraria:

Cómo funciona la cooperativa? La Asamblea general constituida por todos los jefes de familia, hijos adultos y las mujeres casadas de la comunidad, vota los estatutos, acepta los nuevos miembros, determina los planes de trabajo y de producción y designa a los miembros de los dos órganos ejecutivos. El consejo de administración constituido por 5 miembros elegidos anualmente, tiene la misión de asegurar la continuidad de la gestión; el Consejo es el que designa al General, agente ejecutivo de la cooperativa que normalmente no es un propietario, está encargado de las transacciones comerciales y de la dirección de las labores. La junta de vigilancia, compuesta por 3 miembros renovables anualmente controla la marcha de la cooperativa, supervisa la gestión del Consejo de Administración y del Gerente (2), sobre todo en la parte contable.

- (1) La cooperativa deberá recurrir a la propiedad "fiduciaria" (propiedad que pasa automáticamente a un tercero en este caso la cooperativa- desde el momento en que una o varias condiciones sean cumplidas). El título de propiedad deberá prever que la tierra vuelva a poder de la cooperativa cuando el propietario decida abandonar la comunidad. El precio de adquisición de la parcela ya depositado por el campesino deberá ser reembolsado por la cooperativa, teniendo en cuenta que la entrega de dinero en efectivo no será siempre posible. Si las leyes del país no establecen que la propiedad familiar es divisible y no hipotecable, deberán ser incluidas en el contrato estas condiciones.
- (2) Pueden haber otros órganos tales como los comités de educación, de créditos, de técnicas agrícolas, comisiones sociales, culturales, deportivas, etc. Muchas cooperativas pequeñas (constituidas por 10 o 15 familias) pueden agruparse en una cooperativa más grande para algunos servicios, principalmente para la comercialización, los créditos y las maquinarias.

En la gestión de la empresa le corresponde a la comunidad planificar el trabajo y la producción, asegurar el comercio, organizar el ahorro de sus miembros, distribuir los créditos, administrar los fondos y llevar la contabilidad. Cada familia trabaja su tierra por su propia cuenta, pero la cooperativa puede decidir la ejecución en común de algunas labores culturales tales como la pulverización, siembra y cosecha, pero cuidando bien de discriminar los frutos del trabajo de cada familia, con el objeto de estimular la iniciativa privada. Los trabajos mecanizados y las obras comunes a todos los cooperativistas (camino, irrigación) pueden ser hechos en común. Cuando se críe hacienda, es preferible que el ganado (el vacuno sobre todo) sea de propiedad común, especialmente en los lugares donde ya están las instalaciones necesarias. El objeto de esta distribución del trabajo y de hacer a cada familia responsable de sus bienes, es el de estimular el cumplimiento de las tareas comunitarias (1).

La cooperativa puede acordar fondos para servicios sociales (talleres femeninos, centros culturales, cursos de formación, distracciones). Para asegurar el porvenir de todos sus componentes, sobre todo de los jóvenes que no son herederos de tierras, la cooperativa deberá esforzarse por atender a la formación, ya sea técnica o de otro tipo de los niños; por medio de becas y más adelante con escuelas especializadas.

La cooperativa (como los sindicatos) debe tener un papel muy importante en la educación cívica de la población rural. Es una escuela viva de democracia, sus miembros aprenden a encarar sus responsabilidades, a juzgar situaciones que se presentan y a escuchar y a respetar las opiniones de otros. De esta forma el campesino adquirirá ese sentido social y político que da a las instituciones democráticas su contenido real. La integración de la cooperativa local con la comunidad

---

(1) Otro problema es el de la ubicación de las casas-habitación. Deben ser ubicadas dentro de la parcela familiar? Esto depende sin duda de la posición de las casas ya construídas, pero en general será conveniente crear pueblos rurales separados de las parcelas individuales, de esta forma se puede crear una cultura comunitaria. Un punto muy importante: el pueblo acrecenta los contactos con la civilización y acelera la incorporación de sus componentes a la sociedad.

regional y nacional puede realizarse en tres niveles. Las Juntas locales de progreso reunirán a los dirigentes de todas las instituciones de base: escuelas, cooperativas, sindicatos y asociaciones culturales y religiosas. Las federaciones agruparán, por medio de los delegados, a las asociaciones sindicales de una región o provincia: cooperativas, sindicatos, partidos políticos, municipalidades, padres de familia, estudiantes.... Finalmente, los organismos centrales tendrán la misión de promover la formación de filiales regionales para integrar los núcleos de base del proceso constructivo y solidario de la reforma y del desarrollo: sociedades auxiliares de las cooperativas, institutos de la reforma agraria; organismos de planificación y desarrollo, e institutos de educación rural. En todos estos organismos, la cooperativa tendrá el importante papel de eje.

La distribución de los beneficios: entre los integrantes de la cooperativa puede ser llevada a cabo de diversas maneras. Si se pagan salarios, los beneficios anuales pueden ser prorrateados de acuerdo a las sumas percibidas o al número de días trabajados. Este sistema es aconsejable para el período de transición, cuando las familias todavía no han recibido sus parcelas individuales.

Después de la distribución de las tierras, pueden ser ensayadas otras formas, más o menos parecidas a las empleadas por el Mochar Ovdim, en Israel. Es preferible tomar como base del cálculo la producción realizada por cada familia. La fórmula del Prof. Reszohazy, que parece bastante correcta es (1):

$$\text{beneficio bruto} - \left\{ \begin{array}{l} \text{costo de} \\ \text{producción} \end{array} + \text{inversiones} + \begin{array}{l} \text{Servic.} \\ \text{social} \end{array} \right\} = \text{Excedente a repartir}$$

Estos excedentes pueden ser por ejemplo repartidos según la siguiente proporción: 50 % en partes iguales a cada familia; 40 % proporcionalmente a la producción de cada uno; 10 % en relación a las cargas familiares.

---

(1) El profesor R. Reszohazy de la Universidad Católica de Lovaina ha ensayado esta fórmula en Ecuador.

Las sociedades auxiliares de las cooperativas o centrales de servicios:

La experiencia demuestra en Latinoamérica, las cooperativas libradas a su propia suerte corren el riesgo de fracasar (1). Para tratar de evitar este peligro es que han sido creadas las sociedades auxiliares de las cooperativas. Estas ya han sido legalmente autorizadas en Chile y están en vías de organización en Uruguay, Ecuador y Perú. Se las necesita urgentemente en el caso de las cooperativas agrarias, debido al bajo nivel intelectual, económico y social de las masas campesinas.

Estas sociedades sostienen a las fundaciones locales y las aconsejan sobre la marcha de la gestión, el crédito y la agricultura. Su objetivo es triple: colaborar en la administración de las cooperativas para asegurar su buen funcionamiento; ayudar a obtener aportes y ayudas financieras, en forma de créditos para siembras y cosechas y todas las otras formas de capitalización; poner a disposición de las cooperativas los servicios técnicos, especialmente para las actividades de extensión agropecuaria. Estas sociedades trabajarán también para mejorar la enseñanza y el nivel social en el medio rural.

En otras palabras, se trata de educar al campesino, para despertar en él sus sentidos de responsabilidad administrativa y económica. Hasta el presente los organismos de colonización de nuevas tierras han tomado un camino diferente: distribuir las tierras sin preparar convenientemente al nuevo colono, ni acordarle suficiente ayuda técnica ni financiera.

Estos organismos son constituidos por personas jurídicas ya existentes: Fundaciones privadas, Universidades, Institutos semi-fiscales, organizaciones patronales y obreras (las cooperativas están explícitamente excluidas como miembros). Las sociedades auxiliares deben mantenerse independientes del gobierno para evitar toda politiza

(1) Entre otros factores evidentes, estos fracasos son debidos en su mayor parte, al mal funcionamiento y también a la ausencia de juntas de vigilancia. Sin un apoyo proveniente de más arriba, les resulta psicológicamente difícil a los campesinos ajustar las cuentas a sus iguales.

ción en la reforma. Su aporte al capital social es remunerado con un bajo interés y los excedentes deben pasar a fondos y reservas. La sociedad auxiliar no es una federación de cooperativas, ni persigue fines de lucro. Es un agrupamiento de personas jurídicas organizadas al mismo tiempo o previamente a las cooperativas locales, mientras que la federación proviene de esas cooperativas y las agrupa exclusivamente. Sin duda, en un paso posterior la federación asumirá las funciones asignadas a la sociedad auxiliar. Pero en la presente situación, es necesario crear este organismo suplementario para permitir una inmediata puesta en marcha. En el caso de una reforma masiva, las cooperativas no tendrán ni la experiencia ni la capacidad técnica y financiera necesaria para cumplir por sí mismas todas las funciones; esta situación durará, sin duda muchos años; es por ello que la creación de estas sociedades auxiliares es un engranaje esencial del modelo de reforma agraria que hemos presentado.

La formación de los promotores de cooperativas: es capital en la fase de implantación local de la reforma. El reclutamiento y la preparación de estos promotores debe confiarse a las sociedades auxiliares y de esta forma se evita que la elección sea orientada más por las recomendaciones políticas que por el objetivo real de la reforma, descartándose entonces el peligro de la estatización. En efecto, bajo régimen totalitario, el administrador, nombrado directamente por una oficina gubernamental persigue al mismo tiempo objetivos técnicos y fines políticos. En la mayoría de los casos predomina este último y relega al último lugar del plan la reorganización del agro.

La sociedad auxiliar no es totalmente independiente, debe coordinar su acción con los planes del organismo de reforma agraria. Este último puede exigir determinadas condiciones a los candidatos a promotores: experiencia agraria, cooperativa y comercial, conocimiento de las técnicas de desarrollo, estudios especializados. Las sociedades auxiliares son como cuerpos intermedios, que consiguen integrar en el proceso de reforma las energías privadas y regionales al nivel de la empresa y el campesinado. Estas fuerzas tan importantes son malgastadas en los sistemas muy centralizados.

Este modelo de reforma persigue ante todo la formación de hombres provistos de un agudo sentido de responsabilidad personal y comunitaria. Una reforma agraria que se

inspire en estos principios corre el riesgo de acordar una gran autonomía en el período de transición. Toda la obra fracasará si falla el factor humano, de esta manera vemos la importancia de los promotores como estimulantes del ideal cooperativista (1). Si no se dispone de hombres capaces de asumir esta responsabilidad, el sistema producirá resultados muy pobres. Su presencia es especialmente importante en las empresas agrícolas semi-industriales en las que la administración es más compleja, dado el monto de los capitales y de la mano de obra contratada (2). Los promotores o extensionistas campesinos adocotrados para difundir los planes de reforma agraria y las técnicas agrícolas son también necesarios para el éxito de las comunidades locales. Los institutos de educación rural deben proveer estas élites campesinas indispensables para llevar a cabo un proceso masivo. Una ventaja innegable es la de permitir una reforma rápida y de poco costo. Se usan en la medida de lo posible las antiguas estructuras del establecimiento; los trabajos de subdivisión, cercamiento, irrigación, construcción de caminos y habitaciones no serán realizados al principio de la operación, sino a partir del momento en que la cooperativa está en pleno funcionamiento. Muchas de estas obras podrán ser ejecutadas en ese momento por los miembros de las cooperativas a un menor precio.

Por otro lado, el nivel de vida rural se elevará gracias al acrecentamiento del ahorro, siempre latente en el campo, a la organización de un mercado mejor adapta

- 
- (1) Aunque se trate de una reforma agraria masiva al número de promotores necesarios no es tan elevado. Cada comunidad de base representa de por sí a una población bastante grande. Si se calcula un promotor para atender 50 familias reunidas en una o varias cooperativas, harán falta alrededor de 200 para crear 10.000 nuevos propietarios. Como el promotor puede recomenzar su labor en otra comunidad luego de la etapa preparatoria (uno o dos años) este personal estará disponible de nuevo muy rápidamente.
- (2) En este caso se puede recurrir a los métodos más tradicionales. Durante el período de transición, el campesino deberá arrendar la tierra que recibirá en propiedad más tarde. Una parte de los beneficios del primer año serán destinados a cubrir el depósito original. Los contratos de arrendamiento y aparcería deberán ser perfeccionados con cláusulas que estimulen a las iniciativas personales. Es decir, que la cooperativa se inicia con la asociación de arrendatarios y aparceros.

do, al crédito supervisado y a la introducción de técnicas más racionales. Contrariamente al sistema marxista, este modelo no suprime la aspiración a la propiedad privada.

Su aplicación no requiere recurrir a la fuerza. Es una síntesis de iniciativa privada, de autonomía rural y de respeto al bien común de la nación. (Los intereses de la sociedad son expresados en un plan elaborado democráticamente).

Si las comunidades locales son integradas dentro de la comunidad nacional, las iniciativas del campesinado hasta este momento desechadas y reprimidas serán esta vez movilizadas para una reforma de las estructuras y la construcción solidaria de la nueva sociedad.





Tema 9 - BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Fernández y Fernández, Ramón:  
"Una Doctrina sobre la Reforma Agraria"  
Véase: TRIMESTRE ECONOMICO Volumen XXIX (1) Número 113;  
enero - mayo 1962
2. Fernández y Fernández, Ramón:  
Economía Agrícola y Reforma Agraria: Ediciones CEMLA  
(Méjico)
3. FAO:  
"LA CREACION DE NUEVAS UNIDADES AGRICOLAS" informe al  
segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la  
Tierra - Edición de Thomas F. Carroll.
4. Barraclough, Solon:  
"Lo que implica una Reforma Agraria"  
Véase "Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma  
Agraria" FAO, CORFO, BID, ESCOLATINA. Tomo I.
5. Fernández y Fernández, Ramón y Acosta, Ricardo  
"Política Agrícola" editado por el Fondo de Cultura  
Económica.
6. FAO ESCOLATINA; BID; CORFO:  
"Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agra  
ria" Tomo I - V
7. Chonchol, Jacques:  
"El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria"  
Editorial del Pacífico S.A, Santiago- Chile.
8. FAO:  
Informe del Seminario Latinoamericano sobre el problema  
de la Tierra; Brasil 1953.

Tema 1- COYUNTURA LATINOAMERICANA

1. Urquidí, Víctor:  
"Viabilidad Económica de América Latina. Fondo de Cultu  
ra Económica, Méjico.

2. FAO; BID; etc.  
"Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agraria" Tomo I; artículo 1,2 y 4 especialmente.
3. Castro José de:  
"Geografía del Hombre" Colección América Nuestra- Editorial Universitaria S.A. (original en Portugués).
4. Vekemans, Roger y Segundo, José Luis:  
"Tipología Socio-Económica de los Países Latinoamericanos". En: Revista Interamericana de Ciencias Sociales 2a. época; Vol. 2; Número especial UNION PANAMERICANA.
5. Chonchol, Jacques:  
"El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria" op. cit: Capítulo I-IV
6. Dominguez, Oscar:  
"El Condicionamiento de la Reforma Agraria" Université Catholique de Louvain, Collection de L'Ecole des Sciences Politiques et Sociales N° 173.
7. CEPAL, FAO:  
"Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana" Décima Sesión; Mar del Plata.

## Tema 2- LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA Y LA ECONOMIA

1. Urquidi, Víctor:  
Viabilidad Económica de América Latina pp. cit.
2. CEPAL, FAO:  
"Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana" 10a. Sesión, Mar del Plata, Marzo 1962.
3. FAO, BID, etc.:  
"Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agraria" Tomo I.

## Tema 3. LA AGRICULTURA Y DESARROLLO ECONOMICO = SOCIAL.

1. Flores, Edmundo:  
"Tratado de Economía Agrícola" Capítulos II y III, Especialmente; Fondo de Cultura Económica.

2. Raup, Philip M.  
"The Contribution of Land Reform to Agricultural Development: An Analytical Framework".  
Véase: "Economics Development and Cultural Change" Research Center for Economics Development and Cultural Change; University of Chicago Press Volume XII, Number I; october 1963.
3. Parsons, Kenneth H:  
"Reforma Agraria y Desarrollo Agrícola"  
Véase: "Actas de la Conferencia Internacional de Tenencia de la Tierra y Problemas Relacionados con la Agricultura". The University of Wisconsin Press; Madison 1956.
4. Fernández y Fernández, Ramón:  
"Una Doctrina sobre Reforma Agraria"  
Véase: Trimestre Económico Vol. XXIX N° 113 Enero-Marzo 1962.
5. Flores, Edmundo:  
"La Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso"  
Véase: Trimestre Económico Vol. XXX N° 120 Octubre-Diciembre 1963.
6. Furtado, Celso:  
Formación Económica del Brasil. Fondo de Cultura Económica.
7. Hirschman, Alberto:  
"Brazil's Northheart" Véase: Journeys Toward Progress; A. Twentieth Century Fund Study.
8. CEPAL:  
"The Selective Expansion of Agricultural Production in Latin America and its relationships to economic development" Bogotá 1955.
9. CEPAL; FAO, Naciones Unidas:  
"Una Política de emergencia para acelerar el Desarrollo Agrícola y elevar el Nivel de Vida Rural en América Latina" 1961.

10. FAO:  
"Relaciones entre la Reforma Agraria y el Fomento Agrícola" Roma 1953.
11. Hanny, Eduardo:  
Consideraciones Sociológicas en Torno a la Reforma Agraria en Latinoamérica.  
Véase: Economía N° 68.

#### Tema 4- SISTEMAS DE TENENCIA Y EXPLOTACION DE LA TIERRA:

1. Carrol; Tomas F:  
"El Problema de la Reforma Agraria en América Latina"  
Vease: "Controversias sobre Latinoamérica" Ensayo y Comentarios dirigidos y editados por Alberto O. Hirschman; Editorial del Instituto IDIA. Tel. (Original en unglés: "Latin American Issues")
2. Flores, Eduardo:  
"Tratado de Economía Agrícola" op. cit. Capítulos XI, XII, XIII y XIV, especialmente.
3. CIDA:  
"Borrador de Estudio sobre la Tenencia de la Tierra en Chile"
4. CIDA:  
"Estudio sobre Tenencia de la Tierra en Brasil".

#### Tema 5. OTRAS INSTITUCIONES DE LA AGRICULTURA:

1. Arroyo, Gonzalo:  
"Obstacles au Developpement Agricole"  
Vease: Revue de L'Action Populaire N° 167 Avril 1963  
pg. 433-446.
2. Venezian, Eduardo:  
"Algunos Aspectos del Capítulo, en Relación al Desarrollo Agrícola de América Latina".  
Presentado a la Séptima Conferencia de FAO, Brasil 1962.

3. FAO:  
"El Crédito Agrícola en los Países Económicamente subdesarrollados: Roma 1959.
4. FAO:  
"Un Estudio de la Educación Agrícola en Latinoamérica" realizado por Alvaro Chaparro. Roma 1952.

Tema 6- REFORMA AGRARIA Y POLITICA ECONOMICA.

1. Chonchol, Jacques:  
"El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria" op. cit. Caps. V y VI.
2. Arroyo, Gonzalo:  
"Pour una Reform Agraire en Amerique Latine"  
Vease: Revue de l'Action Populaire Nº 177 Paris-Cera
3. Parsons, Kenneth H:  
"Reforma Agraria y Desarrollo Agrícola"  
Vease: Actas de la Conferencia Internacional de Tenencia de la Tierra y Problemas Relacionados con la Agricultura: The University of Wisconsin Press, Madison 1956 (original en Inglés).
4. Venezian, Eduardo:  
"Algunos Aspectos del Capital en Relación al Desarrollo Agrícola de América Latina. Presentada a la Séptima Conferencia de FAO, Brasil 1962.
5. INCORA:  
"Bases de una Política de Reforma Agraria"
6. CEPAL:  
"Una Política Agrícola para Acelerar el Desarrollo Económico de América Latina", Caracas 1961.
7. CEPAL:  
"El Papel de la Agricultura en los Acuerdos Latinoamericanos para Formar Mercados Comunes o de Zonas de Libre Comercio, Caracas 1961.

**Tema 7- ALGUNOS ESCOLLOS QUE DEBEN SORTEARSE:**

1. Arroyo, Gonzalo  
Pour une Reforme Agraire en Amerique Latine  
op. cit.
2. Rulier, Gilbert:  
"La Tributación Agrícola y el Desarrollo Económico"  
Vease: Revista Económica Latinoamericana;  
Año I; N° 2; Abril-Junio 1961.

**Tema 8- ALGUNOS MODELOS COMPLETOS DE REFORMA AGRARIA:**

1. Arroyo, Gonzalo:  
Pour une Reforme Agraire etc...op.cit. o bien:  
Cambio de Tenencia de la Tierra Mensaje....
2. CIDA:  
Borrador estudio sobre Tenencia de la Tierra  
en Chile (Parte referente a INPROA)
3. Bun, Carlos:  
Las Cooperativas, una Economía para la Libertad,  
Editorial del Pacífico S.A.

Curso Internacional de Reforma Agraria

Argentina - Set.28 -noviembre 28-1964

TOPICO 1 \*

Dr. Antonio M. Arce

DESARROLLO SOCIAL Y SOCIOLOGIA RURAL EN AMERICA LATINA

Para lograr una más amplia y sólida comprensión de los problemas de la tierra es necesario conocer claramente el marco dentro del cual ocurren. Es por eso que consideramos indispensable definir y analizar someramente ciertos conceptos básicos, tales como desarrollo económico, desarrollo social y sociología rural.

Desarrollo Económico

El economista Kindleberger (5) sostiene que "en el crecimiento económico la medida unidimensional es la renta nacional por cápita. El crecimiento económico implica un aumento de esta variable". De lo que se trata es de elevar la renta nacional mediante una mayor producción y productividad para que se produzca un mejoramiento del nivel de ingreso por habitante. Se espera que este mejoramiento, a su vez, se traduzca en una elevación de los niveles de vida del país.

La situación de América Latina a ese respecto era poco prometedora para el período de 1955 a 1959, ya que el promedio de ingresos por habitante para esa época era de ~~us~~ \$ 300, o sea, el 1/7 del de los Estados Unidos y 1/3 del de Europa Occidental. En 1953, 15 países latinoamericanos tenían menos de \$ 300 de renta media por cápita y tres de ellos \$ 100 o menos.

El nivel de desarrollo económico ha mejorado, aunque no en la proporción que es necesaria. Utilizando información del Tercer Informe Anual del Fondo Fiduciario de Progreso Social del BID. 1963, (3) hemos preparado el cuadro siguiente, que muestra la situación

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse.

de los países latinoamericanos en el año de 1962 principalmente.

CUADRO N° 1

Producto Nacional Bruto (P.N.B.) por Cápita de los países latinoamericanos en U.S. \$ corrientes.

P A I S	AÑO	P.N.B.
Venezuela	1962	826
Argentina	1962	738
Uruguay	1961	687
Chile	1962	458
Panamá	1962	437
Colombia	1962	409
México	1962	386
Costa Rica	1962	385
Brasil	1962	331
Nicaragua	1962	248
Ecuador	1962	240
El Salvador	1962	214
Honduras	1962	209
Perú	1962	205
Guatemala	1962	175
Paraguay	1961	119
Bolivia	1961	107
Haití	1962	77
República Dominicana	No hay	datos
Promedio para América Latina		347

Fuente: BID (3)

Como bien puede observarse, hay once países con menos del promedio para América Latina, tomando en cuenta a la República Dominicana que, de acuerdo con datos de años anteriores, no creemos haya llegado a \$ 347.-



El promedio para América Latina que muestra el Cuadro 1 sigue siendo bajo en comparación con los Estados Unidos, aún utilizando el dato de \$ 2060 como promedio del período 1955-1959 para ese país.

Por otra parte, el espectacular crecimiento de la población que se viene operando en América Latina y que estudiaremos en una conferencia futura, nulifica en gran parte el aumento de \$ 47 de renta promedio per cápita del período 1955-1959 a esta parte.

Por ser América Latina un continente eminentemente agrícola se hace indispensable un análisis, aunque breve, del papel que desempeña la agricultura en el desarrollo económico de nuestros países

En 1950 más de la mitad de la población activa de América Latina se dedicaba a actividades agropeduearias pero sólo contribuía con 1/4 al producto nacional bruto. En cambio sólo 1/6 de la población activa se dedicaba a las industrias manufactureras, contribuyendo con igual proporción que la agricultura al producto bruto.

Sin entrar en mayores detalles podemos afirmar que en América Latina la productividad de sus trabajadores es baja. Y como si eso fuera poco, la de los trabajadores agrícolas, que son la mayoría, es de las más bajas de todas. No este el momento de analizar las causas de este hecho. Sin embargo, esperamos que el desarrollo de los siguientes tópicos permita descubrir algunos factores, especialmente de carácter social, responsables de esa situación.

### Desarrollo Social

En forma muy breve y concisa podemos decir que algunos de los factores de la baja productividad y el lento crecimiento de la producción agropecuaria son la mala distribución de la tierra, deficiente uso de la tecnología existente, falta de crédito y otras condiciones económicas, así como aspectos sociales y factores culturales que son el marco en que se desenvuelve toda actividad humana. Todos esos factores son, ante todo, humanos, porque el hombre está presente en todos ellos.

Si bien es cierto que el hombre es parte integrante del proceso de desarrollo económico, no lo es menos que es, ante todo, el fin del mismo. La meta del desarrollo económico debe ser el mejoramiento de la condición del hombre. Es cierto que para lograr un mejoramiento del nivel de ingreso por habitante es necesario aumentar la productividad por habitante. Esto se logra

logra entre, otras cosas, con facilidades de capital, con acceso a la tierra para hacerla producir y, sobre todo, con trabajo. Es el hombre el que hace producir la tierra con la esperanza de su propio mejoramiento y dignificación.

Para que el hombre sea capaz de producir, necesita de ciertas condiciones mínimas en su relación con la tierra y con sus semejantes. Necesita tener ciertos conocimientos, ciertas destrezas, buena salud, un nivel adecuado de alimentación, facilidades de recreación, sentirse digno, seguro, libre. Necesita estar en condiciones de cambiar sus actitudes, sus creencias, sus tradiciones, cuando él esté convencido de que ese es necesario para su mejoramiento.-

Por las razones anteriores, el desarrollo social es considerado como un mejoramiento de los niveles de vida, que puede ser a la vez el resultado o la causa de un cambio en la estructura de la sociedad. Es decir, el cambio de una sociedad de clases rígidas y mínimas a una con diferentes estratos, caracterizada por una fluída movilidad social vertical. En el caso específico del sector agrícola, el paso de una estructura rígida de dos clases -terratenientes y peones- a otra en la que emerja la clase de los pequeños propietarios con oportunidades de ascender en la escala social.

Específicamente, en el caso de los países agrícolas poco desarrollados, el desarrollo social tiende a ampliar la incipiente clase que está entre la de los terratenientes y la de los peones, dándole oportunidad a la gran masa de trabajadores agrícolas de ascender en la escala de prestigio social y de gozar de mejores niveles de vida y de un sentimiento de seguridad, dignidad y libertad.

Algunos economistas sostienen que lo único importante es el mejoramiento de las condiciones económicas del hombre ya que ello conduce automáticamente a su mejoramiento social. La simple experiencia demuestra, para no citar estudios empíricos que lo comprueban, que no siempre eso es cierto, sobre todo cuando hay elementos culturales que le imprimen a grupo social una orientación determinada. Por otra parte, hay sociólogos que piensan que lo importante es desarrollar al hombre socialmente ya que ello conduce automáticamente a su bienestar económico.

Nosotros no gastaremos el tiempo en tratar de dilucidar si un pueblo es rico porque su población es saludable y con un alto grado de alfabetización o, si es saludable y alfabeto porque es rico. Nosotros creemos que los factores económicos y sociales son interdependientes, aún cuando el peso de ellos varía

según las circunstancias y la orientación cultural de la sociedad de que se trate. En la vida real los dos tipos de factores operan como un todo y los científicos los separan sólo para facilitar el análisis. Nosotros compartimos el criterio del economista Kindleberger (5) cuando dice que "no se puede afirmar de una manera general que las actitudes sociales preceden o sigan a los cambios económicos". Sin embargo, nuestro énfasis estará puesto en los aspectos sociales del desarrollo debido a que nuestra formación profesional (sociológica) nos permite enfocarlos con cierta precisión.

### Sociología Rural

#### Concepto

La sociología rural puede ser considerada como el estudio científico de las relaciones sociales que ocurren en el medio rural y sus consecuencias. Por ser parte de la sociología general su énfasis está puesto en la interacción humana y lo que resulta de esa interacción. Sin embargo, se diferencia de aquélla en que enfoca su interés en la interacción que ocurre en las áreas rurales. Del estudio científico de esas relaciones sociales humanas los sociólogos rurales formulan una serie de principios y obtienen un cuerpo sistematizado de conocimientos que es a lo que comúnmente se le llama sociología rural, de igual manera que del estudio científico de otros sectores del universo se derivan conjuntos de hechos y principios que se llaman física, química o geología.

El propósito fundamental de esta sección es el de dejar claro el hecho de que las relaciones sociales humanas son susceptibles de estudio mediante la aplicación del método científico y que por consiguiente la sociología es una disciplina científica. La sociología rural específicamente describe de manera objetiva la naturaleza y desarrollo de los grupos sociales rurales, así como sus procesos y actividades. Como disciplina científica describe lo que es. No tiene por consiguiente, carácter ético. Por ello precisamente está en mejor capacidad de presentar hechos reales y verídicos que sirvan para planear y ejecutar programas de desarrollo rural, tendientes a un mejoramiento de las condiciones de la sociedad campesina. La sociología rural, como creación de los sociólogos norteamericanos, al decir de Mendieta y Núñez, es eminentemente pragmática. Trata de descubrir principios y hechos que sirvan para resolver problemas humanos en relación con la agricultura y la vida rural. Pero en su descubrimiento se ciñe a los cánones del método científico. La objetividad en la observación de los fenómenos, en el análisis de los datos y en la

presentación de los resultados en su norma invariable

Las consideraciones anteriores son necesarias para hacer la diferencia entre sociología y filosofía social, reforma social, etc.

## Contenido

Comenzaremos por aclarar una vez más que consideramos que la sociología es una sola. El foco de interés, cual es la interacción dentro y entre grupos sociales, así como los métodos y instrumentos para observarla y describirla son los mismos. Por supuesto que, al igual que otras disciplinas científicas, la sociología tiene diferentes campos o áreas de interés. Los resultados del análisis de las relaciones humanas que ocurren en la ciudad, en la fábrica, en los sistemas de educación formal, en el campo, o alrededor de los sobrenatural y lo desconocido han dado origen a la sociología urbana, sociología industrial, sociología de la educación, sociología rural y sociología de la religión para citar sólo unos ejemplos.

El contenido de la sociología rural no difiere en lo fundamental del de la sociología general, ya que, como hemos señalado en repetidas ocasiones, estudia los mismos fenómenos que ésta, pero referidos al medio rural. Ese medio, sin embargo, le imprime características definidas a esos fenómenos. El fenómeno de la estratificación social, por ejemplo, ocurre tanto en la ciudad como en el campo y son básicamente los mismos factores los que le dan origen. Hay, sin embargo, diferencias básicas entre la ciudad y el campo con respecto a número de clases, composición de las mismas y movilidad entre unas y otras. Una situación semejante se presenta con respecto a procesos como la cooperación, el conflicto, el cambio sociocultural, la comunicación y la difusión, para citar sólo algunos ejemplos.

Específicamente, y para ponerlo en forma simple, la sociología rural estudia la naturaleza y desarrollo de los grupos sociales en la sociedad rural, tales como la comunidad rural y otros grupos de localidad; la familia; la escuela y la educación; la iglesia y la religión; el gobierno local; la división de la sociedad rural en estratos; y la propiedad de la tierra y factores relacionados. Por supuesto que esos grupos sociales que forman la sociedad rural están compuestos de gente que tiene cierta composición racial, que nace, que muere y que migra, por lo que no puede la sociología rural descuidar el estudio de esos aspectos de la población.

El estudio de la naturaleza y desarrollo de los grupos sociales rurales es de suma importancia, pero por sí sólo

no da idea de lo que sucede en la sociedad rural. Es apenas el marco en que ocurren los fenómenos dinámicos que le dan vida a esa sociedad. Es por eso que parte fundamental del contenido de la sociología rural es el estudio del aspecto dinámico de esos grupos. En otras palabras, el análisis de los procesos y actividades de esos grupos. Procesos tales como el cambio socio-cultural, la comunicación, la difusión, el liderazgo y la movilidad social, así como otros más generales como la cooperación y el conflicto, son materia de análisis sistemático de la sociología rural.

### Papel de la sociología rural en el desarrollo social de América Latina

En nuestro enfoque del desarrollo social, el hombre es el eje alrededor del cual gira toda actividad humana. El mejoramiento de las condiciones materiales y espirituales en que se desenvuelve, es el fin del desarrollo, llámase económico, agrícola o social. En el caso específico de las regiones rurales, el objetivo es un mejoramiento de los niveles y standards de vida de la población, especialmente de la gran masa de gentes que trabaja como peones, a la vez que oportunidades de ascender en la escala de prestigio social. Así mismo, la creación de un sentimiento de seguridad, libertad y dignidad, que eleve al máximo su condición de ser humano.

Si pretendemos lograr un mejoramiento del ser humano, debemos saber antes en forma objetiva cuáles son las condiciones en que se desenvuelve y las causas de ellas. Debemos estudiar las relaciones sociales allí donde ocurren y describirlas desapasionadamente, para poder descubrir los puntos débiles, susceptibles de mejoramiento.

La sociología rural tiene un cuerpo de teoría que permite diseñar en forma coherente la investigación de los fenómenos sociales y ha logrado desarrollar métodos e instrumentos para su observación y análisis que nos permiten cierta seguridad en la validez y confiabilidad de la información. De modo que la sociología rural suministra bases firmes para diseñar los cambios de las condiciones humanas que deseamos para el futuro, aumentando las probabilidades de éxito de la empresa. La sociología rural, con su cuerpo de teoría, sus métodos, técnicas e instrumentos especialmente diseñados para observar, analizar y describir los fenómenos sociales, es un auxiliar eficaz para el reformador social.

En el caso específico de pretender un mayor y más seguro (aunque no siempre más rápido) desarrollo social de las regiones rurales de América Latina, la sociología rural es indispensable. Primeramente, porque nos permite conocer la situación social presente, paso previo a cualquier plan de reforma social. Nos permite saber, entre otras cosas, sobre aspectos básicos de las relaciones entre el hombre y la tierra; sobre el número y naturaleza de las clases sociales existentes; sobre la situación real con respecto a la movilidad social vertical y las bases y mecanismos que facilitan o impiden esa movilidad; sobre la situación o importancia relativa de los diferentes componentes del nivel de vida y sobre los niveles de aspiraciones en las regiones rurales. En segundo lugar, porque es capaz de señalar el marco social y cultural en que se espera van a llevarse a cabo los cambios que conduzcan a la situación social que se desea.

La reforma agraria, como uno de los medios de alcanzar la situación social deseable, es ante todo un fenómeno social, aún cuando reconocemos que los factores de carácter económico y político son de enorme importancia y que todos ellos están inter-relacionados. Pues bien, es a la sociedad rural a la que corresponde describir los factores sociales de la reforma agraria, su relación con otros factores y su importancia relativa.

### La sociología rural en América Latina

No pretendemos hacer un estudio de los antecedentes históricos de la sociología rural, ya que hay muchos estudios al respecto, entre los que merece citarse el de Mendieta y Núñez, por claro y conciso (6)

Tampoco pretendemos hacer un análisis de la evolución de la sociología rural en América Latina, ya que eso ha sido tratado con toda propiedad por Alfredo Poviña (7), Gino Germani (4), y T. Lynn Smith (8). Nuestro interés es señalar en forma general el estado actual de la disciplina y el tipo de estudios que son necesarios en esta época en que se trata de impulsar el desarrollo económico-social de nuestros países.

En este sentido sería bueno consultar el estudio que Stavenhagen (9) hace sobre el estado actual de la investigación en sociología rural en América Latina. Aún cuando parece que el énfasis está puesto en los estudios antropológicos, su evaluación crítica de algunas tendencias que se perfilan en el campo de la investigación sociológica es de valor para los interesados en ese campo.

Con muy raras excepciones, la sociología de las universidades latinoamericanas está arrimada a facultades de otras disciplinas y tiene una orientación de tipo especulativo que mucho se parece a filosofía social. Por diversas razones, especialmente de carácter histórico, la sociología carece de la personería de las ciencias económicas, por ejemplo, y es impartida en la mayoría de los casos por abogados, economistas, filósofos, etc. Afortunadamente se nota un creciente interés por desarrollar la disciplina. Sociólogos profesionales graduados en los Estados Unidos y egresados de facultades y escuelas de sociología de Colombia, Chile, Brasil y Argentina, para citar sólo unos ejemplos, están dándole fisonomía propia a la disciplina.

En el caso de la sociología rural la situación es bastante crítica. Cursos específicos de sociología rural son casi inexistentes en las universidades latinoamericanas.

La investigación sistemática, empírica, de los fenómenos de la vida rural es muy escasa en América Latina. Pareciera que somos más dados a especular y a dar soluciones rápidas a cuanto problema social se nos presente, que a investigar objetivamente las causas de dichos problemas. Es posible que esa orientación vaya cambiando conforme aumenta el número y la calidad de personal especializado en sociología rural.

Un estudio de carácter muy general que realizamos en algunos países de Latino América sobre los recursos humanos para la investigación de las ciencias sociales nos demostró que hay mucho por hacer en ese sentido (2).

Investigaciones rigurosas sobre problemas de la vida rural, que permiten hacer ciertas generalizaciones sobre la realidad de nuestro medio rural y que den información válida para planificar programas de acción, son relativamente pocas y están diseminadas a través del continente. Algunas de ellas, como las realizadas por Mendieta y Núñez en México, Oscar Domínguez en Chile, y Gino Germani en Argentina, serán mencionadas o parcialmente analizadas en las conferencias siguientes.

El tipo de investigación sobre cambio social espontáneo o planeado que necesitamos en estos momentos es el que se realiza en el campo mismo que ocurren los fenómenos sociales, utilizando métodos e instrumentos que aseguren la veracidad de la información. Estudios como los realizados por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas parecen llenar, en general, esos requisitos (1).

El desarrollo de los diferentes tópicos servirá para demostrar al menos en parte, la utilidad de la sociología rural en el desarrollo social de América Latina.

LITERATURA CITADA

- (1) Alers-Montalvo Manuel, Antonio M. Arce y Roy A. Clifford La Sociología Rural durante 15 años en el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Turrialba, Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1963.
- (2) Arce, Antonio M. Estudios de los recursos humanos y académicos sobre ciencias sociales e investigación en comunicaciones de países seleccionados de América Latina. San José, Costa Rica, PIIP, 1961.
- (3) Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Tercer Informe Anual, 1963.
- (4) Germani, Gino. El desarrollo y estado actual de la sociología latinoamericana, Buenos Aires Argentina. Cuaderno 17 del Boletín del Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, 1959 .
- (5) Kindleberger, Charles P. Desarrollo Económico. New York, The McGraw-Hill, 1961. p. 1 y 76.
- (6) Mendieta y Núñez, Lucio. Qué es la Sociología Rural ? Estudios Agrarios. México, D.F. Centro de Investigaciones Agrarias e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México. Año 1, N° 2, enero-abril de 1961. pp. 79-92 .
- (7) Poviña, Alfredo. Historia de la Sociología latinoamericana
- (8) Smith, T. Lynn. Sociología Rural. Maracaibo, Venezuela. Universidad de Zulia, 1963 (Capítulo- El desarrollo de la Sociología Rural en Latinoamérica, pp.31-39 ).
- (9) Stavenhagen, Rodolfo. Resumen del estado actual de la investigación en sociología rural en América Latina. Bogotá Colombia, VII Congreso Latinoamericano de Sociología. Documento N° 26 (Mimeografiado).



TOPICO 2 \*

LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA EN AMERICA

LATINA Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES

Dr. Antonio M. Arce

Ideas generales sobre la propiedad de la tierra

Como nuestro análisis del desarrollo social gira alrededor de la reforma agraria, que tiene como base fundamental el concepto de tenencia de la tierra, se hace necesario clarificar, aunque someramente, el significado y evolución de ese concepto en nuestra América Latina.

El concepto de propiedad

Propiedad significa un conjunto de derechos sobre cosas o los derechos sobre los beneficios futuros.

No importa como se defina propiedad, la mayoría de los autores coinciden en que ésta no puede existir aparte de un conjunto de derechos y las cosas, artículos o bienes sobre los que se ejercen esos derechos.

El concepto de propiedad ha sido definido de diversas maneras. Sin embargo, la gran mayoría de las definiciones, por diferentes que parezcan, toman en cuenta dos elementos sin los cuales es imposible concebir la propiedad: un conjunto de derechos y las cosas, artículos o bienes sobre los que se ejercen esos derechos. Algunos sostienen que lo importante son los derechos y no las cosas. Otros mantienen que para fines prácticos son las cosas las que cuentan, ya que sin ellas no habría posibilidad de ejercer derechos. Nosotros creemos que ambos elementos son indispensables a la existencia de la propiedad y que si bien es cierto que discusiones de este tipo tienen valor académico, no calzan bien dentro de los propósitos de la presente discusión.

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse.

CIRA-ARGENTINA

A-11-2

Nelson (4. p. 242) dice que "R. T. Ely y G. S. Wehrwein señalan que propiedad conlleva (1) el dueño, (2) el objeto de propiedad, y (3) el Estado para proteger al dueño o propietario en sus derechos sobre el objeto de propiedad. Sin ese tercer factor -la protección del Estado- la propiedad privada casi no existiría, a menos que el propietario fuera lo suficientemente fuerte como para mantener su posesión contra la usurpación de otros. La propiedad, entonces, como nosotros lo conocemos, es un derecho otorgado al individuo por la sociedad, que a su vez le garantiza ese derecho".

Evolución del derecho de propiedad.

En el sistema feudal europeo las tierras pertenecían al rey o al Estado. Realmente al rey, ya que los soberanos absolutos proclamaban: el Estado soy yo. El rey daba tierras a sus súbditos por simpatía, favores o intereses personales, o servicios militares. Los señores feudales, a su vez arrendaban parte de sus feudos a cambio de trabajo o cosechas, o servicios personales como defender sus feudos.

Con el descubrimiento de América el sistema feudal se trasladó a nuestro continente. Los conquistadores y amigos del rey recibían tierras con cierto número de indios, que no eran otra cosa que esclavos. El sistema feudal se convirtió así en una práctica más inhumana que en Europa.

Las guerras de la Independencia en América liberaron a los americanos del yugo español. Trajeron consigo la abolición de la esclavitud, pero nos dejaron como herencia un sistema de tenencia de la tierra en el cual ésta, en su mayoría, está en manos de unos pocos mientras que los muchos carecen de tierras o de normas seguras y estables para cultivarlas aunque no sea como propietarios.

#### Algunas clasificaciones sobre el régimen de tenencia de tierras.

Existen varias clasificaciones sobre el régimen de tenencia de tierras, cada una de las cuales tiene sus ventajas e inconvenientes. Por vía de ilustración simplemente se presentan a continuación las clasificaciones del Censo de los Estados Unidos y la del Dr. T. Lynn Smith. La clasificación usada por el censo de las Américas de 1950 es la que nos interesa porque de ella emanan los datos con que conta-

mos para diversos propósitos. No nos interesa la discusión académica sobre si es correcta o incorrecta. Esa es la fuente de información que poseemos y a ella le dedicamos cierta atención.

1. Clasificación del Censo de los Estados Unidos. (5. p. 272)
  1. Empresarios Agrícolas
    - A. Propietarios
    - B. Administradores
    - C. Arrendatarios
      1. Arrendatarios propiamente dichos.
      2. Arrendatarios fijos
      3. Aparceros
      4. Cultivadores
      5. Otros arrendatarios
  11. Trabajadores Agrícolas
    - A. Trabajadores gratuitos de la familia
    - B. Todos los demás
2. Clasificación propuesta por el Dr. T. L. Smith. (5.p. 276)
  - I. Empresarios Agrícolas
    - A. Propietarios y medio propietarios
    - B. Administradores
    - C. Arrendatarios
      1. Al contado
      2. Fijos
      3. Medianeros
  - II. Trabajadores Agrícolas
    - A. Locatarios medianeros
    - B. Aparceros
    - C. Jornaleros
    - D. Trabajadores gratuitos de la familia
3. Clasificación del Censo de las Américas de 1950 (3) El Censo de las Américas usó un sistema que nosotros sintetizamos de la siguiente manera:
  - I. Explotaciones operadas bajo un solo régimen
    - A. Propias del productor
    - B. Arrendadas de otros

1. Mediante pago de una cantidad fija en dinero o especies.
  2. En aparcería
  3. Contra prestación de servicios
  4. Bajo otros arreglos
    - a. Ocupantes gratuitos
    - b. Poseedores de tierras fiscales
- C . Otras formas
1. Ocupantes sin título (Parásitos, colonos, usu - fructarios, etc.)
  2. Ocupadas bajo formas colectivas de tenencia
  3. Operadas bajo otras formas simples
    - a. Ocupantes de tierras fiscales
    - b. Operadas por administradores, "colonos", etc..

## II. Explotaciones operadas en forma mixta

Como es fácil observar, existen algunas incongruencias y contradicciones en la clasificación.

Estas incongruencias y contradicciones son más patentes en lo que se refiere a ocupantes gratuitos, poseedores de tierras fiscales y "colonos".

### Análisis general y breve sobre el régimen de tenencia de tierras en América Latina.

Como acabamos de ver, el Censo de las Américas de 1950 clasificó las explotaciones agrícolas en dos grandes grupos: las operadas bajo un solo régimen, o sean las tierras explotadas con formas simples de tenencia, como por ejemplo la tierra propia del productor, y las explotadas con arreglo a formas mixtas de tenencia, o sean las explotaciones operadas en parte bajo una forma de tenencia y en parte bajo otra.

La mayoría de las explotaciones y de la superficie de tierra explotada en América Latina son operadas bajo un solo régimen.

Sin embargo, existen diferencias apreciables entre ciertos países latinoamericanos, como puede observarse en el Cuadro número 2, que hemos confeccionado por vía de ejemplo y utilizando información de "la Estructura Agropecuaria de las Naciones Americanas", (3) que es el análisis estadístico-censal de los resultados obtenidos bajo el programa del Censo de las Américas de 1950, publicado por el Instituto Interamericano de Estadística, que en adelante seguiremos llamando IASI.

CUADRO N° 2

Explotaciones en algunos países americanos operados bajo un solo régimen y bajo formas mixtas de tenencia, en porcentajes.

PAIS	OPERADAS BAJO UN SOLO REGIMEN	OPERADAS BAJO FORMAS MIXTAS
MEXICO (1950)		
N° Explotaciones	100	0
Superficie (Ha)	100	0
BOLIVIA (1950)		
N° Explotaciones	100	0
Superficie (Ha)	100	0
ARGENTINA (1947)		
N° Explotaciones	93.52	6.48
Superficie (Ha)	90.49	9.51
PANAMA (1950)		
N° Explotaciones	90.73	9.27
Superficie (Ha)	85.98	14.02
URUGUAY (1951)		
N° Explotaciones	88.63	11.37
Superficie (Ha)	73.98	26.02
Estados Unidos (1950)		
N° Explotaciones	84.67	15.33
Superficie (Ha)	63.54	36.46
CHILE (1955)		
N° Explotaciones	75.75	24.25
Superficie (Ha)		

CIRA-ARGENTINA

A-11-2

El cuadro anterior nos demuestra que mientras hay países como México y Bolivia en que la totalidad de sus explotaciones así como de la superficie en explotación son operadas bajo un solo régimen, hay otros como Chile con el más bajo porcentaje en el número de explotaciones operadas bajo un solo régimen (en efecto es el más bajo porcentaje de América) y como los Estados Unidos con el más bajo por ciento de su superficie operada bajo un solo régimen (también el más bajo de América). Argentina está en el grupo de países con alta proporción de explotaciones operadas bajo un solo régimen.

Con el objeto de examinar cómo se distribuyen las explotaciones operadas bajo un solo régimen en algunos países americanos, hemos preparado el Cuadro N° 3. Como bien se comprenderá, el Cuadro es parcial porque el fin que se persigue es el de ilustrar algunos puntos.

Se han escogido esos países para ilustrar ciertos hechos, a saber:

- a. Costa Rica es uno de los países de América Latina con más alto porcentaje de explotaciones propias del productor: 81.08%. En este sentido sólo Chile le sobrepasa con 81.67%. Con respecto a la superficie en hectáreas propias del productor, Costa Rica es también el país que tiene el más alto porcentaje, después de El Salvador; el primero con 89.73% y el segundo con 92.20%.
- b. Argentina es uno de los países de América Latina con el menor porcentaje de explotaciones propias del productor, sobrepasándole en este sentido solamente Panamá y Honduras. También es uno de los países con más bajo porcentaje de superficie propia del productor. Es el país con el más alto porcentaje de explotaciones arrendadas de otros (40.59%) y el segundo en alto porcentaje de superficie arrendada de otros (26.55%), sobrepasándole en este sentido sólo el Uruguay.
- c. El Uruguay es el país con el más alto porcentaje de superficie arrendada de otros (32.87%), siguiéndole en este sentido Argentina. En cuanto al porcentaje del número de explotaciones arrendadas de otros sólo Argentina le sobrepasa.

CUADRO N° 3

Explotaciones en algunos países americanos operados bajo un solo régimen, en por cientos.

NACION	BAJO UN SOLO RE-IMEN	PROPIAS DEL PRODUCTOR	ARREN-DADAS DE OTROS	OTRAS FORMAS
Costa Rica (1950)				
N° Explotaciones	88.61	81.08	5.39	2.14
Superficie (Ha)	91.94	89.73	1.06	1.15
Chile ( 1955 )				
N° Explotaciones	75.75	81.67	13.35	2.73
Superficie (Ha)				
Argentina (1947)				
N° Explotaciones	93.52	36.81	40.59	16.12
Superficie(Ha)	90.49	36.02	26.55	27.92
Uruguay (1951)				
N° Explotaciones	88.63	50.25	34.73	3.65
Superficie (Ha)	73.98	40.28	32.87	0.83
México (1950)				
N° Explotaciones	100.00	68.05	3.12	29.83
Superficie (Ha)	100.00	<del>30.11</del>	4.19	65.70
Panamá (1950)				
N° Explotaciones	90.73	14.10	9.34	67.29
Superficie (Ha)	85.98	38.84	7.43	39.71

Fuente: IASI (3. Cuadro 24, pp. 52-55

CIRA - ARGENTINA

A-11-2

- d. México es el país de América Latina con el más bajo porcentaje de superficie propia del productor; sólo el 30.11%. Por otro lado, este país es el de más alto porcentaje de superficie en "otras formas" (65.70%). Ese por ciento se descompone en 26.98% en formas colectivas de tenencia, el 0.65% ocupadas sin título y el 38.07% de superficies operadas bajo otras formas simples, predios operados por sus administradores en su mayoría.
- e. Panamá es el país de América Latina con el más bajo porcentaje de explotaciones propias del productor (14.10 %) y con uno de los más bajos porcentajes de su superficie en esta categoría, aventajándola en este sentido sólo tres países. Por otro lado es el país con el más alto porcentaje de explotaciones operadas en "otras formas" (67.29%) y con un alto porcentaje de su superficie en esa categoría (39.71). La alta proporción de explotaciones operadas en "otras formas" se debe a que todas ellas son ocupadas sin título.

#### Análisis breve y general sobre el tamaño de las explotaciones agropecuarias en América Latina.

La distribución de los predios agrícolas en América Latina está exageradamente desequilibrada, permitiendo la concentración de tierras en pocas manos, como lo demuestra el cuadro N° 4.

La información anterior nos revela que el 65% de las explotaciones agropecuarias (farmland) pertenece al 1.5% de los finqueros. Por otro lado, el 73% de los pequeños finqueros tienen menos del 4% de la tierra de cultivo.

La información anterior es elocuente con respecto al estado general de la distribución de la tierra en América Latina alrededor de 1950. Es necesario sin embargo, examinar el problema en forma más específica, aunque sea sólo en algunos países. Con base en el informe de IASI (3) nosotros sintetizamos la situación de algunos países latinoamericanos con respecto a explotaciones agropecuarias de menos de 5 Hectáreas y de más de 1000 hectáres en la forma siguiente:

- a. En Argentina en el año de 1947 el 12.65% de las explotaciones eran de menos de 5 hectáreas y el 5.45% de más de 1000. No hay datos sobre el por ciento total de la superficie que eso representa. Sabemos, sin embargo, que



## CUADRO N° 4

Distribución porcentual de los predios agrícolas en América Latina alrededor de 1950

Tamaño de las explotaciones agrícolas (hectáreas)	% de las explotaciones agrícolas	% de la superficie de la tierra
0 - 20	72.6	3.7
20 - 100	18.0	8.4
100 - 1000	7.9	23.0
Más de 1000	1.5	64.9
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Oscar Delgado ( I. Mimeografiado)

tiene 36 explotaciones (0.01 % de las explotaciones) de 100.000 hectáreas y más.

- b. En Brasil en el año de 1950 el 22.21 % de las explotaciones eran de menos de 5 hectáreas, representando eso sólo el 0.50% del total de la superficie en explotación. Por otro lado, había sólo el 1.58% de explotaciones de 1000 hectáreas y más, pero eso representaba el 50.86% del total de la superficie en explotación. Además, tenía 60 explotaciones (5.16% de la superficie total) de 100.000 hectáreas y más.
- c. En Uruguay en 1951 el 12.85% de las explotaciones eran de menos de 5 hectáreas, pero eso representaba sólo el 0.17% del total de la superficie en explotación. Por otro lado, sólo el 4.22% de las explotaciones eran de 1000 hectáreas y más, pero ellas representaban el 56.48 del total de la superficie en explotación. Dentro de esas explotaciones del 1000 y más, hay 71 (0.08% de las explotaciones) que son de 10.000 hectáreas y más y que comprenden el 6.66% de la superficie total.

CIRA - ARGENTINA

A-11-2

- d. En Guatemala en el año de 1950 el 76.18% de las explotaciones eran de menos de 5 manzanas, pero eso representaba sólo el 9.01% del total de la superficie en explotación. Por otro lado, tenía sólo el 0.15% de las explotaciones de 1280 manzanas y más y eso representaba el 40.84% del total de la superficie en explotación.
- e. En México en el año de 1950 el 72.64% de las explotaciones eran de menos de 5 hectáreas, pero eso representaba sólo el 0.94% del total de la superficie en explotación. Al mismo tiempo tenía el 1.42% de las explotaciones de 1000 hectáreas y más y eso representaba el 79.43% del total de la superficie en explotación.
- f. Panamá tenía en 1950 el 51.99% de las explotaciones de menos de 5 hectáreas y eso representaba el 8.28% del total de la superficie en explotación. Por otro lado, tenía sólo el 0.07% de las explotaciones de 1000 hectáreas y más, representando eso el 12.17% del total de la superficie en explotación.
- g. En Costa Rica en el año 1950 el 62.44% de las explotaciones eran menos de cinco manzanas y eso representaba el 1.47% del total de la superficie en explotación. Por otro lado, el 0.30% de las explotaciones eran de 1000 manzanas o más, pero eso representaba el 38.75% del total de la superficie en explotación.

#### Consecuencias de la concentración de la tierra en pocas manos

En el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria que organizó el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y que se llevó a cabo en la Universidad de Costa Rica de octubre a diciembre de 1962, el aspecto de las relaciones entre la reforma agraria y el desarrollo social estuvo a cargo del doctor T. Lynn Smith y del autor de este trabajo. En esa ocasión el Dr. Smith señaló diez rasgos característicos de las grandes unidades de explotación agrícola (2. p. B-10).

Nosotros creemos que las consecuencias de la concentración de la tierra en pocas manos pueden resumirse en los once puntos siguientes, de los cuales los ocho primeros fueron señalados por Smith en el curso a que hemos hecho referencia.

1. Bajos niveles de vida
2. Grado alto de estratificación social
3. Tendencia a la formación de sistemas de castas
4. Escasa movilidad social vertical
5. Relaciones sociales ríidas de ordenar y obedecer
6. Pocas oportunidades para el desarrollo de la personalidad
7. El trabajo manual es considerado degradante
8. Entronización de la rutina por falta de oportunidades de hacer decisiones
9. Poco ambiente para el desarrollo y ejercitación del liderazgo más allá del círculo de familiares y amigos
10. Poca oportunidad de amplia poarticipación en la vida cívica y política
11. Tendencia a estimular el éxodo rural

Si se acepta la asociación directa entre las grandes propiedades -llámense hacienda, plantación o rancho- y las características anteriormente mencionadas, la creación de unidades familiares parece ser uno de los medios de eliminación, o de reducción al menos, de las anteriores consecuencias. Algunos de los tópicos siguientes tratan de demostrar en parte esa tesis que es, implícita o explícitamente uno de los objetivos fundamentales de la mayoría de los programas de reforma agraria.

#### LITERATURA CITADA

- (1) Delgado, Oscar. Estructura y Reforma Agraria en Latinoamérica. Sociedad Económica de Amigos del País. Comité de Asuntos Internacionales, 1960. (Mimeografiado)

CIRA-ARGENTINA  
A-11-2

- (2) Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Reforma Agraria, Curso Internacional. Volumen 2. San José, Costa Rica. IICA 1962.
- (3) Instituto Interamericano de Estadística (IASI). La Estructura Agropecuaria de las Naciones Americanas. Washington, D. C.: Unión Panamericana, 1957.
- (4) Nelson, Lowry. Rural Sociology. (Second Edition). New York: American Book Company, 1955.
- (5) Smith, T. Lynn. Sociología de la Vida Rural. Traducción de Kalada. Buenos Aires, Argentina. Editorial Bibliográfica Argentina, 1960.

POBLACION Y DESARROLLO SOCIAL EN  
AMERICA LATINAIdeas Generales

Cualquier problema de la vida rural se centraliza, tarde o temprano en la gente. Ello se debe a que esa es la materia prima con que trabajan los que pretenden impulsar cambios sociales de alguna significación

En nuestro examen de los factores sociales asociados con la reforma agraria, el estudio de las características y procesos de la población ocupa lugar preeminente, ya que su conocimiento nos puede permitir comprender mejor algunas de las relaciones entre el hombre y la tierra.

Nuestro interés fundamental es la población rural de América Latina. Sin embargo, como el mundo rural es causa y a la vez efecto de fenómenos demográficos que ocurren en otras latitudes, será necesario a veces enfocar el problema en forma global

Datos generales sobre la estructura de la población de América Latina.

El extraordinario crecimiento de la población de América Latina, que depende fundamentalmente de la relación entre natalidad y mortalidad tiene poco significado cuando se estudia aisladamente. Es por eso que en esta sección se analizan esos tres factores en nuestro continente, en comparación con otras regiones del mundo.

## Crecimiento de la población de América Latina

La población de América Latina en diferentes épocas y en relación con otras regiones se presenta en el cuadro siguiente:

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse

CIRA-ARG.  
A-II-3

Población de América Latina en  
comparación con otras regiones  
del mundo . (en millones)

Continentes	1950	1960	1970	1975	2000
América Latina	163	206	265	303	592
América Septentrio- nal	168	197	225	240	312
Africa	199	237	294	331	517
Europa	393	424	457	476	568
Asia y Oceanía	1393.2	1636.3	1999.4	2231	3899.3
Unión Soviética	181	215	254	275	379
T tal mundial	2500	2920	3500	3860	6280

Fuente: Joseph Marion Jones: La Sobrepoblación significa pobreza ? (p.15)

El cuadro anterior nos muestra que en medio siglo la población de América Latina habrá aumentado en más del triple. En solamente un período de 15 años, de 1960 a 1975 habrá un aumento de 97 millones de habitantes, o sea un 47% de aumento; el más alto indudablemente de las regiones del mundo.

Hay que tomar en cuenta que en 1850 había sólo 33 millones de habitantes. Cien años después había 163 millones, es decir, un aumento de 130 millones.

Tasas de natalidad , mortalidad e incremento de la población.

La tasa de natalidad, o sea la relación entre la población total y el número de nacimientos ocurridos en un año, la tasa de mortalidad, o sea el número de muertes ocurridas en un año y la tasa anual de crecimiento de la población, o sea la diferencia entre la una y la otra, ( que generalmente se expresa en por cientos), era en América Latina alrededor de 1958 y en comparación con otros países como sigue:

Regiones	Tasa natalidad por mil	Tasa mortalidad por mil	Tasa anual aumento población(%)
América Latina	41	16	2.5
América Septentrional	25	9	1.7
Africa	45	26	1.9
Asia(excepto Japón)	40	--	2.3
Europa	19	11	3.8
Australia y Nueva Zelandia	23	9	1.4
U.R.S.S. (Regiones Asiática y Europea)	26	8	1.8
Japón	19	8	1.1

Fuente: Joseph Marion Jones, La Sobre población significa pobreza ? (p. 13).

Una tasa media anual de crecimiento de 2.5% para la América Latina significa un aumento de alrededor de 5 millones de personas por año. Sin embargo, la tasa anual de crecimiento de América Latina es actualmente de 2.6%, lo que hace aumentar la cifra anterior alrededor de 6 millones por año. Por otra parte, los países de América Central, tomados en conjunto tienen las mayores tasas de aumento del mundo entero, y entre ellos, como veremos más adelante, Costa Rica es la que tiene la más alta.

A qué se debe ese acelerado crecimiento de la población de América Latina ? Especialmente a la disminución de la tasa de mortalidad y específicamente, de la mortalidad infantil. Los avances de la ciencia médica, la medida de salubridad de los gobiernos, la implantación de leyes sociales que abarcan cada vez más gente, ha logrado reducir notablemente la mortalidad. Costa Rica y Puerto Rico, para citar sólo dos casos, han logrado reducir la mortalidad en los últimos 30 años en 1/3 y 2/3 respectivamente. Por otro lado, el índice de natalidad se mantiene alto debido en gran medida a factores culturales. Las costumbres, tradiciones, hábitos de conducta y sentimientos religiosos juegan un importante papel en este sentido. Por esas razones es que, entre otras, "cerca de cinco millones de habitantes se agregaron a la población de América Latina de 1960 a 1961 solamente, que, en relación con la población estimada de 206 millones para 1960, representa una tasa de aumento de por lo menos el 2.6 por ciento anual. A ese acelerado ritmo de

CIRA-ARG.

A-II-3

crecimiento, la población se doblará dentro de 27 o 28 años ".(1)

La población específica de los países  
Latinoamericanos

Aumento promedio anual de población

Los datos sobre las tasas de natalidad, mortalidad e incremento natural referentes a los diversos países latinoamericanos no son siempre muy confiables debido a los registros defectuosos que se llevan en algunos de ellos y a que los métodos estadísticos empleados presentan diferencias grandes de refinamiento. Por esas y otras razones, como la de lograr que todos los datos de todos los países se refieren exactamente a la misma época, es que se encuentran diferencias entre las diversas publicaciones al respecto.

Presentamos a continuación datos que sirven para mostrar la situación general a este respecto de los diferentes países latinoamericanos, cuyas fuentes, con las limitaciones apuntadas, pueden considerarse dignas de crédito.

Es interesante notar, en el cuadro siguiente, que todos los países centroamericanos y Panamá están en la primera mitad, es decir, son los países de más alta tasa de incremento natural. Este factor lo tendremos presente al analizar más adelante, otros aspectos del desarrollo social de esos países.

---

(1) - Rycroft & Clemmer, A Study of Urbanizatio in Latin America.  
p.7.



Tasa de natalidad y mortalidad por 1000 habitantes, y de incremento natural por 1000 habitantes de los países Latinoamericanos, 1960, ordenados de acuerdo con la tasa de incremento natural.

País	Tasa Natalidad	Tasa Mortalidad	Incremento Natural
Costa Rica	48.0	10.5	37.5
Venezuela	46.5	10.1	36.4
Paraguay	46.6	10.6	36.0
Guatemala	48.0	14.1	33.9
Panamá	42.6	9.2	33.4
Nicaragua	46.4	13.6	32.8
El Salvador	41.1	8.8	32.3
Honduras	49.5	17.5	32.0
México	42.2	11.0	31.2
Ecuador	46.0	15.3	30.7
Rep. Dominicana	39.2	9.3	29.9
Haití	49.9	20.5	29.4
Chile	40.4	13.0	27.4
Perú	36.9	13.8	23.1
Brasil	34.4	12.6	21.8
Colombia	43.0	20.6	21.4
Cuba	30-32	10-11	20-21
Bolivia	31.0	11.0	20.0
Argentina	24.1	8.5	15.6
Uruguay	19.0	7.4	11.6
Norte y Centro América	43.4	12.5	30.9
Sud América	38.3	15.7	22.6
América Latina	39.7	14.8	24.9

Fuente: Secretaría General de la OEA (Reuniones OEA-CIES)  
 "Algunos aspectos salientes del Desarrollo Social de América Latina"  
 Cuadros 7 y 8 (Citan a su vez como fuente a N.U. Demographic Yearbook 1960 y a CEPAL, 1960).

CIRA-ARG.

A-II-3

### Población Rural y urbana

#### a. Definición rural y urbano

Se hace difícil la definición. Generalmente se toma como base el número de habitantes de los poblados, pero éste es sólo un aspecto de la cuestión, ya que hay otros factores de índole cultural que son tan importantes como el tamaño. Por otra parte, hay gran variación en la forma de definir lo rural entre los diversos países latinoamericanos, lo que dificulta las comparaciones estadísticas. Por ejemplo, en el censo de las Américas de 1950 una localidad urbana es en:

Cuba: centros de población con 150 habitantes o más

Venezuela: localidades con 1000 habitantes o más.

Colombia: localidades con 1500 habitantes o más.

Argentina: localidades con 2000 habitantes o más.

Guatemala: localidades con 2000 habitantes o 2500  
si tiene servicio de agua

México y Panamá: localidades de 2500 habitantes  
o más

#### b. La proporción entre urbano y rural.

Se ha dicho que América Latina es una región esencialmente rural. Eso parece confirmarse cuando se compara, en general, los dos tipos de poblaciones. Sin embargo, debemos reconocer que la situación está cambiando, como puede verse en el cuadro siguiente que compara las dos poblaciones con una diferencia de diez años. Esta situación quedará aún más clara cuando analicemos, más adelante, el fenómeno del crecimiento de las ciudades en América Latina.

Porcentaje de distribución de la población urbana y Rural de América Latina en 1950 y 1960.

	1950		1960	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Argentina	35.8	64.2	32.4	67.6
Bolivia	74.2	25.8	70.1	29.9
Brasil	69.2	30.8	60.6	39.4
Chile	42.2	57.8	37.1	62.9
Colombia	63.6	36.4	53.9	46.1
Costa Rica	71.0	29.0	62.2	37.8
Cuba	50.7	49.3	45.4	54.6
Rep. Dominicana	76.2	23.8	69.5	30.5
Ecuador	72.3	27.7	65.3	34.7
El Salvador	72.3	27.7	67.4	32.6
Guatemala	76.0	24.0	69.0	31.0
Haití	89.9	10.1	87.4	12.6
Honduras	82.7	17.3	77.5	22.5
México	54.2	45.8	46.4	53.6
Nicaragua	71.9	28.1	66.1	33.9
Panamá	64.0	36.0	59.0	41.0
Paraguay	72.2	27.8	66.2	33.8
Perú	72.0	28.0	64.2	35.8
Uruguay	33.3	66.7	29.2	70.8
Venezuela	51.1	48.9	38.3	61.7
América Latina	61.0	39.0	53.9	46.1

Fuente: Rycroft & Clemmer, "A Study of Urbanization in Latin America".(p.20)

El cuadro anterior nos demuestra que todos los países sin excepción han disminuído en una década la

CIRA-ARG.

A-II-3

proporción de su población rural y por consiguiente han aumentado la proporción correspondiente a la población urbana. Otro hecho significativo es que en 1950 había 17 países con más de la mitad de su población clasificada como rural. Diez años más tarde ese número había disminuído a 14.

#### Fuerza de trabajo en agricultura

La población rural de un país nos da un índice del tipo de trabajo a que la gente se dedica. Pero eso es sólo un índice, ya que vivir en el campo no significa necesariamente dedicarse a trabajar en la agricultura. Como la ocupación de la gente está íntimamente relacionada con su condición económico-social, como lo iremos viendo a través de ese trabajo, es necesario saber exactamente la proporción de la población activa que trabaja en agricultura. Es más, es necesario saber, aunque nosotros no lo señalemos por falta de espacio, la proporción de los trabajadores agrícolas que son hombres y la de mujeres, así como los grupos de edad en cada uno de ellos. El hecho de que haya cierta proporción de mujeres, de viejos o de menores realizando faenas agrícolas puede constituir de por sí un problema económico-social o dar origen a los mismos.

El porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en Agricultura en América Latina en 1950 se presenta a continuación.

PAIS	Por ciento en Agricultura
Haití	71.6
Honduras	71.4
Guatemala	68.2
Nicaragua	67.7
El Salvador	<u>63.1</u>
GRUPO I (Promedio)	68.4
Perú	sin inf.
Brasil	59.6
México	57.8
Bolivia	57.1
República Dominicana	56.5
Costa Rica	54.7
Colombia	53.9
Paraguay	53.8
Ecuador	<u>53.2</u>
GRUPO II (Promedio)	55.8
Panamá	49.8
Cuba	41.5
Venezuela	41.3
Chile	30.1
Uruguay	sin inf.
Argentina	<u>25.2</u>
GRUPO III (Promedio)	37.6

Fuente: Rycroft & Clemmer, "A Study of Urbanization in Latin America", (p.90)

CIRA-ARG.

A-II-3

Crecimiento de las ciudades

Aspectos generales

Vimos que en todos los países latinoamericanos la proporción de población urbana ha ido creciendo, a expensas de la población rural, ya que la inmigración, aunque puede contribuir, ll hace en poca escala.

La urbanización o crecimiento de las ciudades es un fenómeno relativamente creciente. Se debe en parte al crecimiento total de la población; a la industrialización que ha tomado cuerpo después de la guerra, aunque otros apuntan otras causas. La falta de oportunidades en el campo, que veremos más en detalle en la otra sección, parece ser una de las causas principales.

En varios países de Latinoamer. un tercio o más de la población urbana está concentrada en una sola ciudad. Montevideo es un caso excepcional a este respecto.

El cuadro siguiente muestra la proporción de población en algunas ciudades de América Latina en comparación con la población total de cada país:

Población estimada de algunas aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas en América Latina (1956).

Aglomeración urbana	Población en miles y fecha	Porcentaje poblacional
Gran Buenos Aires, Arg.	5.617 (1955)	29.4
Río de Janeiro, Brasil	3.625 (1955)	6.2
Sao Paulo, Brasil	3.325 (1955)	5.7
Bogotá, Colombia	1.000 (1954)	8.1
México, D.F.	3.700 (1955)	12.5
Panamá, Panamá	205 (1955)	22.6
Lima, Perú	950 (1955)	10.1
Ciudad Trujillo, Rep.Dom.	255 (1955)	10.6
Montevideo, Uruguay	1.150 (1955)	44.0
Caracas, Venezuela	1.000 (1955)	17.3

Fuente: Rycroft & Clemmer, "A Study of Urbanizatio in Latin America", (p.50)

Otra fuente<sup>(2)</sup> nos indica que América Latina tiene uno de los índices de concentración en las grandes ciudades más alto del mundo. En efecto, el índice para el mundo es de 62, para Estados Unidos y Canadá de 69 (el más alto), para Africa de 51 (el más bajo) y para América Latina de 68. Sin embargo, la América del Sur considerada aisladamente, tiene un índice de 69, igual al de los Estados Unidos y Canadá.

### El crecimiento de la población y el desarrollo social

Algunos sociólogos sostienen que el espectacular crecimiento de la población en América Latina y el no menos sorprendente crecimiento de las ciudades son los dos fenómenos sociales de mayor impacto en el presente siglo, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo económico-social de nuestros países.

Trataremos de analizar brevemente la relación entre esos hechos y el desarrollo económico-social.

Relación entre tasa de crecimiento y las actividades agrícolas.

Como veremos a través del presente curso, existe una relación estrecha entre altas tasas de crecimiento de población y población agrícola. En otras palabras, es en las regiones agrícolas en donde el incremento de la población es más pronunciado. Allí también existe, en general un bajo ingreso por habitante, especialmente cuando la propiedad está concentrada en pocas manos, como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos. Esto a su vez está relacionado con bajos niveles de vida.

Sin tratar de señalar las altas tasas de incremento natural de población en los campos como única causa de las condiciones sociales antes mencionadas, no podemos negar su contribución a ellas. Pero esas consecuencias no se reflejan sólo en el campo. Se ha dicho en repetidas ocasiones que las ciudades crecen fundamentalmente a expensas de las regiones rurales. Si bien es cierto que esa colaboración del campo a la ciudad es necesaria, ya que ésta no es capaz de abastecerse a sí misma, también lo es que esa contribución humana crea una serie de problemas sociales que serán analizados con más detalles más adelante.

---

(2) OEA-CIES, Algunos aspectos Salientes del Desarrollo Social de América Latina, 1962 (p.130)

CIRA-ARG.

A-II-3

No existe suficiente información objetiva que nos revele el proceso y las causas de la enorme migración hacia las ciudades en América Latina. Parece ser que la falta de oportunidades económicas, los bajos niveles de vida, la escasa movilidad social y otros factores sociales generalmente asociados a la estructura de tenencia de la tierra imperante, empujan a los campesinos hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades, que no siempre encuentran.

Traeremos de analizar más en detalle algunas de las consecuencias del crecimiento de la población en América Latina.

#### Consecuencias generales del aumento de población

Las consecuencias sociales del notable incremento de la población de América Latina, uno de los más altos del mundo, ha preocupado a científicos, políticos y estadistas en diferente grado.

Por un lado están los pesimistas que ven cumplirse las teorías de Malthus de que llegará el tiempo en que la humanidad no tendría alimentos para todos, ya que los recursos crecen en progresión aritmética, mientras que la población lo hace en progresión geométrica. Por el otro lado están algunos como Albert O. Hirschman, de la Universidad de Columbia que considera que " las presiones de población hay que considerarlas fuerzas que estimulan el desarrollo" y que "la presión ejercida sobre los niveles de vida traerá consigo la contrapresión, es decir, la gestión encaminada a mantener o restaurar el nivel tradicional de vida de la comunidad." (3)

Hay que considerar que es un hecho que la población de América Latina está creciendo vertiginosamente, a razón de más de cinco millones por año, de modo que al finalizar este siglo se habrá casi triplicado. En cuanto al crecimiento de población, Malthus no andaba tan lejos y habrá que hacer algo para contrarrestar algunas consecuencias sociales que ese fenómeno produce.

En cuanto a los recursos, Malthus no previó los avances de la ciencia, la aplicación de nuevas tecnologías, etc., que hacen que la tierra produzca más que en su tiempo. Así Byron T. Shaw, administrador del Servicio de Investigación Agrícola del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos dice:

(3) Joseph Marion Jones, La Sobrepoblación significa pobreza? Center for International Economic Growth, Washington, D.C., (p. 26).



"En 1939, cuando estalló en Europa la Segunda Guerra Mundial, los agricultores norteamericanos producían 2½ billones de bushels de maíz en 88 millones de acres. El año pasado produjeron 32 por ciento más maíz en un 17 por ciento menos de tierra. Desde 1939, la producción nacional de trigo ha subido de 730 a 940 millones de bushels, mientras que los acres en cultivo han bajado de 52.5 a 43.5 millones. La historia es igual con respecto al ganado. En 1956, los ganaderos tenían alrededor de 3 millones menos de vacas que en 1940, pero cada vaca produjo dos tercios de toneladas de leche. Por cada dos huevos que una gallina ponía en 1940, su descendiente está poniendo hoy alrededor de tres al día. Cerca de 100 millones de cabezas de ganado vacuno, caballar pastan en los mismos terrenos que en 1940 mantenían sólo 83 millones. Una producción de 90 millones de cerdos en 1956 se compara con sólo 80 millones que se producían en la misma finca en 1940." (4)

Todo lo anterior quiere decir que por un lado es cierto que la población está creciendo vertiginosamente en América Latina. Que las tasas de natalidad son más altas en las regiones agrícolas y que se está produciendo un éxodo de gente rural hacia las ciudades, lo que está contribuyendo a un espectacular crecimiento de los centros urbanos. Esta natalidad elevada no hay duda de que ayuda a agravar el problema de los bajos niveles de vida, aumenta las presiones sobre las tierras y conduce al aglomeramiento en las grandes ciudades, que ven aumentadas sus obligaciones con respecto a los servicios de educación, salud, vivienda, nutrición, etc.

De aquí que las siguientes son algunas de las medidas que parecen lógicas para contrarrestar en parte los efectos del crecimiento de población.

- a. Control de la natalidad, que en América Latina parece difícil implantar porque choca con los sistemas de valores imperantes principalmente en la población rural que es, en general, la más numerosa.

---

(4) Modern Land Policy, Land Economics Institute-University of Illinois, University of Illinois Press, Urbana 1960 (pp. 164-165)

CIRA-ARG.

A-II-3

b. Incentivos para que la gente se quede en el campo.

Hemos analizado algunas de las probables causas por las que la gente abandona el campo, en busca de mejores oportunidades en la ciudad. La concentración de la tierra en pocas manos parece ser una de las causas de mayor peso, ya que mantiene a grandes proporciones de la población rural en la condición de peones agrícolas, con el status social y niveles de vida más bajos de la pirámide social. Y lo que es más grave, con pocas oportunidades de movilidad social vertical que permitiera cambiar esa situación. Es por eso que la reforma agraria es uno de los incentivos más importantes a este respecto. Un cambio en la estructura de tenencia de la tierra que dé oportunidad a la gran masa de población jornalera a producir para sí y para los demás, junto con un buen uso de la tecnología existente, facilidades de crédito y otras medidas complementarias, es posible que arraigue al campesino a la tierra y sea causa de una mayor producción y productividad. Esto, a la larga, es posible que redunde en más altos niveles y estándares de vida de la población total.

Si bien es cierto que el crecimiento desmedido de la población es motivo de justa preocupación por la presión que ello ejerce sobre los recursos disponibles, no es menos cierto que en América Latina le estamos sacando a la tierra sólo una mínima parte de sus recursos.

Una mejor utilización de la tierra que de por resultado mayores productividad y producción y presumiblemente más altos niveles de vida, es posible que redunde en una disminución de las tasas de natalidad y por consiguiente del aumento de la población. Como veremos en las próximas conferencias existe, en general, una estrecha relación entre el nivel educacional y otros componentes del nivel de vida y el crecimiento de la población.

c Fomento de la actividad Industrial.

Existe una relación bastante estrecha entre el grado de desarrollo de un país y la proporción económicamente activa empleada en la agricultura.

En otras palabras, que los países más agrícolas son, en general, los menos desarrollados. Por otra parte, los países más desarrollados concentran su empleo en la industria manufacturera. De este hecho no pocos economistas han sacado la conclusión de que la manera de desarrollar a un país agrícola es convirtiéndolo en industrial manufacturero. Para nosotros el punto importante no es la

actividad agrícola en sí, sino el grado de desarrollo de esa agricultura.

La diferencia puede estar, no en la proporción de la población que se dedica a cada una de esas dos actividades económicas, sino en los métodos que emplean. La industria manufacturera utiliza métodos racionales para su producción. Hace uso de los últimos adelantos de la ciencia. Las nuevas tecnologías son su propio sustento.

La agricultura, especialmente en América Latina, sigue, en general, métodos tradicionales de producción. La adopción de nuevas tecnologías es lenta y la producción y productividad bajas.

De lo anterior se desprende que lo primero que deben hacer los países agrícolas es sacar de la tierra el máximo provecho, haciendo una mejor distribución de la misma y utilizando al máximo los recursos tecnológicos y de crédito. El caso de Dinamarca es un buen ejemplo de un país agrícola que no es subdesarrollado, debido, en gran parte, a los métodos empleados en la explotación agrícola.

La industria manufacturera, como un complemento y no como un sustituto de la agricultura, puede ayudar grandemente en ocupar parte de esa creciente población de América Latina. Puede ser un factor favorable a un mayor desarrollo económico y social de nuestros pueblos. Países como Brasil, Argentina y México, que están experimentando un rápido proceso de industrialización, nos pueden decir, en el futuro, hasta qué punto eso ha contribuido al desarrollo social de sus pueblos.-



Tópico 4<sup>\*</sup>

Dr. Antonio M. Arce

## ESTRATIFICACION SOCIAL Y TENENCIA DE LA TIERRA

Conceptos generales básicos

## Estructura social.

La sociedad está formada por individuos en interacción. Es esa característica la que determina la existencia de los grupos humanos y por ende, de la sociedad, ya que ésta no es más que un conjunto de grupos en acción constante. Ahora bien, estos individuos en permanente interacción ocupan posiciones determinadas dentro de sus grupos y de la sociedad en general. Son esas posiciones las que determinan en gran medida el tipo de relaciones que los individuos mantienen entre sí. La totalidad de posiciones y la compleja red de relaciones a que dan origen constituye la estructura de la sociedad. Por supuesto que esa interacción no ocurre al azar ni en forma desordenada sino que, por el contrario, se manifiesta en torno a la edad de los individuos, de su sexo, de su ocupación, de su familia, de su estado civil, de su religión y muchos otros aspectos. Son esos los diferentes elementos de la estructura social en la que el hombre ocupa ciertas posiciones y en donde se realiza la interacción social. En toda sociedad, pero especialmente en las sociedades modernas y complejas, la interacción se realiza con mayor intensidad entre individuos de condición económica y social semejante, dando eso origen a diversas clases sociales. Estas clases sociales abarcan tal cantidad de posiciones y se realizan dentro de ellas tal variedad de relaciones que en el lenguaje corriente y de no pocos sociólogos aparecen como sinónimo de estructura social. Si bien es cierto que el sistema de clases de una sociedad no es toda la estructura social, la mayoría de los estudiosos de la materia están de acuerdo en que es parte vital de la misma. Es por eso que el interés por estudiar y tratar de modificar ese segmento de la estructura social crece día a día.

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse.

## Estratificación social.

Las sociedades, en mayor o menor grado, están divididas en estratos, en cada uno de los cuales hay individuos de condición económica y social semejante y por consiguiente con hábitos de vida similares. Esto hace que los individuos se relacionen entre sí con más frecuencia e intensidad que con los de los otros estratos. Pero qué es, específicamente, lo que da origen a la formación de diferentes clases sociales, cada una con diversas condiciones y hábitos de vida? Cuál es la naturaleza de ese fenómeno que llamamos *estratificación social*? Trataremos de analizarlo primero en una forma general y luego más en detalle:

### a. Factores generales que contribuyen a la división de la sociedad en diferentes estratos.

En toda sociedad, en mayor o menor grado, los individuos difieren con respecto a su condición económica. Unos tienen derechos sobre muchos y variados bienes, otros sobre pocos y aún otros sobre ni siquiera los elementales como techo, vestido, etc. Es decir, la sociedad está *estratificada* económicamente, El número de clases varía, por su naturaleza o por cuestión de definición, así como las designaciones que se les da. Unos las llaman las clases de los ricos, los acomodados y los pobres; otros, la clase de los privilegiados y la de los desheredados; y aún otros, que consideran que existen sólo dos clases, la de los explotadores y la de los explotados. De cualquier manera, la referencia se hace a clases económicas.

Los miembros de una sociedad difieren también en cuanto al tipo de trabajo que ejecutan, es decir, en cuanto a ocupación. Aún cuando este factor está íntimamente relacionado con la posición económica de los individuos, no es lo mismo. En el caso anterior nos referimos a la posesión de bienes. En este caso a lo que los individuos hacen para ganarse la vida (no excluyendo la posibilidad de acumular bienes) y a las condiciones mínimas, indispensables para realizar cierto tipo de trabajo. Existe, por eso, una *estratificación ocupacional* de la sociedad. Los individuos son clasificados por la misma sociedad de acuerdo con la ocupación que desempeñan, y sobre todo, de acuerdo con el prestigio que esa sociedad asigna a cada ocupación.

Los miembros de una sociedad difieren también en cuanto a la estimación, al respeto, al prestigio de que gozan. Estos factores de carácter social, pueden estar o no asociados con la condición económica u ocupacional de los individuos. Aún estándolo, las bases para valorar estos factores pueden diferir enormemente de una sociedad a otra, como veremos más adelante.

Las clases sociales son el resultado de la superposición de las diversas estratificaciones que hemos mencionado.

b. Factores específicos que contribuyen a la división de la sociedad en clases.

Las diferencias de carácter económico, ocupacional, y sociocultural mencionadas en la sección anterior están íntimamente relacionadas con el hecho de que los individuos difieren específicamente en cuanto a:

Gozar de derechos y privilegios.

Disponer de artículos y servicios.

Gozar de prestigio y honor.

Ejercer autoridad.

Tener deberes y obligaciones.

De todos los anteriores elementos, el prestigio o status social parece ser uno de los factores básicos para la clase en que la sociedad coloca a un individuo y aún para determinar la posición de la persona dentro de su clase. Este es un factor netamente socio-cultural, ya que son los miembros de una sociedad los que definen las condiciones para otorgar prestigio a un individuo. Pero como las sociedades difieren unas de otras en su orientación y sistema de valores, las bases para el otorgamiento de prestigio no sólo pueden ser diferentes, sino hasta contradictorias de una sociedad a otra. El status social, o sea la posición que una persona ocupa en la escala social, se basa en la posesión de riquezas en algunas sociedades. A mayor riqueza, más alta la posición de la persona en la escala social. Sin embargo, ciertos grupos sociales llegan hasta a diferencias con respecto al origen de la riqueza: difieren en status social los que han heredado una fortuna de los "nuevos ricos". Otras sociedades que basan el prestigio en la riqueza le dan mucha importancia a la na-

turalaleza de la misma. La posesión de tierras es factor altamente valorado para poder ser situado en posición alta dentro de la escala social. Para muchos poseer tierras no es solamente la posibilidad de mejorar económicamente, sino también un símbolo de status. Este factor social, así como muchos otros debe ser investigado y tomado en cuenta en los programas de reforma agraria.

Otro factor constitutivo del status social en muchos grupos sociales es "familia". Pertenecer a una "buena familia" es suficiente para estar en una posición alta de la escala social. Para algunas sociedades este factor es aún más importante que la riqueza. Una persona arruinada, pero de buena familia, "vale" más que un nuevo rico. Otras sociedades, por el contrario, valoran el esfuerzo individual, el éxito, y admiran al hombre que se hace a sí mismo.

Hay otros elementos constitutivos del status social como valor, honradez, religiosidad, perseverancia, esfuerzo, etc. Sin embargo, el punto que nos proponemos dejar bien claro es el de que cada sociedad le da valor a ciertos factores y que aún en el caso de que dos grupos sociales valoren en alto grado a un mismo factor, digamos valentía, es posible que ambos definan de manera diferente esa cualidad humana. Es posible que una sociedad le otorgue alto status social a uno de sus miembros porque ha demostrado ser valiente al escalar a un gran número de enemigos, como en algunas tribus primitivas, mientras que otra castiga severamente al que se haya atrevido a escalar una sola cabeza.

La medición del status social y por ende la determinación de las clases sociales de una comunidad resulta difícil por los aspectos "subjetivos" que hay en ellas. Sin embargo, los sociólogos han desarrollado métodos y técnicas bastante confiables para este propósito, como una combinación de escalas socio-económicas en las que se toma en cuenta la posesión de bienes materiales asociados con status y el método de jueces en que individuos de una comunidad, seleccionados de acuerdo con ciertos criterios, juzgan la posición de los otros miembros de la comunidad. Así fué como se identificaron las clases sociales de diferentes comunidades de Costa Rica que se analizarán más adelante.



### Sistema de castas.

Casta es la posición que un individuo tiene dentro de la escala social de una sociedad, en virtud de su nacimiento y que no puede modificar, no importa los atributos personales que posea. El hombre nace, trabaja, contrae matrimonio, cría a sus hijos y muere dentro de un segmento de su sociedad. Tal es el caso de la India, especialmente dramático en un pasado no muy lejano. En la clase social, el status del individuo dentro de su sociedad puede ser determinado en un principio, por su nacimiento. Pero esa persona puede cambiar la clase social en que nació, ya sea ascendiendo si logra conseguir los símbolos y los hábitos de vida de la clase superior, o descendiendo si por una razón u otra pierde los elementos en que estaba asentado su prestigio original.

Una de las consecuencias sociales de la concentración de la tierra en pocas manos en América Latina que mencionamos al principio es la tendencia a la formación de castas. Hay la tendencia de formación de dos grupos: el de terratenientes, que son los menos, con la mayor proporción de la tierra; y el de los peones, que son los más y sin acceso a la tierra para cultivarla por su cuenta. Decimos tendencia porque en el sentido estrictamente sociológico del término, no hay casta cuando existe la posibilidad de que el peón deje de serlo y se convierta en propietario. Hay casos en que eso ha sucedido. Pero eso constituye más la excepción que la regla. La gran mayoría de los hijos de los jornaleros es muy probable que debido a las condiciones en que se desenvuelven sean peones cuando adultos, se casen y tengan hijos que probablemente sean peones, repitiéndose el ciclo una y otra vez. Sin embargo hay que tomar en cuenta que en los países latinoamericanos existe, en mayor o menor grado, un grupo de pequeños finqueros que sirve, en parte, como puente entre los grandes hacendados y los peones. Pero este grupo, en la mayoría de los casos es muy pequeño.

La situación anterior es uno de los factores que han dado origen al movimiento en pro de la reforma agraria que se aprecia a través de América Latina. Ese movimiento no es más que esfuerzo por ensanchar ese pequeño grupo de pequeños finqueros, formando de esa manera una clase rural fuerte intermedia entre los grandes hacendados y los peones. Eso

traería como consecuencia un mejoramiento de los niveles de vida de la población rural en general porque, por un lado se disminuiría el número de peones y por otro se formaría una verdadera clase media rural con posibilidades de atender mejor a sus necesidades materiales y espirituales. Eso no quiere decir que el mero reparto de tierras operará el milagro. Hay otros factores de orden económico y social que no deben descuidarse en las regiones rurales y aún otros en el ámbito nacional que no es del caso tratar en este momento.

#### Movilidad social vertical.

La movilidad social vertical es elemento generalmente presente en el sistema de clases sociales. El grado en que está presente determina en gran medida la estructura del sistema de clases.

Porque si bien es cierto que los individuos se relacionan más con los de condición económica-social semejante formando las clases, también es cierto que existe la aspiración en la mayoría de los seres humanos de mejorar de posición, de ascender de clase. Numerosas investigaciones sociológicas demuestran que los padres de familia rurales desean que sus hijos sean más de lo que ellos son. Y el sistema de clases sociales, a diferencia del sistema de castas, tiene mecanismos que permiten a los individuos pasar de una clase a otra, que es a lo que los sociólogos llaman movilidad social vertical. Cuando esta ocurre de las clases inferiores a las superiores, se llama movilidad ascendente. Cuando ocurre a la inversa, movilidad descendente. Por supuesto que la aspiración de la mayoría de la gente es ascender. Sin embargo, hay gente que desciende de clase, no siempre por propia voluntad.

Uno de los objetivos de las reformas agrarias en la mayoría de los países Latinoamericanos es precisamente acelerar el proceso de movilidad social ascendente para que parte, al menos, de la gran masa de la clase baja rural, constituida fundamentalmente por peones, ascienda y forme una clase intermedia entre los grandes finqueros y los jornaleros que se espera se beneficien también del mejoramiento económico-social general del país.

## El sistema de clases en América Latina.

### El origen del sistema de clases en América Latina..

El sistema de clases en América está fuertemente influido por el sistema de posesión de tierras que, como vimos al tratar ese tema es una herencia que nos dejaron los españoles. El sistema feudal de tenencia de tierras, con sus dos clases de señores feudales y siervos, que fué transformado en el período colonial por la clase de los terratenientes españoles, portugueses, etc. y la de los indios que trabajaban para sus amos, sigue teniendo influencia en el sistema de estratificación social de América Latina.

El panorama, sin embargo, va cambiando debido a factores como la sistemática disminución de la población rural, el incremento de los centros urbanos, el proceso de industrialización con todos los fenómenos que lo acompañan. Uno de ellos es el surgimiento de una clase media que en mayor o menor grado se viene operando en todos los países latinoamericanos. Estamos enfocando el fenómeno de la estratificación social en la América Latina en su totalidad o en la totalidad de cada uno de los países que lo integran. La situación del sector rural ha sido brevemente comentada y será analizado en mayor detalle más adelante.

### La actual estructura de clases en América Latina.

Un análisis claro y completo de la estratificación social en América Latina se hace imposible debido a la carencia de estudios sistemáticos y objetivos. El problema se agrava aún más por la falta de comparabilidad entre los pocos estudios realizados en varios países. Los sociólogos y otros científicos sociales tienen mucho por hacer en este campo, empezando por la preparación de una metodología que dé datos objetivos y comparables y que a la vez sea de fácil aplicación. Existen, sin embargo, algunos trabajos que nos dan una idea general de la situación presente y que a la vez nos revelan lo mucho que hay por hacer al respecto. Tal es el caso de los "Materiales para el estudio de la clase media en América Latina", publicados por la Unión Panamericana hace ya varios años. Existen también algunos estudios realizados aisladamente que nos permiten tomar por lo menos el pulso a la situación.

John Gillin dice, por ejemplo, que "a pesar de la ausencia de estadísticas precisas, datos disponibles sugieren que, para toda la América Latina el estrato medio constituye apenas poco menos del 20% de la sociedad nacional (excluyendo a los indígenas). Las estimaciones de la Unión Panamericana varían desde el 8 por ciento para Venezuela hasta el 50 por ciento para Uruguay".<sup>1)</sup>

Otros autores dicen que "la afirmación común es la de que en la América Latina existen solamente los muy ricos y los muy pobres, pero eso no refleja la realidad total. Existe una grande y creciente clase media actualmente en América Latina- millones de personas situadas entre los indígenas analfabetas y los muy ricos. No existen estadísticas confiables debido en parte a la dificultad de usar standards exactos para determinar quiénes pertenecen a la clase media. Sin embargo, a pesar de las variaciones nacionales, se puede reconocer generalmente a la clase media por su ingreso anual, su ocupación de "cuello blanco" o profesional, y, sobre todo, por su nivel de educación. Con esos criterios, en Argentina, Brasil, Chile y México, para escoger cuatro países que contienen más de dos terceras partes de la tierra de Latinoamérica, que tienen cerca de dos terceras partes de su población total y que producen aproximadamente el 60% de la suma de los productos nacionales brutos -aproximadamente un hombre cada cuatro se considera un miembro de la clase media. De acuerdo con John J. Johnson, las dos clases medias (la media superior y la media inferior) constituyen el 35% de la población de Argentina, el 30% en Uruguay y Chile, y el 15% en México y Brasil".<sup>2)</sup> Los mismos autores afirman que los tres factores que determinan la posición de un individuo dentro de la sociedad latinoamericana son la raza, la cultura y la posición económica. Dentro de los factores culturales que determinan el status de un individuo dentro de las clases citan a) la familia y los amigos; b) la ocupación; c) la profesión; d) la educación; e) el idioma y la religión; f) la localización y tipo de residencia; g) el tipo de vestido que se usa; h) las maneras y los ceremoniales sociales.

1) John Gillin y otros: "Social Change in Latin America Today", p.25.

2) Rycroft and Clemmer, "A Study of Urbanization in Latin America", p. 63.

Algunos estudiosos de la materia, como Iturriaga en México, Germani en Argentina, Havighurst en Brasil, han tratado de delimitar las clases sociales de esos países. El último autor combina los diferentes estudios con los siguientes resultados:

Clase social	Argentina	Mexico	Brasil	Estados Unidos
	1947	1940	1950	1950
Superior	0,7	1,05	2,0	3,0
Media Superior	6,6		3,0	10,0
Media Inferior	33,0	16,0	13,0	30,0
Baja Superior			33,0	40,0
Baja Inferior	60	83,0	50,0	17,0

Fuente: Robert J. Havighurst: La Sociedad y la Educación en América Latina, Tabla 14, p.149.

El cuadro anterior debe tomarse apenas como un esquema muy general, sobre todo en lo que se refiere a la comparación entre los cuatro países. No sabemos exactamente cuáles criterios y métodos se usaron en la delimitación de clases y menos aún si se usaron las mismas técnicas en los cuatro países, aunque suponemos que no. Por otra parte, la exactitud de los datos y fuentes estadísticas que han servido de base para el cálculo de las clases varía sustancialmente de un país a otro. Es interesante notar que según ese cuadro, los Estados Unidos y Argentina tienen la misma proporción de la población en la clase media, ambos países con un 40%. Por otra parte, México y Brasil tienen exactamente la misma proporción de la población en clase media y clase baja; ambos con el 16% y 83% respectivamente.

El sistema de clases sociales al nivel de la comunidad rural y en relación con la tenencia de la tierra.

La investigación sistemática y empírica <sup>⌘</sup> sobre la estratificación social al nivel de la comunidad es también muy escasa en la América Latina. Específicamente, los estudios serios de la estructura de clases sociales en comunidades rurales son relativamente pocos, a pesar de la urgencia que hay por conocer las relaciones que existen entre diversas formas de tenencia de tierra y las clases sociales y entre estas y los niveles de vida. Afortunadamente se cuenta con algunas investigaciones que, aunque pocas en número, merecen crédito por la forma en que han sido realizadas, y que arrojan luz sobre esos aspectos que hemos mencionado anteriormente. Sin embargo, queremos hacer hincapié en que apenas se está arañando la superficie del problema.

Los sociólogos tienen por delante un vasto campo para explotar. Tal vez la tarea sea demasiado para ellos, debido a la magnitud del problema y a la escasez de sociólogos profesionales. Formar sociólogos capaces de estudiar objetivamente esos problemas es quizá un prerrequisito para lograr acelerar el desarrollo social de nuestros países. Algunos de los estudios realizados, que aquí apenas se mencionarán brevemente pero que vale la pena leerlos en su totalidad son los siguientes:

a. Saucío.

Fals Borda, sociólogo colombiano ha realizado uno de los estudios más valiosos de una comunidad rural. Es un estudio que abarca diferentes aspectos de la comunidad, entre ellos el de la estratificación. Después de analizar diferentes cambios que se han venido operando en la estructura de clases de Saucío desde la época colonial, Fals Borda dice: "La última cuestión que queda por considerar es la de si existen estratos dentro de la clase campesina de Saucío; los sociólogos admiten que dentro de cualquier clase social es posible discernir una infinita gama de individuos según su status social. Los agricultores, por ejemplo, han sido clasificados en propietarios, arrendatarios y concertados; pero

---

<sup>⌘</sup> El termino empírico se usa en el mismo sentido en que los investigadores norteamericanos usan el vocablo "empirical", es decir, investigación científica que se realiza en el campo, a diferencia de estudios especulativos o bibliográf.

parece haberse desarrollado una conciencia de clase a base de estos subgrupos. Se acepta, sin embargo, que existen diferencias reconocibles en los diversos niveles sociales. Con el fin de verificar empíricamente si esas gradaciones existen efectivamente y son definibles en Saucío, se elaboró una escala, siguiendo los métodos de F. Stuart Chapin, William H. Sewell y Luis Guttman. Esta escala se basa en informaciones relativas a las posesiones materiales y culturales de los campesinos. Cuando los 69 jefes de hogar (excluyendo naturalmente al dueño de la hacienda, que pertenece a la clase terrateniente), fueron ordenados según los puntajes obtenidos, pareció evidente que se pueden distinguir cuatro niveles sociales entre los campesinos de Saucío. Existen entre ellos diferencias estadísticas altamente significativas, y los niveles fueron denominados superior medio, inferior y desamparado. Los hogares de Saucío quedaron distribuidos, según esta clasificación, en la siguiente forma:

Superior	- 19%	Media	- 17%
Inferior	- 42%	Desamparados	22% 1)

b. San Juan Sur y Atirro.

El sociólogo Loomis y sus asociados estudiaron dos comunidades rurales de Costa Rica, una de pequeños finqueros y la otra una hacienda de café.<sup>2)</sup> La primera, llamada San Juan Sur, contenía una proporción muy baja de jornaleros, una alta proporción de dueños de fincas familiares y una pequeña proporción de "trabajadores especializados" como la maestra de escuela, el agente de policía y varios comerciantes. La segunda, llamada Atirro, contenía una alta proporción de peones agrícolas, una baja proporción de "trabajadores especializados" como el administrador, mandador, capataces, choferes, maestros, comerciantes, etc., y el patrón o propietario de la hacienda con su familia.

1) Orlando Fals Borda: La Sociedad Rural en los Andes Colombianos: Estudio Sociológico de Saucío.

2) Loomis, Charles P. and Powell Reed M. "Sociometric analysis of class status in rural Costa Rica: a peasant community compared with an hacienda community.- Sociometry 12 (1-3): 114-157. 1949.

Los investigadores se interesaron por descubrir el patrón de visitas informales y la división de los moradores en grupos de prestigio o clases sociales en ambas clases de comunidades, a fin de descubrir diferencias relacionadas con la variable independiente, o sea la tenencia de la tierra. La estructura de clases en los dos tipos de comunidad puede representarse gráficamente en la siguiente forma:  
(pag. 13)

Como bien puede observarse, en la comunidad tipo hacienda la clase baja formaba la proporción más alta de la población, constituyendo casi el doble que todas las otras clases juntas. Esa clase baja estaba constituida en su mayoría por jornaleros agrícolas sin ningún derecho sobre la tierra, sólo con su trabajo como medio de subsistencia, el de más baja remuneración en la comunidad. En la comunidad tipo pequeña finca familiar, la más alta proporción de la población pertenecía a la clase media, constituyendo ésta más del doble que las otras clases juntas.

Loomis y sus asociados dicen que "aunque diferentes grupos siguen diferentes criterios como base para el status, los siguientes son frecuentemente importantes: 1) autoridad y poder, la habilidad legitimizada y no legitimizada para influir sobre otros; 2) relaciones familiares; 3) propiedad de bienes materiales y riqueza que pueden operar como símbolos de status social y/o como medios de iniciar acción sobre otros o ejercitar autoridad o poder sobre otros; y 4) atributos personales y condiciones tales como edad, sexo, belleza y habilidades. El dueño de la hacienda de Atirro deriva su status social mayormente de los tres primeros criterios. El líder principal de San Juan Sur, la comunidad de pequeños finqueros deriva su status social del último criterio. El es muy listo y buen conversador y posee mucha habilidad para las relaciones humanas."<sup>1)</sup>

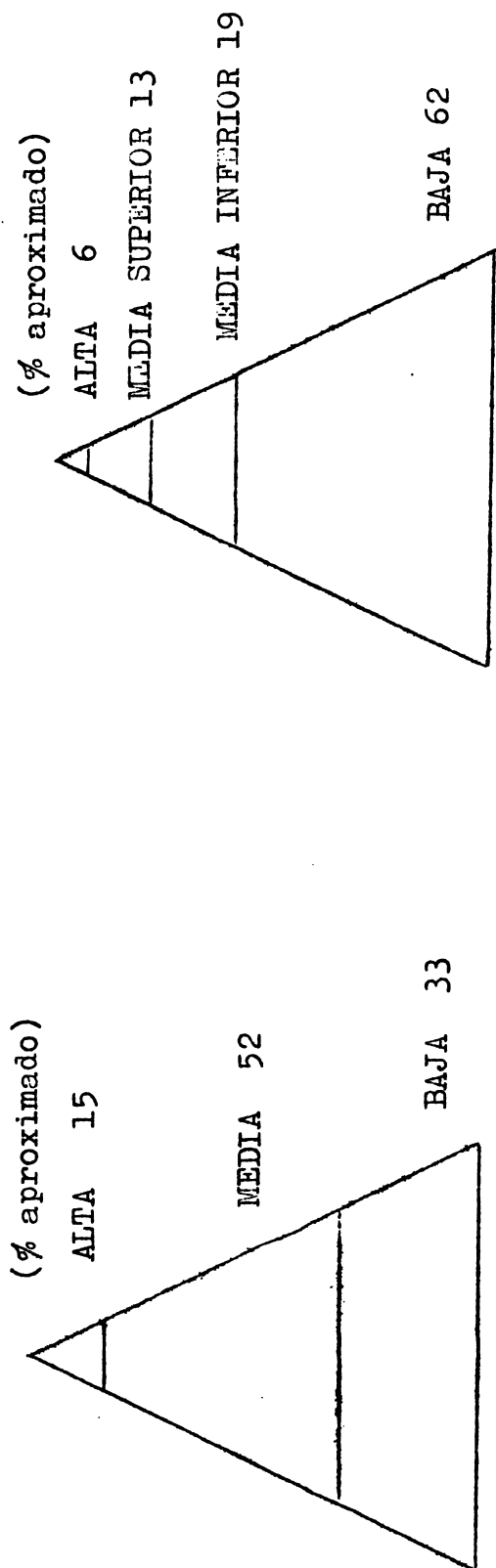
---

// Loomis et. al. Tipos de localidad de hacienda y fincas pequeñas y su relación con los sistemas de comunicación y otros factores sociales en Turrialba, Costa Rica. Turrialba, Vol. 4. n°3-4. pp 106-114, 1954.

Arce, Antonio M. Sociología y Desarrollo Rural. Editorial SIC. Turrialba, Costa Rica, 1962 pp. 72-73.

1) Loomis, et. al. Turrialba, Social Systems and the Introduction of Change. Glencoe, Ill., Free Press, 1953. p.41.





San Juan Sur. Comunidad de pequeños finqueros

Atirro  
Comunidad tipo hacienda

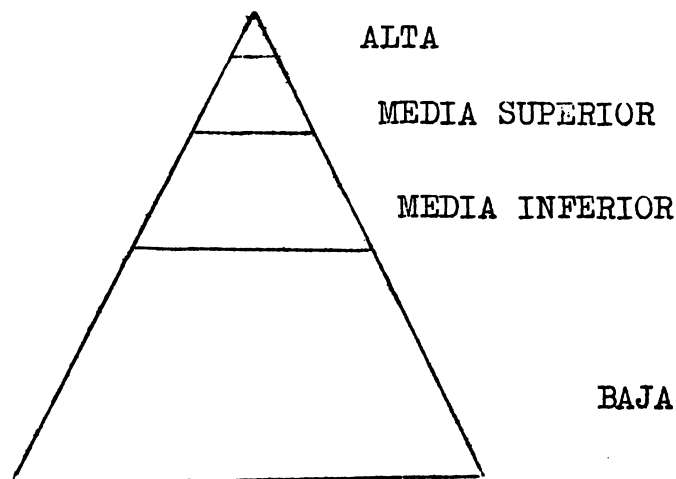
## c. Turrialba, una comunidad semi-urbana.

Sakari Sariola,<sup>2)</sup> un sociólogo finlandés, utilizando información de un censo reciente y utilizando a la vez el método de jueces y preguntas adicionales logró determinar la estructura de clases sociales, de la ciudad de Turrialba, una localidad semi-urbana que sirve de centro comercial para las localidades rurales que la rodean. Confeccionó una lista de 146 nombres de jefes de familia del lugar, cuidadosamente seleccionados por métodos estadísticos a fin de que fueran representativos de los diferentes sectores económico-sociales y ecológicos de la localidad y se la presentó a 19 personas también cuidadosamente seleccionadas. Les pidió a estos "jueces" ordenaran esos nombres en orden de importancia de acuerdo con su concepto de la posición social que ocupaban y que hicieran grupos, si ellos consideraban que había individuos que tenían posición semejante. Por supuesto que cada juez tenía su propio criterio de por qué unas personas "valían" más que otras, y Sariola, logró recoger esos criterios, pudiendo así determinar las bases en que descansa el status social en la localidad. De acuerdo con el método seguido, Sariola logró determinar que en la localidad de Turrialba había cuatro clases, con la siguiente proporción de gente cada una de ellas:

<u>Clase</u>	<u>Por ciento</u>
Alta	3,4
Media superior	8,2
Media inferior	34,2
Baja	51,6
No identificados	2,7

- 
- 2) Sariola, Sakari. Preliminary report on standards of living among different social classes in Turrialba community (Mimeographed). No dates.  
Social Class and Social Mobility in a Costa Rican Town. Turrialba, Costa Rica, SIC, 1948.

En forma gráfica la distribución de las clases podría representarse en la forma siguiente:



Sariola presenta datos sobre las condiciones socio-económicas de cada una de las clases que sugieren aspectos importantes que deben tomarse en cuenta al planear el desarrollo social de comunidades con características semejantes a la estudiada por él.



NIVELES Y STANDARDS DE VIDA Y SU RELACION CON EL DESARROLLO SOCIAL

Dr. Antonio M. Arce

Los niveles y standards de vida y el desarrollo social.

Durante el tratamiento del primer t3pico tratamos de definir el concepto de desarrollo social. En s3ntesis, tratamos de dejar claro que el desarrollo social es el mejoramiento total del hombre, no solo en su aspecto econ3mico, sino en todos aquellos que lo coloquen en posici3n de participar eficazmente en los procesos din3micos de la sociedad en que vive. El logro de ciertos art3culos y servicios que le permitan llenar con decoro, por lo menos las necesidades m3nimas de su existencia es un requisito para una mayor participaci3n en los procesos pol3ticos, c3vicos y espirituales de su comunidad. Es as3 como tener mejor alimentaci3n, mejor salud, vivienda adecuada, oportunidades de recreaci3n, mejor educaci3n, un sentimiento de seguridad, de dignidad y de libertad es estar mejor desarrollado socialmente.

Los niveles y standards de vida son aspectos intr3nsecos del desarrollo social, intimamente relacionados con la modificaci3n de la estructura social, como vimos en el t3pico anterior.

S3 bien es cierto que los niveles y standards de vida no constituyen todo el desarrollo social, es imposible analizar 3ste correctamente prescindiendo de aquellos.

Concepto general de niveles y standards de vida.

Niveles de vida.

Los niveles de vida pueden ser definidos como la posesi3n, uso y consumo de ciertos art3culos y servicios que pongan al individuo en condici3n de participar m3s efectivamente en los procesos din3micos de la sociedad en que vive.

El estudio de los niveles de vida de cualquier pa3s o comunidad se refiere a lo que las familias tienen, usan o consumen. Pueden ser las entradas econ3micas, algunos art3culos como los alimentos que consumen, el tipo de autom3vil o televisor que usan, los servicios educacionales,

---

\* Este material forma parte de un libro en preparaci3n y no puede reproducirse.

CIRA-ARG.

A-II-5

se salud o sociales que disponen.  
Standards de vida.

El standards de vida puede ser definido como lo que se desea poseer: el nivel de aspiraciones de los individuos o familias.

Relación entre niveles y standards de vida.

El hombre a través del tiempo ha vivido de la realidad y de la ilusión. Aspirar ha sido una de las motivaciones más fuertes del hombre y uno de los móviles para el avance de la civilización. Sin embargo, diferentes sociedades han tenido diferente grado de aspiraciones con muchas y variadas consecuencias. A través del espacio encontramos también sociedades con diferentes grados de aspiraciones. Esto sucede también entre los individuos y las familias.

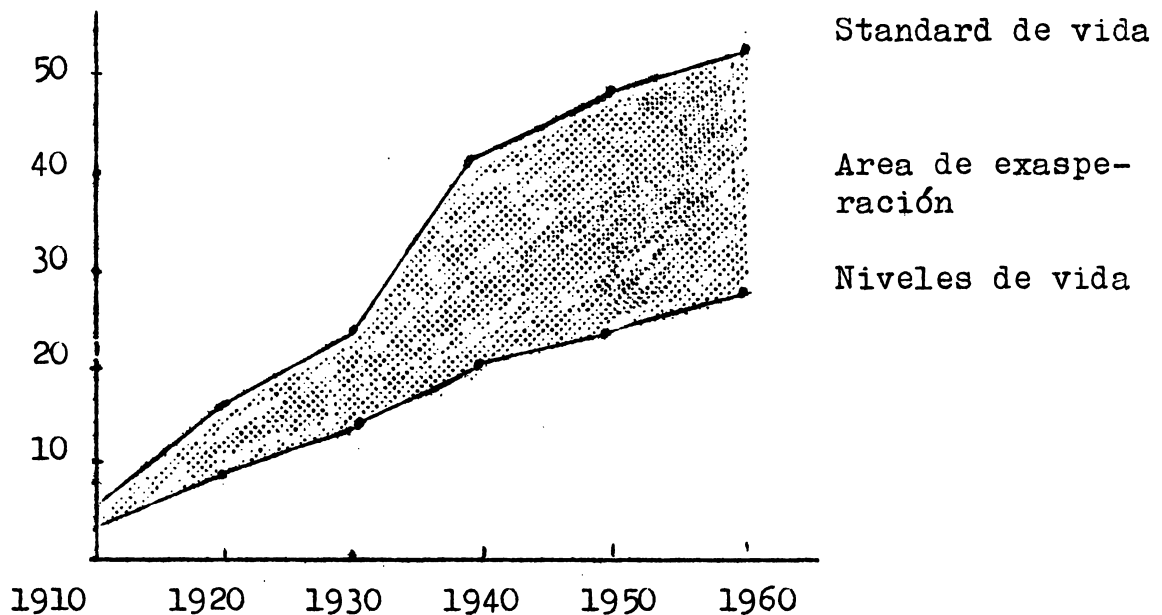
Desde el punto de vista social tan importante es saber lo que las familias de una comunidad tienen, cómo lo que desean tener. El conocimiento de la diferencia entre uno y otro factores básico para el planeamiento de cualquier programa de acción, y específicamente de un programa de reforma agraria.

Generalmente se aspira de acuerdo a lo que se tiene. Pero hay casos de comunidades o sociedades conformistas o fatalistas para quienes aspirar es oponerse a la voluntad de Dios o a los designios del destino. A esas comunidades hay que enseñarles a desear un mejoramiento de su situación. Pero no debemos olvidar que crear o fomentar aspiraciones en las gentes sin las condiciones mínimas para poder alcanzarlas puede ser más peligroso que dejar a las personas donde están. Lo que queremos decir que las aspiraciones que quiera promover cualquier reformador social deben ser realistas, por que de lo contrario estarán en el campo de la demagogia.

Para el desarrollo social de las comunidades Latinoamericanas es fundamental el mejoramiento de sus niveles de vida al mismo tiempo que se van desarrollando ciertas aspiraciones con posibilidad de realización. Sobre todo es fundamental prestar atención a la diferencia que, ya sea nacida desde adentro o impuesta desde afuera, existe entre los niveles y standards de vida.

Cuando la diferencia es muy grande, se padece de lo que T. Lynn Smith llama "área de exasperación", la cual es causa de no pocos transtornos sociales.

El área de exasperación puede representarse gráficamente de la siguiente manera:



### Cómo medir los niveles y standards de vida

Para poder medir objetivamente los niveles de vida son necesarios tres pasos fundamentales:

1. Decidir sobre los componentes e indicadores del nivel de vida, es decir, sobre qué aspectos y sub-aspectos del nivel de vida vamos a medir. Sobre esto hay algunos trabajos realizados, pero resta mucho por hacer. El trabajo es difícil sobre todo porque las sociedades difieren en su manera de vivir y por consiguiente en la importancia o el uso o consumo de ciertos artículos y servicios.

Collazo, por ejemplo, tomó en cuenta 40 items para medir el nivel de vida de Puerto Rico. Copérnico de Arruda Cordeiro, tomó como base el trabajo de Collazo y con algunas modificaciones trató de medir los niveles de vida en seis comunidades de Costa Rica. En un estudio realizado en la comunidad de Sapallanga, Perú, se tomaron en cuenta aspectos tales como escolaridad, número de habitaciones en la casa, sala de la casa, posesión de radio, consumo de carne y leche, posesión de máquina de coser, posesión de cocina de leña o kerosene, uso de zapatos o botas, posesión de tierras y control de plaga y enfermedades de las plantas.

Las Naciones Unidas se han interesado en el problema de la definición y medición internacional del

nivel de vida. Los componentes e indicadores que proponen para dicha medición serán analizados en detalle más adelante.

2. Obtención de los datos.

Una vez decididos sobre los aspectos que se van a tomar en cuenta, es necesario proceder a recoger la información, lo que implica la redacción de las preguntas necesarios y las entrevistas, haciendo uso del cuestionario previamente preparado.

3. Construcción de la escala socioeconómica y su utilización en el análisis de los datos.

Aún cuando al decidir sobre los ítems a tomar en cuenta para medir el nivel de vida ya se ha comenzado a construir la escala socioeconómica, es sólo después de la obtención de los datos que puede contarse con la escala final. Esto se debe a que ciertos ítems han demostrado en la práctica no tener mayor importancia para el caso. En el estudio de Sapallanga la escala final tomó en cuenta 14 factores, a cada uno de los cuales se le dió dos valores: 1 para la posesión o uso del artículo o servicio y 0 para su no posesión o uso. La escala socioeconómica con sus ítems y valores es la siguiente:

A.	Con escolaridad	1
	Sin escolaridad	0
B.	Con 4 o más años de escolaridad	1
	Con menos de 4 años de escolaridad	0
C.	Con 3 o más habitaciones en la casa	1
	Con menos de 3 habitaciones en la casa	0
D.	Con sala en la casa	1
	Sin sala en la casa	0
E.	Con radio	1
	Sin radio	0
F.	Consumen carne	1
	No consumen carne	0
G.	Consumen carne más de 3 veces a la semana	1
	Consumen carne menos de 3 veces a la semana	0
H.	Consumen leche	1
	No consumen leche	0
I.	Consumen leche más de 3 veces a la semana	1
	Consumen leche menos de 3 veces a la semana	0
J.	Con máquina de coser	1
	Sin máquina de coser	0



K. Cocinan con leña o kerosene	1
No cocinan con leña o kerosene	0
L. Casa con piso mejorado (⌘)	1
Casa sin piso mejorado	0
M. Con zapatos o botas	1
Sin zapatos o botas	0
N. Con 6 o más yugadas de terreno	1
Con menos de 6 yugadas de terreno	0
O. Controla plagas y enfermedades	1
No controla plagas y enfermedades	0

Utilizando la escala socioeconómica, se obtuvo el puntaje de las 81 familias. Es interesante hacer notar que hubo dos familias que poseían, consumían o utilizaban los 14 indicadores, teniendo el puntaje máximo posible de 14 puntos, y tres familias con puntaje de 0.

Colocadas las 81 familias en orden descendente, de acuerdo con el puntaje obtenido, se procedió a formar grupos con niveles semejantes, aunque hubo algo de arbitrario en la decisión. De todos modos se obtuvieron 4 niveles. A continuación se puede observar el número de familias en cada nivel y los puntajes tomados en cuenta.

<u>NIVEL</u>	<u>NO FAMILIAS</u>	<u>PUNTAJE</u>
I	13	14-13-12-11 y 10
II	30	9-8-7 y 6
III	30	5-4 y 3
IV	8	2-1 y 0

La medición de los standards de vida, tal y como los definimos anteriormente, no es más que la medición de las aspiraciones. No es este un trabajo fácil. Sin embargo se han desarrollado técnicas e instrumentos de cuya validez y confiabilidad podemos estar relativamente seguros. Maller, por ejemplo, ha realizado estudios comparativos sobre las aspiraciones ocupacionales de estudiantes de secundaria en los Estados Unidos, Japón y Costa Rica. William Sewell ha hecho otro tanto, fundamentalmente en los Estados Unidos.

(⌘) -Piso mejorado: piso de madera, cemento, ladrillo o mosaico.

CIRA-ARG.

A-II-5

Intimamente relacionado con el estudio de las aspiraciones es el referente al de actitudes. Para su medición también se han diseñado escalas.

En América Latina es mucho lo que hay por hacer en relación al estudio objetivo de los niveles y standards de vida. Es de esperar que el interés, y sobre todo la preparación professional aumento día a día a fin de poner el desarrollo social sobre bases sólidas.

Los componentes e indicadores de niveles de vida según las Naciones Unidas

Para una mejor comprensión de la información siguiente es conveniente señalar qué componente se refiere al aspecto general como salud, consumo de alimentos y nutrición, o vivienda. Indicadores son los tópicos o puntos específicos de cada componente, como por ejemplo, Esperanza de vida al nacer, que es uno de los indicadores del componente salud.

Las Naciones Unidas proponen los siguientes componentes e indicadores para medir los niveles de vida:

1. Salud

- a. Esperanza de vida al nacer
- b. Tasa de mortalidad infantil
- c. Tasa bruta de mortalidad anual.

2. Consumo de alimentos y nutrición.

- a. Promedio de las disponibilidades nacionales de alimentos en la etapa de la "distribución al por menor", expresado en calorías, comparado con las necesidades calculadas de calorías.
- b. Promedio de las disponibilidades nacionales de alimentos en la etapa de "distribución al por menor", expresado en total de proteínas.
- c. Promedio de las disponibilidades nacionales de alimentos en la etapa de la "distribución al por menor", expresado en proteínas animales.
- d. Porcentaje del total de calorías obtenidas de los cereales, raíces, tubérculos, y azúcares.

3. Educación

- a. Tasa de alfabetismo en los adultos—porcentaje de la población, masculina y femenina, de 15 o más años de edad, que sabe leer y escribir.

- b. Proporción de la matrícula escolar total- matrícula en todas las escuelas que están por debajo de las instituciones de enseñanza superior, considerada como porcentaje de la población comprendida entre los 5 y 19 años, ambos inclusive.
  - c. Proporción de alumnos matriculados en los establecimientos de enseñanza superior-matrícula total en las instituciones de enseñanza superior por cada 100,000 habitantes. Indicadores suplementarios: índice de educación obtenido y proporción entre alumnos y maestros.
4. Empleo y condiciones de trabajo.
- a. Proporción de personas desocupadas en el total de la fuerza de trabajo.
  - b. Salarios reales relativos (inclusive las prestaciones adicionales) en algunas ocupaciones.
5. Vivienda
- a. Porcentaje de la población que habita en "viviendas"
  - b. Porcentaje de viviendas ocupadas en las que haya tres o más personas por habitación.
  - c. Porcentaje de viviendas ocupadas que tienen agua corriente dentro de la vivienda o fuera de ella pero no más de cien metros.
  - d. Porcentaje de viviendas ocupadas con excusado.
6. Seguridad Social
- No se proponen indicadores.
7. Vestidos
- No se proponen indicadores
8. Esparcimiento y recreo
- No se proponen indicadores
9. Libertades humanas.
- No se proponen indicadores

Niveles de vida en algunos países Latinoamericanos

Como hemos dicho varias veces, no conocemos estudios completos, específicos y comparativos referentes a los niveles de vida de los países latinoamericanos. Existen, eso sí, estudios de algunos países aislados, y, sobre todo, datos sobre algunos de los componentes, como educación, que a veces abarcan todos los países. Esto permite hacer com-

paraciones y formarse una idea general sobre la situación.

En un estudio sobre educación y desarrollo social en América Latina, publicado en forma provisional por la Secretaría General de la OEA en 1962 se presentan algunos indicadores del nivel de vida para los países Latinoamericanos. Con fines ilustrativos presentamos a continuación el caso de algunos países que presentan los niveles más altos, intermedios y bajos en América Latina. (Ver página 8 bis)

Como bien puede verse el indicador número 1 es un índice económico. El número 2 se refiere a grado de urbanización. El 3 a estratificación social. El 4 a salud. El 5 a nutrición y consumo de alimentos. El 6 a educación, pudiéndose considerar el número 7 también como índice de educación, y el número 8 a recreación.

Los anteriores son índices crudos que necesitaría bastante refinamiento (como estratificación, por ejemplo) Sin embargo, muestran una tendencia general que parece estar cerca de la realidad.

En el deseo de tener una base comparación entre los países latinoamericanos la publicación "Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina", de la Secretaría General de la OEA trata de desarrollar un índice bruto de desarrollo socioeconómico (IBDSE).

Ellos reconocen que es algo muy general, que necesita mucho refinamiento y que sirve únicamente para mostrar ciertas tendencias en ese sentido. Haciendo uso de la información numérica y de algunas gráficas que ellos presentan, nosotros hemos tratado de colocar a los países en orden de rango en la forma siguiente: (Ver página 9)

Los componentes que ellos han tomado en cuenta para sacar ese índice son: por ciento de analfabetos de 14 años y más; índice de urbanización (por ciento en la población de ciudades de 20.000 o más habitantes); por ciento de la población activa ocupada en el sector primario; y producto bruto per cápita en 1960.

Es conveniente hacer notar que no consigna datos para el Uruguay, pero de acuerdo con lo que sabemos respecto a sus condiciones económico-sociales no sería aventurado suponer que ocupe el segundo lugar.

#### Niveles de vida en algunas comunidades específicas

Existen algunos estudios sobre la materia en comunidades específicas de América Latina. Por vía de ilustración mencionaremos en forma muy general cuatro de ellos.

<u>INDICADORES</u>	<u>ARG.</u>	<u>C.RICA</u>	<u>PANAMA</u>	<u>BOLIVIA</u>	<u>GUATEMALA</u>
1. Producto interno bruto por h. (prom. en US\$, 1950)	560	249	280	78	170
2. % de población que vive en localid. de 2000 o más h., 1960	68	36	47	37	30
3. % de poblac. activa en los estratos ocupacionales medios	36	22	15	8	8
% de poblac. activa en pl. industriales	13.5	4.8	3.0	2.8	3.2
4. Tasa de mortalidad anual por c/1000 h., (1950-55)	10	15.	20	20	27
Habitantes por médico en 1957	800	2700	3400	3900	6400
5. Calorías por persona p.día	3100	-	-	-	-
Proteínas (gr. p.persona p.día, 1957)	121	-	-	-	-
6. % de alfab., pobl. 15 años o más, 1950	86	79	70	32	29
% pobl. 5-14 años escuelas primar. (1956)	69	60	59	40	27
Promedio de años escolares aprobados, pobl. 15 años y más (1950)	3.9	3.2	3.5	1.2	1.1
7. N° ejemplares diarios por 1000 h. (1956-1968)	180	102	124	34	22
8. N° receptores de radio por 100 h.	16.5	7.0	13.1	6.1	1.1



<u>RANGO</u>	<u>PAIS</u>	<u>I.B.D.S.E.</u>
1	Argentina	9.7
2	Chile	8.6
3	Cuba	8.4
4	Venezuela	8.3
5	Paramá	7.4
6	Costa Rica	6.3
6	México	6.3
7	Colombia	6.1
8	Brasil	5.0
9	Rep. Dominicana	4.4
10	Ecuador	4.2
11	Paraguay	3.7
12	Perú	3.6
13	El Salvador	3.0
14	Nicaragua	2.7
14	Bolivia	2.7
15	Guatemala	2.0
16	Honduras	1.9
17	Haiti	0.5

1. Estudio de Sapallanga, una localidad rural del Perú.

Este estudio fue realizado por los estudiantes de un curso de métodos de investigación social y planeamiento en extensión, organizado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y que se realizó en la Universidad Agraria de La Molina en 1963. El trabajo representó la parte práctica del curso y fue dirigido por los profesores del mismo.

Como se ha hecho ya mención a algunos de los resultados, bástenos señalar que solamente un 16% de las familias tenía nivel I, que es el más alto. Por otro lado, sólo un 10% estaba en el nivel IV, que es el más bajo. El resto caía en los niveles II y III que son los intermedios.

2. Estudio comparativo del nivel y standards de vida de algunas familias rurales en seis comunidades de Costa Rica.

Este estudio fue realizado por Copérnico de Arruda Cordeiro, estudiante en el Departamento de Economía y Ciencias Sociales del Instituto Intereamericano de Ciencias Agrícolas y representa su tesis para optar al

grado de Magister Agriculturae.

El problema que investigó fue la determinación del nivel de vida (items no se posee) y del standard de vida (items que se desea poseer en el futuro) de varias familias de agricultores en seis comunidades de Costa Rica, para su aplicación en programas de cambio social y económico. Para lograr su propósito, el autor usó como instrumento de investigación dos cuestionarios y la escala de nivel de vida desarrollada en Puerto Rico por Jenaro Collazo.

Las conclusiones del estudio, que el autor dice presenta mas bien en el sentido de tendencias generales, son las siguientes:

- a. El nivel de vida de los agricultores entrevistados es bajo en el sentido de que el número de ítems poseídos por los mismos es bastante pequeño, y por lo tanto, no pudo satisfacer la condición de bienestar como se definió en el estudio.
- b. Hay una tendencia de que la educación personal influye directamente en el nivel de vida de los entrevistados.
- c. Hay una relación significativa entre el ingreso de los entrevistados y el nivel de vida.
- d. Se encontró que la relación entre los agricultores líderes y otros agricultores, y el número de ítems poseídos por los dos grupos, era significativa para el Cantón Pérez Zeledón, mientras que no reveló significación en el Cantón de Acosta.
- e. Hay significancia en la relación entre el nivel de vida de los entrevistados y la superficie de sus fincas. La tierra en los dos cantones está muy dividida: la mitad de los agricultores tienen fincas menores de cinco manzanas. Considerando que el nivel de vida de estos agricultores es bajo, se concluye que la pequeña superficie de sus fincas no puede brindar recursos económicos suficientes para que tengan un nivel de vida más satisfactorio.
- f. Hay una manifiesta insatisfacción en lo referente a las necesidades fundamentales de alimentación, vivienda y vestido. Entre tanto, el standard de vida encontrado, con base en los ítems deseados, fue bajo: sólo alrededor de la mitad de los entrevistados declararon desear de 31 a 40 ítems, de una lista de 40 ítems que les fue presentada.



Un gran número de entrevistados desconocían varios items de la lista. El bajo standard de vida encontrado, es posible que se deba a este hecho, ya que desconociendo varios items difícilmente podrían desearlos.

- g. Es posible utilizar, en los países latinoamericanos, la escala de nivel de vida de Collazo en los estudios de nivel de vida, hasta que se hagan estudios para la construcción y standarización de escalas de nivel de vida específicamente destinadas a cada país interesado
3. Niveles de vida en localidades tipo hacienda y pequeña finca familiar.

Este estudio se realizó en el área rural de Turrialba, Costa Rica, y forma parte de un estudio más amplio, cuyos resultados se presentan en el libro "Turrialba Social Systems and the Introduction of Change".

El estudio fue realizado en comunidades de tipo hacienda y de pequeña finca familiar siendo el énfasis principal del análisis, según dice Clifford, autor del capítulo, estos dos sistemas principales de tenencia de la tierra en su relación con las condiciones de niveles de vida del área de Turrialba.

Algunos de los indicadores que se tomaron en cuenta fueron: entrada de dinero; condiciones de la casa, como tipo de casa, tamaño de la casa y número de aposentos, condición de la casa y de los muebles; uso de "negocios" que venden artículos de primera necesidad al menudeo; uso de facilidades médicas y de salud; uso de facilidades bancarias; uso de servicios de comunicación y transporte, además de otros llamados "items culturales", como la educación del esposo y la esposa, el número de libros en la casa, cuadros en la sala y posesión de radio.

4. Estudio de una localidad semi-urbana

Esta investigación fue realizada por Sariola en la ciudad de Turrialba y ya se hizo un breve análisis de ella en relación a las clases sociales. Es necesario agregar, sin embargo, que Sariola estudió, además, los niveles de vida en cada una de las clases que logró identificar.

CI...-ARG.

A-II-5

Niveles de vida, tenencia de la tierra y estratificación social.

Niveles y tenencia de la tierra

Uno de los estudios que da algunas ideas que pueden ser aprovechadas por los promotores de la reforma agraria es el ya mencionado que se realizó en localidades tipo hacienda y de pequeña finca familiar. Las conclusiones del estudio son las siguientes. (1) los pequeños finqueros tienden a mantener iguales, o más altos, niveles de vida en términos de items poseídos y servicios usados que los trabajadores de hacienda; (2) los trabajadores de haciendas han obtenido ciertas ventajas especiales tales como atención médica y vivienda- vivienda que, en muchos respectos, se compara favorablemente con la vivienda de los pequeños finqueros y otros trabajadores del Valle; (3) hay mayor variabilidad en los niveles de vida entre los pequeños finqueros que entre los trabajadores de haciendas; y (4) como campo secundario de investigación, es evidente que los jornaleros de las pequeñas fincas son distintos, como categoría, de los jornaleros de haciendas y en muchos aspectos parecen "identificarse" con ellos.

Referente a aquellos items considerados con más valor discriminativo, los jornaleros de pequeñas fincas estaban en posición media entre los jornaleros de hacienda y los pequeños finqueros en términos de su posesión o uso. Su relativa juventud, baja entrada y familias más pequeñas son algunas de las características que indican que son ellos los miembros más jóvenes de la comunidad, que no han acumulado todavía suficiente tierra y capital para ser finqueros independientes. Esta conclusión se basa en que el 65% de ellos poseen sus casas y tienen mayor estabilidad espacial que los jornaleros de las haciendas. Estos datos, al igual que otros, indican el "menor proletariado" en esta categoría de trabajadores.

De esto se deduce que los jornaleros en las áreas de pequeñas fincas deberían ser el blanco principal de cualquier programa que tienda a ayudar a los finqueros independientes a través de educación o programas de financiación, ya que muchas de estas personas estarán en los próximos años, desarrollando sus propias fincas.

## Niveles de vida y estratificación social

El estudio de Sariola, ya mencionado en relación a la estratificación, nos señala algunas relaciones entre las clases sociales y los niveles y standards de vida. No está por demás recordar que en la comunidad estudiada había un 3.4% de la población en la clase alta, un 8.2% en la clase media superior, un 34.2% en la clase media inferior y un 51.6% en la clase baja.. Ahora bien, la situación de cada una de esas clases con respecto a entrada, ocupación, tamaño de la familia, y otros aspectos era la siguiente:

### 1) Entrada

Los promedios de entrada mensual varían en cada clase como sigue:

Clase Alta	\$ 753
Clase Media Superior	" 522
Clase Media Inferior	" 274
Clase Baja	" 124

### 2) Ocupación:

En cuanto a ocupación, la clase alta se compone de negociantes, el clero, y el administrador de una finca; la clase media superior se compone de negociantes y propietarios (42 por ciento), maestros (25 por ciento) finqueros (16 por ciento), oficinistas (8 por ciento); la clase media inferior tiene artesanos y barberos (28 por ciento) trabajadores especializados y choferes (26 por ciento), negociantes y propietarios (24 por ciento), empleados de la comunidad (guardas, enfermeras, inspectores) (12 por ciento), y capataces de agricultura (2 por ciento). La clase baja consiste de jornaleros en industria, transporte, etc. (10.8 por ciento) "dependientes" (8.1 por ciento), artesanos, choferes y trabajadores semi-especializados (6.7 por ciento), vendedores ambulantes (4 por ciento), y policías, pequeños finqueros, "parqueros", desocupados, que corresponden cada uno a 2.7 por ciento.

### 3) Area de Vivienda:

El menor porcentaje de miembros de la clase baja vive en las seis cuadras centrales entre "La Plaza" y "La Pavimentada". El mayor porcentaje de la clase baja se encuentra detrás de la línea del ferrocarril (incluyendo Cantarranas) en la parte más distante del pueblo, y en áreas localizadas fuera del pueblo tales como

CIR. ARG.

A-II-5

El Pastor, Pueblo Nuevo, Aragón y Peor es Nada. Las otras tres clases están más frecuentemente localizadas en la parte central del pueblo; las limitaciones de la muestra, sin embargo, no permiten una comparación más detallada de su distribución.

4) Tamañao de la familia:

El promedio de miembros por casa es como sigue:

Clase Alta	4.8
Clase Media Superior	4.9
Clase Media Inferior	5.4
Clase Baja	5.1

Se hace notar que en la clase baja hay relativamente más personas solteras y viudas que en ninguna de las otras clases

5) Casa y Equipo:

Los datos siguientes servirán de comparación en cuanto a las condiciones de vivienda de familias en las diferentes clases sociales:

Las casas de todas las familias de la clase alta tienen pintura exterior; lo mismo que en 83.0% de la clase media superior, 53.0% de la clase media inferior y 13.0% de la clase baja. Casas blanqueadas con cal se encuentran en 17.0 por ciento de la clase media superior, 32.6 por ciento de la clase media inferior, y 52.0 por ciento en la clase baja. Sin pintura de ninguna clase se encuentra en 34.6 por ciento de la clase baja, y 14.2 por ciento en la clase media inferior.

El 77.3 por ciento de las familias de la clase baja no tienen baño; lo mismo es cierto en 22.0 por ciento de familias de la clase media inferior, mientras que las familias en las clases alta. y media superior tienen baño en sus casas.

Hay solamente tres refrigeradoras eléctricas en las 146 familias de esta muestra. Estas pertenecen a las familias de la clase alta. Hay tres neveras de hielo, una en la clase alta, una en la clase media superior y una en la clase media inferior.

Hay un cuarto usado como cocina en 91.0 por ciento de todas las familias. Los restantes 9.0 por ciento que no tienen cocinas separadas se encuentran en la clase

baja; estos cocinan en una esquina de la sala. En las familias de las clases alta y media superior, el uso de cocinas de hierro, anafres (cocinas de barro, cubiertas de lata, para susar con carbón, hechas localmente) y cocinas eléctricas se encontró con igual frecuencia. El anafre se usa más comunmente en las familias de la clase media inferior (52.0 por ciento). La mayor parte de las familias de la clase baja cocinan en un "fogón" (77.3 por ciento) (piedras o ladrillos sostenidos en una base de cemento o madera). No se encontraron familias de la clase baja que usaran electricidad para cocinar.

En la clase alta la sala no contiene equipo para dormir; en la clase media superior, solamente en una de las casas usaban la sala como dormitorio, mientras que este es el caso en 42.8 por ciento en familias de la clase media inferior y 78.7 por ciento en familias de la clase baja.

En las clases alta y media superior el piso de las casas está hecho de tablas parejas y uniformes. En las familias de la clase media inferior el 52.0 por ciento y de la clase baja 83.0 por ciento el piso de la sala está hecho de madera burda, sin terminar. El 2.8 por ciento de las familias de la clase baja tienen piso de tierra. Todas las familias de las clases alta y media superior tienen juego de muebles de sala. En la clase media inferior se encuentran algunos juegos de muebles de sala, además de bancos sencillos y sillas; en la clase baja la mayoría (80.0%) tiene solamente piezas sueltas, tales como mesas, bancos, cajas de madera, sillas etc. de calidad rústica.

Solamente 4.0 por ciento de las familias de la clase baja tienen ventanas de vidrio en la sala, mientras que este porcentaje es de 34.0 en la clase media inferior, de 91.6 en la clase media superior, y 100.0 en la clase alta.

Cortinas de baja calidad son usadas por 5.3 por ciento de las familias en la clase baja, 26.0 por ciento en la clase media inferior, y 16.6 por ciento en la clase media superior. Cortinas de mejor calidad se encontraron en un 60.0 por ciento en la clase alta, 50 por ciento en la clase media superior, y 4.0 por ciento en la clase media inferior.

Hay radios en 60.0 por ciento de la clase alta, 25 por ciento de la clase media superior, 28 por ciento de la clase media inferior y 6.6 por ciento de la clase baja.



EDUCACION Y DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Concepto general de educación.

Educación es el proceso por medio del cual la sociedad trasmite de una generación a otra los elementos culturales que le han servido de sustento. En el proceso de transmisión van envueltas todas las modificaciones que la sociedad crea necesarias, eliminando aquellos elementos que no son útiles, modificando algunos, y creando otros compatibles con su creciente desenvolvimiento. La educación es a la vez uno de los más esenciales elementos de la cultura de un pueblo y el vehículo de su transmisión de una generación a otra, o aun de uno a otro grupo social dentro de una misma generación.

La educación ha sido uno de los móviles fundamentales en el desarrollo de las sociedades, en el avance de la civilización. Es más, para algunos antropólogos culturales el elemento distintivo de la civilización es la posesión del lenguaje escrito. Esto es lo que hace posible la acumulación de enormes cantidades de conocimientos, tecnologías y otros elementos culturales que pueden ser usados por las nuevas generaciones para, con base en ellos, construir nuevos conocimientos o aplicar los ya existentes. Los países no civilizados, en el sentido antropológico del vocablo, aunque tienen educación (ya que poseen elementos culturales y mecanismos para transmitirlos), carecen del lenguaje escrito. Esto los obliga a guardar su bagaje cultural en la memoria de unos cuantos, limitando enormemente su crecimiento. Es por eso que son pueblos "primitivos", estancados.

Lo anterior no quiere decir que el mundo está formado de pueblos civilizados por un lado y de no civilizados por el otro. Existen diferentes gradaciones de civilización o, dicho en otra forma, diversos grados de desarrollo. La educación formal es, como veremos más adelante, factor preponderante en el grado de desarrollo de los países. La América Latina ocupa cierto lugar en la escala de desarrollo de las diferentes regiones del globo. Por otro lado, existe considerable variación en el grado de desarrollo económico social de los países Latinoamericanos. Son muchos los factores causantes de esta situación. A través de todo este trabajo hemos de examinar los factores responsables de la variación en el ritmo de desarrollo social de nuestros países. En este capítulo trataremos de analizar específicamente el papel de la educación en el desarrollo de nuestro continente.

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse.

## Educación y desarrollo social.

Si se acepta la definición de desarrollo social que hemos venido hilvanando desde la primera conferencia, tenemos que convenir en que la educación es parte integrante del desarrollo social. Es decir, el grado en que un país esté o no desarrollado depende en gran medida del grado en que la calidad y la cantidad de su educación llegue a un mayor número de ciudadanos. Puesto en forma más simple, y usando sólo uno de los indicadores de la educación, cual es el alfabetismo, podemos decir que el desarrollo social de un país está en razón directa con la proporción de alfabetos que tenga, siempre que se mantengan constantes los otros componentes del desarrollo social.

Es importante no perder de vista que la educación es a la vez uno de los elementos básicos del desarrollo social y un vehículo, quizás el más importante, para lograr un desarrollo efectivo. Debido a este doble carácter es que no podemos pensar en acelerar el desarrollo social de América Latina a menos que tratemos de mejorar la situación casi trágica en que se encuentra en este sentido.

### El desarrollo social de América Latina visto a través de su situación educacional.

#### Datos generales.

En 1950 alrededor del 40% de la población de 15 años o más era todavía analfabeta. Específicamente, alrededor de 42 millones de los 97 en esas edades no sabía leer ni escribir.

En más de 15 países 1/3 o más de la población era analfabeta. En Brasil, por ejemplo había en 1950 15.2 millones de adultos analfabetos en contraste con 14.9 millones de alfabetos.

El nivel de analfabetismo de la población adulta de América Latina era alrededor del 43%.

El nivel promedio de educación formal era en ese año de 2.2 años, en contraste con 9 años en los Estados Unidos y 7.2 en el Japón.

En el año de 1950 el 49% de la población de más de 15 años no había asistido a la escuela o la había abandonado antes del primer grado; 44% asistió a la escuela primaria, pero no la terminó; sólo el 7% había recibido educación primaria completa; sólo el 6% había tenido estudios secundarios o técnicos, pero solamente el 2% los había completado. Solamente el 1% había ingresado a la universidad.

La información disponible es poco alentadora con respecto al abandono de la escuela, a las necesidades de edificios escolares, a la proporción de maestros y alumnos, a la necesidad de maestros de escuelas primarias y profesores de secundaria y universidad, sin contar el hecho de que es necesario también mejoras en calidad. Por ejemplo, según la UNESCO, en 1958 había en América Latina 650.000 maestros, pero se necesitaban 1.300.000 para poder dar instrucción a la población escolar que no estaba inscripta.



Las estadísticas indican que la situación ha mejorado desde 1950, pero no al ritmo que se necesita. Se calcula que todavía hay alrededor de 12 millones de niños sin escuela, pero creemos que el cálculo es conservador. Eso se debe, en gran parte, a que la población de nuestros países está creciendo vertiginosamente, como lo demostramos en nuestra tercera conferencia. Ese crecimiento va más rápido que el de los recursos disponibles para hacer frente a las necesidades, no sólo de educación, sino también de vivienda, salud, alimentación, etc.

Datos específicos sobre analfabetismo en los países Latinoamericanos.

La situación de los diversos países con respecto a analfabetismo puede apreciarse más claramente si se la compara con la proporción de la población matriculada en escuelas y con la que no ha tenido acceso a ella.

Como bien puede observarse en el cuadro que presentamos a continuación, existen grandes diferencias con respecto a analfabetismo. Mientras Argentina y Uruguay tienen menos de 1/6 de su población de 14 o más años analfabeta, los países de América Central, con excepción de Costa Rica, tienen alrededor de 2/3 y más. La variación extrema está entre Argentina, con 14% y Haití, con 89%.

En general, parece existir relación directa entre el analfabetismo y la proporción de matriculados en centros educacionales y adultos sin escuela.

Porcentaje de analfabetos (14 años y más), de población matriculada en establecimientos educacionales (5 - 19 años) y de población adulta sin escuela, alrededor de 1950.

País	Por ciento de Analfabetos(1)	Por ciento de Matriculados(2)	Por ciento sin escuela (3)
Argentina	14	49	38
Uruguay	15	--	--
Chile	20	52	23
Costa Rica	21	43	62
Cuba	22	41	53
Panamá	30	62	55
Paraguay	34	60	79
Colombia	38	56	72
México	43	30	46
Ecuador	44	67	72
Venezuela	47	51	77
Brasil	51	--	79
Rep. Dominicana	57	23	89
Perú	58	--	--
El Salvador	59	41	87
Nicaragua	62	20	84
Honduras	65	49	88

País	Por ciento de Analfabetos(1)	Por ciento de Matriculados(2)	Por ciento sin escuela (3)
Bolivia	68	28	84
Guatemala	71	18	88
Haití	89	--	93

Fuentes: (1) U.N. Demographic Yearbook, 1960.  
(2) y (3) Rycroft y Clemmer "A Study of Urbanization in Latin America.

Los datos han sido reordenados de menor a mayor analfabetismo.

La educación y otros factores del desarrollo económico social de América Latina.

Educación y desarrollo económico.

La educación es básica para el desarrollo económico. En momentos en que se hacen esfuerzos por aumentar la producción y la productividad, el trabajo es tan importante como el capital y la tierra. Pero trabajo significa hombres. Y todos los cambios tecnológicos que los economistas y otros profesionales tratan de producir no pueden realizarse con hombres sumidos en la ignorancia, para citar solamente un factor social asociado al desarrollo económico. Todo el proceso de tecnificación de la agricultura y de industrialización requiere día con día hombres más capacitados. De ahí el interés por mejorar el nivel educacional de los trabajadores. Es más, hay algunos que consideran la inversión en el mejoramiento educacional más remunerativa a largo plazo que las inversiones de capital en bienes materiales. Mejorar la calidad y eficiencia de la fuerza de trabajo paga altos dividendos. Si bien ese punto estrictamente económico es de importancia, no lo es menos el socio-cultural de mirar hacia el engrandecimiento del hombre como hombre para que se sienta digno, libre y seguro.

La elevación del producto nacional bruto per cápita es uno de los propósitos básicos del desarrollo económico ya que un mayor ingreso de las familias es parte de un mejoramiento de sus niveles de vida. Veamos cuál es la situación al respecto, en América Latina.

Capacidad para leer y escribir y renta per cápita en América Latina, 1950 (población 10 y más años de edad).

<u>País</u>	<u>Renta per cápita (1950 US\$)</u>	<u>% Personas saben leer y escribir</u>
Uruguay	400 +	85
Argentina	400 +	85
Venezuela	400 +	53
Chile	300-400	80
Puerto Rico	300-400	76
Cuba	300-400	75
Costa Rica	250-300	75
Panamá	250-300	68
México	250-300	60
Colombia	200-250	53
Brasil	200-250	50
Rep. Dominicana	150-200	43
El Salvador	150-200	38
Honduras	150-200	38
Guatemala	150-200	28
Ecuador	100-150	57
Perú	100-150	48
Nicaragua	100-150	38
Paraguay	-100	66
Bolivia	-100	32
Haití	-100	10
América Latina	250	58
Estados Unidos	1800	96

Fuente: Havighurst, Robert - "La Sociedad y la Educación en la América Latina".

Como bien puede verse, existe en general una relación directa entre renta per cápita y educación. A mayor renta mayor educación o viceversa. Hay, sin embargo, dos casos que merecen examinarse porque se salen de la norma: Venezuela, con una de las más altas rentas per cápita tiene, sin embargo, un nivel de alfabetismo más bien bajo: un poco más de la mitad son los que saben leer y escribir. Paraguay, por el contrario, con dos tercios de su población que saben leer y escribir, está sin embargo dentro del grupo de países con más baja renta per cápita. Eso nos demuestra que no es sólo la renta lo que es importante, sino también su distribución y otros factores sociales. Salta a la vista que hay otros factores que están interviniendo en la relación renta y educación.

Educación y otros aspectos del desarrollo social de América Latina.

El nivel de educación, medido por el índice de alfabetismo, está íntimamente relacionado con otros factores a más del

específicamente económico que acabamos de discutir. Algunas de esas relaciones son las siguientes:

a) Analfabetismo y los procesos de urbanización e industrialización.

A pesar de las variaciones entre diversas fuentes, todas ellas demuestran el hecho de que el analfabetismo es mayor en las áreas rurales que en las urbanas.

Se puede decir sin temor de equivocarnos que el analfabetismo es más del doble en las regiones rurales que en las urbanas de América Latina tomada como un todo. Por otro lado, las facilidades escolares son en general mejores en las ciudades que en el campo. La extensión de la educación es también mayor en los centros urbanos que en los rurales. Esa puede ser una de las causas de mayor peso para que exista una relación directa entre analfabetismo y proporción de la población rural y más específicamente entre la población agrícola y el nivel educacional. En este mismo trabajo tenemos la información para comprobar ese hecho, pero basta agregar que países con alta proporción de población agrícola, como Haití con el 83%, Bolivia con el 70%, Honduras con el 83% y Guatemala con el 68% tienen también altos índices de analfabetismo. Eso no debe llevar a la conclusión de que eso es cierto para todos los casos, ya que Costa Rica tiene una alta proporción de población agrícola (alrededor del 65%) y a la vez uno de los más altos índices de alfabetismo en América Latina. De todos modos existe, en general, esa relación y hay que tomarla en cuenta.

Por otro lado, el crecimiento de la población urbana, mayormente a expensas de la rural, y el proceso de industrialización que se viene operando en América Latina puede tener consecuencias en el nivel educacional de la población total y sobre todo en la orientación que es necesario darle a los procesos educativos formales para hacer frente efectivamente al nuevo tipo de necesidades y al desarrollo social que ambicionamos. El hecho de que haya una relación entre población agrícola y nivel de educación por un lado y de que el sector urbano no esté creciendo y la industrialización expandiéndose no quiere decir que automáticamente va a producirse un mejoramiento del nivel educacional, ya que industrialización significa cambio social que puede brindar nuevas oportunidades de mejoramiento, así como condiciones de vida miserable para las personas de las grandes urbes, sobre todo para aquellos que vienen del campo, equipados con una serie de normas y hábitos de vida que no funcionan en los centros urbanos. "La concentración de un alto porcentaje de la población en grandes ciudades crea grandes problemas que van más allá de la esfera económica. Hay la imperante necesidad de crear oportunidades de empleos para una población que está creciendo a un ritmo muy acelerado, y de proveer de vivienda, educación, atención médica, facilidades de transporte, etc.", dicen Rycroft y Clemmer. Pero la educación juega un doble papel en este proceso de urbanización: a la vez que es una necesidad que hay que

llenar, es el medio para llenar las otras, pues los nuevos em  
pleos requieren nuevos conocimientos y habilidades. La salud significa no sólo tener medios disponibles para combatir las enfermedades, sino saber usarlos adecuadamente y así por el estilo.

b) Educación y estructura de clases sociales.

Estudios realizados en los Estados Unidos han demostrado una relación directa entre la clase social a que un individuo pertenece y la cantidad y calidad de educación que recibe, y por tanto su nivel educacional. Estudios en la América Latina, aunque no lo extensos y numerosos que necesitamos, comprueban los resultados obtenidos en otras culturas.

La información presentada en esta y otras conferencias nos da base para un análisis que aunque general, nos sirve al menos para comprobar que esa tendencia existe. La tabla que presentamos en el capítulo sobre niveles de vida, contiene, entre otros, dos indicadores útiles a nuestro propósito: por ciento de población activa en los estratos ocupacionales medios, que es un índice bastante crudo de estratificación y el por ciento de alfabetos en la población de quince años y más. Pues bien, en términos generales existe una relación directa entre ambos factores: a mayor porcentaje de "clase media", ma  
yor "educación". Así el por ciento de población activa en los estratos ocupacionales medios para Argentina, Bolivia y Guate  
mala son de acuerdo con esa información, 36, 8 y 8 respectivamente. Los porcentajes de alfabetos son 86, 52 y 29 respectivamente.

Esas diferencias en nivel de educación en las diferentes clases sociales se deben, en gran parte, a la cantidad y cali  
dad de enseñanza a que tienen acceso los miembros de los diferen  
tes estratos. Por ejemplo, en un estudio realizado en Chile  
por Eduardo Hamuy y otros se comparó el grado de retención escolar con el status socio-económico y con la residencia urba  
na o rural de los niños, con los siguientes resultados:

Porcentaje de niños de un grupo de edad dada que permanecen en la escuela hasta cierto grado.

Residencia	G r a d o						Primer año secundario
	1	2	3	4	5	6	
Urbana	100	85	78	70	61	53	39
Rural	100	74	62	44	31	22	15
Status							
<u>Socio-Económico</u>							
Alto	100	95	93	89	85	80	73
Medio	100	83	75	67	58	48	32
Bajo	100	73	61	48	37	28	14

Fuente: Havighurst, Robert J. - "La Sociedad y la Educación en América Latina". Tabla 17, p. 185.

Hay otros estudios que revelan que la situación es semejante con respecto a la educación secundaria y universitaria.

Por otra parte, Sariola encontró en su estudio de la comunidad semi-urbana de Costa Rica que hemos comentado varias veces, que la situación con respecto a educación y clases sociales era la siguiente:

Por ciento de jefes de familia de cada clase social en diferentes categorías educacionales.

Clase Social	Entra- ron a Univ.	Entra- ron a Secund.	V-VI Grados Primaria	I-IV Grados Primaria	Sin Esc. saben leer	Sin Esc. Anal- fabetos
Alta	20.0	40.0	40.0	--	--	--
Media Sup.	16.6	8.3	33.3	25.0	8.3	8.3
Media Inf.	--	12.0	36.0	44.0	4.0	4.0
Baja	--	1.3	12.0	56.0	6.6	24.0

Fuente: Mimeografiado.

Con respecto a la calidad de la enseñanza no hay estudios completos que conozcamos para América Latina, pero no es difícil observar la selección que hacen los de diferentes clases sociales de los planteles de enseñanza, en término de facilidades, comodidad, material didáctico, etc., factores que ayudan a mejorar la calidad de la enseñanza que imparten.

### c) Inversión en Educación.

Hemos repetido en varias ocasiones el doble papel de la educación como elemento constitutivo del desarrollo social y como vehículo para promoverlo. Así, el mejoramiento de la vivienda, de la salud, de la alimentación o de la participación social necesita de medios materiales pero también de nuevas ideas, nuevos hábitos, nuevas actitudes, y eso se logra por medio de la educación. Por otra parte, si la educación es promotora del desarrollo, es lógico suponer que a mayor inversión en educación mayor desarrollo. No sabemos si un país es desarrollado porque invierte en educación o si porque invierte en educación es desarrollado. Lo que sí sabemos es que ambos factores están relacionados en forma general. Así, los 3 países de América Latina con más alto grado de analfabetismo en 1950 eran Haití, Guatemala y Bolivia. Esas naciones invertían respectivamente el 8.5%, 13.3% y 14% de su presupuesto en educación. Al mismo tiempo, países con bajo grado de analfabetismo como Chile, Costa Rica y Panamá tenían para educación

el 19%, 20.5% y 20.1% de sus gastos públicos. Por supuesto que hay otros factores en la relación alfabetismo e inversión en educación como lo demuestra el hecho de que en 1950 tanto Argentina como Nicaragua invertían la misma proporción de su presupuesto para educación, 12.8%, y sin embargo el primer país tenía sólo un 14% de analfabetos, mientras que el segundo el 62%.

### Educación y agricultura.

Hemos puntualizado ya la relación que existe entre nivel educacional y población rural y agrícola. En términos generales, los países con mayor población agrícola tienen más alto grado de analfabetismo y una más baja renta per cápita. En esto último hay factores de productividad que no pueden analizarse sin tomar en cuenta el capital que disponen los agricultores, la tierra que tienen, y sobre todo la calidad del trabajo. Es este el factor humano clave para la productividad, que es difícil elevar en América Latina mientras alrededor de la mitad de la población adulta sea analfabeta o semi analfabeta y el número de niños sin escuela pase de los diez millones.

Si en las poblaciones agrícolas está el más bajo nivel educacional y por otro lado existe la concentración de la tierra en pocas manos, no es difícil encontrar la relación entre ambos factores.

Estudios empíricos y sistemáticos han demostrado que el tipo de tenencia de la tierra está íntimamente relacionado con el nivel educacional de la población campesina. Nosotros mismos hicimos un estudio sobre la influencia de la tenencia de la tierra sobre varios factores sociales, teniendo en cuenta la educación.

Una mayor y mejor distribución de la tierra por medio de reformas agrarias bien planeadas y ejecutadas traerá como consecuencia el ensanchamiento de la actualmente débil clase media de pequeños propietarios y probablemente más y mejores medios para la educación de las familias campesinas.





Dr. Antonio M. Arce

**SALUD, NUTRICION Y VIVIENDA EN RELACION CON  
EL SECTOR AGRICOLA DE AMERICA LATINA**Consideraciones generales.

De acuerdo con nuestra descripción de la naturaleza del desarrollo social que hicimos en la primera conferencia, la salud, la nutrición y la vivienda son elementos constitutivos de ese fenómeno. De modo que un país o región tendrá mayor o menor desarrollo social en el grado en que los índices de cada uno de esos componentes del nivel de vida sean altos o bajos, siempre que se mantengan constantes los otros factores del desarrollo social.

No pretendemos hacer un análisis exhaustivo de la situación de América Latina, porque en primer lugar la información estadística al respecto es muy escasa y despereja como para hacer generalizaciones válidas, y en segundo término porque nuestro principal objetivo es señalar la importancia de esos factores en el desarrollo agropecuario, que es parte fundamental del desarrollo social de la mayoría de los países latinoamericanos. Por supuesto que será necesario dar una idea general de la situación con respecto a cada uno de esos tres factores del desarrollo social.

La importancia de la salud, nutrición, vivienda y educación para un mayor o menor desarrollo económico-social de los países ha sido puntualizada por Horwitz cuando dice: "Conocida es la relación entre enfermedad y pobreza, o planteada en lo positivo, entre salud y producción. En efecto, una producción baja de bienes y servicios crea salarios insuficientes y éstos, a su turno, dan lugar a una nutrición inadecuada, a una instrucción y a una educación deficientes, a una vivienda malsana, a un bajo nivel de vida. Estos son factores fundamentales que condicionan la enfermedad, la que a la recíproca, genera una energía humana de capacidad limitada y con ello una baja producción, es decir, crea un círculo vicioso".(1)

Salud y nutrición.

## Salud y desarrollo social.

Una de las aspiraciones fundamentales del hombre, a través del tiempo y el espacio ha sido la de conservar su salud.

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse.

(1) Abraham Horwitz. "La Salud y el Bienestar Económico". OPS-OMS. Publicaciones Varias N° 57, Diciembre, 1960.

Es así como se han creado sistemas sociales, desde los más sim ples -brujo, curandero, partera- hasta los más complejos como los sistemas hospitalarios, con el fin de evitar o mitigar la enfermedad. Todo un sistema de valores, que en algunas sociedades abarca al núcleo central de su cultura, se desarrolla en torno a las causas y medios de combatir la enfermedad. Sis tema que entrelaza ideas acerca de lo sobrenatural, la alimen tación, la vivienda y muchas otras actividades humanas. Es por eso que el estado de salud de un pueblo es generalmente índice para otros elementos constitutivos del desarrollo social y viceversa y que es solamente para facilidad de análisis que se separan.

Situación general de la salud y nutrición en América Latina.

Un análisis muy somero sobre algunos aspectos de la situación de la salud y la nutrición en América Latina puede contribuir a formarnos una idea del grado de desarrollo social de nuestros países. Como veremos más adelante, la situación general parece ser nada envidiable. Las causas son muchas y variadas, aunque algunos señalan la explosión demográfica como una de las principales, al aumentar la presión sobre las facilidades médicas disponibles, que no crecen al mismo ritmo de la población, aparte de las presiones sobre otros factores interrelacionados como vivienda, alimentación, escuelas, etc.

De un estudio de la OEA y el CIES sobre el desarrollo social en América Latina y publicado por la Secretaría General de la OEA hemos preparado el siguiente cuadro que da alguna idea sobre las facilidades médicas disponibles:

Médicos y enfermeras en América Latina, 1957

Región	Médicos por o/10.000 ha bitantes	Enfermeras gra duadas por ca da 10.000 habi tantes
América del Norte y Central	5.0	2.4
América del Sud	5.3	2.6
EE.UU. y Canadá	12.9	26.3

Hay que tomar en cuenta que por esa época 88 facultades de medicina graduaron 6.722 médicos y que el total de enfermeras graduadas fue de 37.000. Salta a la vista que esos nuevos profesionales llenan apenas una mínima parte de las necesidades de América Latina debido, por una parte, a la baja

proporción entre ellos y la población total y, por otra, al rápido aumento de la población que es más de 5 millones por año.

Con respecto a servicios íntimamente relacionados con los problemas de la salud, servicios tales como agua potable, servicios sanitarios y baño, el Instituto Interamericano de Estadística(1) nos da información para 1950, no todo lo completa que sería de desear, pero suficientemente reveladora de la situación general y que resumimos en la siguiente forma:

Por ciento de viviendas que carecían de servicio sanitario, de agua corriente y de baño en América Latina en 1950

Naciones	Servicio sanitario	Agua corriente	Baño
Bolivia	----	----	----
Brasil	67.0+	84.4+	----
Colombia	67.6	71.2	80.6+
Costa Rica	----	----	----
Cuba	23.2	48.0-	55.6
Chile	0.0-	51.9-	57.7
Ecuador	----	----	----
El Salvador	----	----	----
Guatemala	----	----	----
Haití	89.8+	97.7+	----
Honduras	----	----	----
México	----	56.6	----
Panamá	38.8	55.8	----
Paraguay	0.0-	----	----
Rep. Dominicana	8.2	70.3	----
Venezuela	53.2	68.9	----
Canadá	0.0	26.0	39.2
Estados Unidos	2.0	14.8	26.8

Fuente: IASI, La Situación de la vivienda en América, Cuadro 6-05, pp. 72-75.

El cuadro anterior nos demuestra que la situación en general es bastante crítica, a pesar de que no entramos a analizar el tipo ni las condiciones de los servicios que poseen ciertos países. Por ejemplo, uno de los países que tiene un porcentaje relativamente alto de viviendas con servicio sanitario, tiene, a la vez, la mitad de ellas como servicio colectivo. La calidad de los mismos no se reporta.

Con respecto a mortalidad de la población en América Latina un documento de la OEA da información, aunque con las

Limitaciones impuestas por la escasez de datos, que nosotros resumimos de la siguiente manera: (1) entre las principales causas de mortalidad en 18 países latinoamericanos a mediados de la década iniciada en 1950, las enfermedades gastrointestinales ocuparon el primer lugar en siete países y figuran entre las cinco primeras en 16 países. La influenza y la neumonía están entre las cinco principales causas en 17 países, y las enfermedades del corazón entre las cinco principales causas en gran parte de América Latina.

Las tasas más altas de mortalidad por cada 100.000 habitantes debidas a enfermedades parasíticas e infecciosas entre 1950 y 1960 corresponden a Guatemala (292), Ecuador (203) y Honduras (196), mientras que las más bajas corresponden a Argentina (43), Uruguay (47) y Cuba (52).

Con respecto a mortalidad de niños menores de un año diremos que es, en general, alta en América Latina. En América Central, Panamá, Cuba, República Dominicana y México hay alrededor de 80 fallecimientos por cada 1000 niños nacidos vivos. En otros ocho países de la América del Sur esa cifra puede llegar a 95.

En relación con la esperanza de vida al nacer, la información de que disponemos nos permite señalar que Panamá es el país con el más alto índice de esperanza de vida al nacer, tanto para hombres como para mujeres: 64.4 y 63.1 años (período 1952-1954). Por otra parte, Brasil es el país que en el período 1940-1950 tenía el índice más bajo para los hombres, con 39.4 años y uno de los más bajos para las mujeres: 45.5 años. El país con el índice más bajo de esperanza de vida al nacer dentro de las mujeres era Guatemala: 43.5 años, siendo el de los hombres uno de los índices más bajos de América Latina: 43.8 años.

La esperanza de vida al nacer para el período 1950-1955 en Estados Unidos, El Reino Unido y Francia era de 71, 71 y 68 años respectivamente. (2)

Con respecto a nutrición, es muy difícil determinar la proporción de muertes debidas específicamente a desnutrición, ya que las estadísticas son escasas e incompletas. Por otra parte, es bien sabido que la desnutrición permite el desarrollo de otras enfermedades que sí se informan y que pueden producir la muerte.

Parece que uno de los problemas más pronunciados en América Latina es la deficiencia proteínica asociada a diferencia calórica.

---

(1) Ver Secretaría General de la OEA: "Algunos aspectos salientes del desarrollo social en América Latina", Setiembre de 1962, pp. 201-214.

(2) Population Bulletin, (Population Reference Bureau, Inc.), Volume XV, N° 5, August 1959, p. 86.

En un estudio comparativo entre calorías diarias per cápita y renta per cápita de varios países del mundo que hace Kindleberger, (1) de los seis países latinoamericanos citados, Perú y Bolivia están con el grupo de países con menos de 2200 calorías diarias per cápita, que es el grupo más bajo. Uruguay está con el grupo de países que consume la más alta cantidad de calorías diarias per cápita, o sean de 2800 a 3400. Chile y Brasil están con el grupo de países que consume de 2200 a 2499 calorías y Argentina en el grupo de 2500 a 2799 calorías. Los Estados Unidos consumían por ese tiempo (alrededor de 1953), 3000 calorías diarias per cápita aproximadamente.

La escasa información que hemos tenido a mano nos demuestra que con respecto a consumo de varios alimentos, como carne, por ejemplo, la Argentina y Uruguay consumen las más altas cantidades de kilogramos per cápita (Argentina 118) y Ecuador, una de las más bajas: 11 kilogramos per cápita.

#### Salud y nutrición en la comunidad rural.

Si bien es importante tener una idea general sobre la situación de América Latina con respecto a la salud y nutrición, no lo es menos el saber lo que ocurre en las comunidades rurales, ya que es allí en donde cristalizan las ideas de la reforma agraria. Como hemos dicho en repetidas ocasiones, las reformas se producen primero en los hombres y son ellos los que las llevan a cabo. Pero con hombres enfermos y desnutridos es difícil llevar adelante una reforma agraria. Algunos dirán entonces que primero hay que tener hombres sanos y luego pensar en la reforma agraria. Otros, que hay que realizar la reforma para poder tener hombres sanos. Por dónde comenzar depende de muchas circunstancias. Lo importante es estar convencidos de que una buena condición física del hombre es indispensable al éxito de cualquier reforma que, a su vez, debe tener como fin el mejoramiento total del ser humano.

De las anteriores consideraciones se desprende que al planear o realizar cambios en las relaciones entre el hombre y la tierra, debemos evitar en lo posible apreciaciones subjetivas sobre la situación higiénica y de salud de la comunidad rural, y pensar en estudios empíricos y objetivos que nos den un cuadro de, al menos, los tres aspectos siguientes:

- a) La situación real con respecto a salud y nutrición.
- b) Lo que la gente cree que es la situación sobre esos aspectos.
- c) Lo que la gente cree con respecto a cambios en esa situación.

---

(1) Charles P. Kindleberger. Desarrollo Económico. The McGraw-Hill Book Co., 1961. Figura 12.4, pp. 217.

Trataremos de ilustrar cada uno de esos puntos.

En un estudio que realizamos en la zona rural de Turrialba hace unos años (1) recogimos información sobre condiciones sanitarias de la casa y sus alrededores; hábitos de higiene y de salud; facilidades clínicas, médicas, de hospital y de dentista disponibles; cuidado de los dientes; cuidado de la madre y el niño; la dieta de un día y de una semana; consumo de alimentos en diferentes épocas del año; sobras de alimentos y consumo especial de alimentos por miembros de la familia; conocimientos sobre nutrición del ama de casa; problemas básicos de nutrición reconocidos por los informantes; producción casera de alimentos; y estado físico, nutricional, dental, parasitológico, fluoroscópico, hematológico y serológico, niveles de vitamina y proteína en la sangre. Esta última información se obtuvo mediante exámenes a 900 miembros de las familias rurales.

La situación "real", en el sentido de que estaba respaldada por observación sistemática y en algunos casos por hechos científicos, fue, con respecto a algunos de los aspectos señalados, la siguiente:

Casi la mitad de las familias usaban agua de río, acequia o charca para beber o cocinar.

Poco más de la mitad de las familias usaban ríos, acequias o charcas para bañarse.

Una cuarta parte de las familias carecían por completo de exousados.

Menos del 4% de las personas usaban zapatos.

El 98% de las personas estudiadas tenían parásitos intestinales.

Solamente el 4% de los nacimientos fueron atendidos por un médico y 20% por una enfermera obstétrica.

Catorce por ciento de los embarazos se perdieron antes de nacer o al nacer el niño y el 17% murió durante el primer año de vida.

Dos terceras partes de las familias no consumieron carne el día antes de la entrevista y casi una cuarta parte no consumió leche.

Había deficiencias pronunciadas y generalizadas de vitamina A y riboflavina y deficiencias frecuentes de calcio, ácido ascórbico y proteína de alta calidad.

Como hemos visto, la situación real era que casi la mitad de las familias usaba agua de río, acequia o charca para usos domésticos, una cuarta parte carecía de exousados y dos terceras partes de las familias no habían consumido carne y una cuarta parte no habían consumido leche el día antes de la entrevista. Sin embargo, cuando se les preguntó lo que creían sobre su situación al respecto, poco más de la mitad de las familias no estaban conscientes sobre las deficiencias de la

---

(1) Véase "El Programa sobre el Desarrollo de la Comunidad y su Relación con la Educación Higiénica", por Julio O. Morales y Antonio M. Arce, en Comunicaciones de Turrialba, N° 35 y el Capítulo 8 de "Turrialba Social Systems and the Introduction of Change", por Charles P. Loomis y otros.

fuelle de agua y exousado y poco más de una cuarta parte de las familias entrevistadas no estaban conscientes de la naturaleza deficiente de su dieta. En otras palabras, el que el agua que consume la mayoría de las familias sea impura es un hecho real desde el punto de vista científico. Sin embargo, no es menos real para las familias que así lo creen, el que el agua no presenta ningún problema y que por consiguiente no constituya un peligro para la salud. Eso quiere decir que no basta con tener los datos objetivos sobre la situación, sino que es necesario saber las opiniones y actitudes de la gente sobre ella. El método a seguir para resolver el problema cirirá grandemente entre el caso en que la comunidad esté consciente de su existencia o cuando para la gente la situación específica no constituye un problema.

No hay duda de que, en igualdad de condiciones, es más fácil resolver un problema cuando la gente siente que es su problema, que cuando no lo siente. Sin embargo, es necesario ir un paso más allá del descubrimiento del problema y del convencimiento de su existencia. Es necesario saber si la gente estaría o no dispuesta a modificar la situación y si, en caso afirmativo, qué clase de modificaciones estaría dispuesta a realizar. Así, en el caso concreto de nuestra investigación y específicamente en referencia a la alimentación nos encontramos con que, en general, aquélla era deficiente. También encontramos que alrededor de las tres cuartas partes estaban conscientes de la naturaleza deficiente de su dieta. Sin embargo, al preguntarles qué creían ellos podría hacerse por mejorar esa condición, una alta proporción dio contestaciones como "Nada, es la voluntad de Dios", "El destino del pobre es ser pobre y no se puede ir contra el destino", "Hay que aceptar la voluntad Divina", etc. Esos valores culturales del conformismo y el fatalismo, que algunos sociólogos señalan como características de la cultura latinoamericana y que sin duda cobran más fuerza en las regiones rurales, hay que tomarlos en cuenta al estudiar la situación de cualquiera de los componentes del nivel de vida.

#### Salud y nutrición y tenencia de la tierra.

Existe una estrecha relación entre salud y nutrición y tenencia de la tierra. Desgraciadamente, los estudios que comprueban empíricamente esa relación en comunidades rurales de América Latina son escasos. Es por ello que, para efectos de ilustración usaremos el mismo estudio a que hemos hecho referencia en la sección anterior.

Los aspectos de salud y nutrición mencionados, se investigaron en comunidades de pequeñas fincas familiares y en comunidades tipo hacienda, y por lo tanto los resultados mencionados anteriormente permiten conocer las diferencias y similitudes con respecto a esos factores en los dos tipos de comuñidad. Algunos ejemplos servirán para ilustrar este punto.

Aunque las deficiencias en la dieta que mencionamos anteriormente eran generales para el sector rural, tomando como un todo, se pudo comprobar que los agricultores medianos y pequeños tenían una dieta bastante mejor que los jornaleros, que

constituyen el grueso de la población de las haciendas. Por otra parte, otro estudio que realizamos tratando de relacionar la tenencia de la tierra, con el liderazgo y otros factores sociales, demostró que en algunos aspectos de nivel de vida como entrada económica, posesión de vivienda, y uso de calzado, los pequeños finqueros estaban en ventaja sobre los jornaleros.(1)

Es obvio que hacen falta más investigaciones que ahonden sobre esas relaciones en localidades de concentración de tierras en pocas manos y en aquellas en que la tierra está más distribuida, y que abarquen diferentes regiones de América Latina.

### Vivienda.

#### Vivienda y desarrollo social.

Los factores de la salud, nutrición y vivienda están estrechamente relacionados y es solamente para facilidad de análisis que los separamos.

Muchos de los problemas de la salud están relacionados, directa o indirectamente, con el tipo y condición de la vivienda y sus servicios, de modo que estos factores son hasta cierto punto un índice del estado de salud de la población y viceversa. Los programas de vivienda tanto urbana como rural son fundamentales en el planeamiento global del desarrollo social, por lo que están adquiriendo cada vez más importancia en la mayoría de los países latinoamericanos.

#### Datos generales sobre América Latina.

La información que tenemos a mano es incompleta y no permite comparaciones muy amplias entre los diferentes países latinoamericanos. Sin embargo, es suficiente para mostrarnos que la vivienda es uno de los factores responsables del deficiente desarrollo social de América Latina. En efecto, bástenos repetir lo que apuntamos en una de nuestras primeras conferencias: más del 25% de la población de Río de Janeiro vivía en "favelas" en 1959; en el Gran Buenos Aires 100.000 personas vivían en "villas miseria" en 1956; en Santiago de Chile 300.000 personas vivían en "oallampas" por esa misma época y en Lima había en 1957 sesenta y cinco "barriadas" con 110.000 habitantes, para citar sólo unos casos.

Según un informe del BID, mencionado en un documento de la OEA (2) las viviendas que se necesitan en algunos países latinoamericanos son: en Argentina 1.500.000, de las cuales 500.000 se necesitan en las zonas rurales; Chile, 550.000, de

- 
- (1) Antonio M. Arce. Socio-Economic Differentials Associated with Leadership in Turrialba, Costa Rica. M. A. thesis, Michigan State College, 1952.
  - (2) Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina. Secretaría General de la OEA, 1962, p. 128.



las cuales corresponden 230.000 a las zonas rurales; Venezuela, 700.000, de las cuales corresponden 450.000 a las zonas rurales y Colombia 267.000 sólo en las zonas urbanas.

Las condiciones de la mayoría de las viviendas y sobre todo los servicios sanitarios indispensables como agua potable, excusado y baño dejan mucho que desear, como vimos al principio de esta conferencia.

Esas condiciones y otras que veremos más adelante, agregadas al espectacular crecimiento de la población que analiza mos en una de las primeras conferencias han sido los factores que quizás más hayan influido en los creadores de la Alianza para el Progreso para darle gran importancia a los programas de mejoramiento de la vivienda en América Latina.

La vivienda en América Latina ha sido analizada por el Instituto Interamericano de Estadística según tipo de tenencia, número de ocupantes por cuarto, disponibilidad de servicios, material usado en las paredes, pisos y techos, y otros factores más.

Con respecto a materiales usados bastanos decir que según documento publicado por el Instituto Interamericano de Estadística, Colombia tiene el 72% de sus viviendas con paredes de adobe, el Paraguay tiene el 74% de sus viviendas con techo de paja y Honduras el 79% de sus viviendas con piso de tierra. Según la misma fuente, Guatemala tiene en el área urbana el 55% de sus viviendas con piso de tierra y el 21% con techo de paja. En el área rural Honduras tiene el 90% de sus viviendas con piso de tierra y Venezuela el 85%, 67% y 83% de sus viviendas con paredes de adobe, techo de paja y piso de tierra respectivamente. (1)

Si bien es cierto que los materiales que se usan en la construcción de las viviendas dependen en parte del clima y otros factores, no lo es menos que hay factores de carácter socio-económico que impiden a muchas familias construir sus casas con un mínimo de confort y de higiene. Es sabido, por ejemplo, que la enfermedad de chagas se propaga con más rapidez en localidades con viviendas de paja que en las de construcciones más sólidas, ya que el agente transmisor de la enfermedad encuentra en la paja un sitio ideal para vivir. El piso de tierra, por otra parte, además de los inconvenientes de carácter higiénico que presenta, es más propicio a la transmisión de ciertos parásitos intestinales, que pisos como madera o mosaico.

Los datos anteriores, muy pocos e incompletos, sirven al menos para señalar dos cosas: que la situación de la vivienda en América Latina es precaria y que es necesario realizar mayor investigación de carácter sistemático a un nivel continental para poder precisar con mayor exactitud las áreas de mayor problema y el grado que es necesario resolverlos, lo que implica el señalamiento de prioridades.

---

(1) Instituto Interamericano de Estadística. La situación de la vivienda en América. Julio de 1962. Cuadros 5-05, pp. 52-57.

## La vivienda en la comunidad rural.

Son pocas las investigaciones que conocemos diseñadas específicamente a descubrir la situación real de la vivienda en las áreas rurales, en relación con otros factores que les son característicos. Es cierto que en algunos estudios de salud, como el descrito en esta conferencia, se investigan ciertos aspectos de la vivienda como disponibilidad de servicios y condición sanitaria de la casa y sus alrededores. En otros estudios sobre niveles de vida también se investigan algunos aspectos sobre condición de la vivienda y posesión de ciertos artículos. Pero en esos casos la vivienda es tangencial al problema central que el investigador trata de entender.

En relación con la vivienda, una de las pocas investigaciones sistemáticas al nivel de la comunidad que conocemos es la que Virginia Lattes realizó en el Área Demostrativa de San Ramón, Uruguay, en donde el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas ha tratado de impulsar el desarrollo agrícola. (1)

No pretendemos aquí hacer un análisis exhaustivo de esa investigación, ya que nuestro propósito es únicamente mostrar el tipo de estudios que pueden realizarse en este aspecto del desarrollo social.

El estudio, según palabras de la autora, "pretendía obtener información sobre hechos relativos a la vivienda rural del Área Demostrativa de San Ramón, Uruguay, y sobre actitudes de las amas de casa con respecto a sus viviendas. Entre las características de las viviendas que interesaba estudiar podemos enumerar los materiales de construcción, uso de espacio, factores de sanidad, comodidades y servicios, la existencia de ciertas piezas de equipo y mobiliario, y las mejoras que se hubiesen efectuado en ellas en los cinco años anteriores. Las actitudes de las amas de casa que se quiso conocer, tenían relación con el mejoramiento de la vivienda y con las facilidades de que disponían para almacenaje". (2)

Uno de los intereses fundamentales de la señorita Lattes fue el de probar la hipótesis de que el nivel de vivienda de las familias rurales del Área Demostrativa estaba en relación con el nivel económico de la finca, el cual se había determinado por estudios previos de administración rural. Estos estudios habían permitido agrupar las fincas en tres categorías o clases económicas (2, 3 y 4), cada una de las cuales tenía condiciones económicas semejantes.

- 
- (1) Para una mejor comprensión de la investigación global en el Área de San Ramón, véase "Desarrollo Agrícola por Áreas demostrativas, aplicadas en Uruguay", por José Marull. Turrialba, Vol.7, N° 3, 1957, pp.48-56 y "Primeros resultados económicos del programa avícola en el Área demostrativa de San Ramón, Uruguay", por Nelson Amaral. IICA, Zona Sur, 1960.
  - (2) Virginia Lattes Deik. "La Vivienda Rural en el Área Demostrativa de San Ramón", Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Montevideo, Uruguay, 1962, p. 10.

Las conclusiones del estudio son las siguientes:

1. La población del estudio parecía seguir la tendencia general de que en los niveles económico-culturales más bajos las familias son más numerosas, pues el grupo familiar era, por lo común, más grande en clases económicas 2 y 3 que en clase 4.
2. La retribución del agricultor apareció en concordancia con la clase económica de la finca, aumentando la clase 2 a clase 4. Las diferencias entre los promedios de las tres clases económicas resultaron ser estadísticamente significativas (al nivel del 1% de probabilidad, según la tabla de distribución de F). Parece haber correlación entre la retribución del agricultor y el nivel de la vivienda, pero se comprobó que únicamente el 10.69% de la retribución aparecía afectando a la vivienda.

La retribución del agricultor apareció significativamente asociada con la edad de la población (al nivel del 5% de probabilidad según chi cuadrado).

La mayor parte de los ancianos, jóvenes y niños (grupos de escasa o ninguna productividad) quedó dentro de los grupos de ingresos más bajos.

3. Los factores tenencia de la tierra y nivel de la vivienda parecían no guardar relación en tanto que se manifestó una tendencia a que el nivel de la vivienda estuviera asociado con el tipo de explotación de la finca (al nivel del 20% de probabilidad según el test de chi cuadrado).
4. El nivel de la vivienda parecía estar significativamente asociado con el nivel económico de la finca (al nivel del 1% de probabilidad según chi cuadrado), con lo cual aceptose la hipótesis que sirvió de base al estudio.
5. En el aspecto de los materiales con que estaban construídas, la mayoría de las viviendas de cada clase económica presentaron una serie de rasgos en común, que suponemos sean característicos de su nivel económico. Los materiales utilizados eran mejores a medida que subía el nivel económico de la finca.
6. Otra característica que parecía tener relación con el nivel económico-cultural de la familia es la división de la vivienda en dos o más secciones, que se presentó con mayor frecuencia en las clases 2 y 3 y en pequeña proporción en la clase 4.
7. Parecía haber una tendencia a que la superficie utilizada de la vivienda esté asociada con el nivel económico de la finca, lo cual no se evidenció con respecto a la superficie dedicada a dormitorios. Los promedios de

superficie de vivienda de las clases económicas se comparan favorablemente con criterios mínimos establecidos en el Uruguay.

8. La cantidad de personas por dormitorio y de camas por persona parecía estar en relación con el nivel económico de la finca, haciéndose más aceptable a medida que este último se elevaba.

El número de camas por persona apareció asociado con la clase económica pero sólo al nivel del 20%, en tanto que con el nivel de vivienda se encontró una asociación significativa al nivel del 1% de probabilidad (según chi cuadrado).

9. Fue posible apreciar que a medida que subía el nivel económico de la finca, tendía a aumentar el número y la diversidad de habitaciones en las viviendas.
10. La situación de los servicios higiénicos de las viviendas parecía mejorar al subir el nivel económico de las fincas.

Un 52% de las viviendas carecía de cuarto de baño y alrededor del 40% carecía de un sistema para la eliminación de excretas. La mayor parte de estas cifras correspondía a la clase 2, mostrando una disminución hacia la clase 4. Al mismo tiempo, los cuartos de baño de la clase 4 eran más completos y estaban mejor equipados, y el sistema de eliminación de excretas era también más aceptable.

11. El aspecto de la provisión de agua para la vivienda parecía estar relacionado con el nivel económico de la finca, especialmente en lo que se refiere a la extracción del agua (efectuado mediante esfuerzo humano en las clases 2 y 3 y por medios mecánicos en la clase 4) y al suministro del agua a la casa, que sólo en parte de la clase 4 era realizado mediante cañerías.
12. La calidad de la iluminación de las viviendas pareció mejorar a medida que se elevaba el nivel económico de la finca.
13. La clase económica parecía determinar en mayor o menor parte la posesión de ciertas piezas de equipo por las familias, como son el refrigerador, radio, máquina de coser, los que se encontraron en su mayor proporción en la clase 4.

Este factor parecía también tener relación con el tipo de equipo utilizado (como en el caso de la cocina y la pileta), habiéndose encontrado una mayor proporción del que hemos considerado mejor equipo en las clases 4 y 3.

14. Las amas de casa de clase 4 parecían disponer de mayores y mejores facilidades para el almacenaje, que las amas de casa de las otras clases económicas. Al mismo tiempo, las amas de casa de este grupo parecieron demostrar mayor reconocimiento de sus necesidades en esta área de la vivienda.
15. Proporcionalmente, en las clases 2 y 3 declararon haber efectuado mayor número de arreglos en sus viviendas. Una mayor proporción de la clase 2 indicó que no deseaba realizar mejoras, pero simultáneamente un grupo de cierta importancia (poco más o menos la cuarta parte) manifestó que deseaba construir una casa nueva. Esto podría indicar cierta conciencia de sus necesidades.

Cierto tipo de deficiencias de las viviendas que consideramos importantes desde el punto de vista de salud apareció como el menos sentido por las familias de todos los niveles económicos (nos referimos a la introducción o mejoramiento de servicios como cuarto de baño y agua). (1)

El informe de la investigación también presenta en forma detallada las características de las viviendas en cada una de las clases económicas. Dichas características están claramente definidas, lo que parece comprobar la hipótesis que guió la investigación.

Esperamos haber podido destacar la importancia de la salud, la nutrición y la vivienda en el proceso de desarrollo social, de modo que se pueda afirmar que habrá mayor desarrollo social en el grado en que esos aspectos mejoren, en el supuesto de que los otros factores sociales, económicos, etc., se mantengan constantes.

---

(1) Virginia Lattes, obra citada, pp. 77-79.



Tópico 8\*

Dr. Antonio M. Arce

EL LIDERAZGO EN LAS AREAS RURALES  
EN RELACION CON LA TENENCIA DE LA TIERRA

Importancia del liderazgo rural en el desarrollo social.

Desarrollo implica cambio favorable. Desarrollo social implica cambio en los niveles de vida, así como en la estructura social, fundamentalmente en el sistema de clases sociales. Significa el paso de una estructura rígida de clases a una de clases abiertas en que la movilidad social permita a las grandes masas que forman la base de la pirámide ascender y tener por lo menos los niveles de las clases medias. Es decir, una reducción de las clases bajas con todos sus problemas económico sociales.

El cambio, sin embargo, no es casual. Hay quienes tienen capacidad para influir en el comportamiento de los demás, haciéndoles seguir ciertos derroteros. Esos son los líderes.

Si queremos un desarrollo social efectivo, debemos aprender a determinar quiénes son esos líderes para conocerlos y estar en capacidad de ayudarlos con los conocimientos y la tecnología que nos proporciona la ciencia moderna.

En las regiones rurales de América Latina el sector agrícola constituye la principal fuente de desarrollo social. Eso quiere decir que si queremos promover ese desarrollo a través de la agricultura, debemos impulsar los cambios que mencionamos al principio. Específicamente, cambios en los aspectos del trabajo agrícola, en las relaciones de unos individuos con otros, en los niveles de vida. Eso significa, ante todo, cambio en el comportamiento de los individuos. Los cambios se realizan en los hombres. Los efectos

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse.

se reflejan en la manera de cultivar la tierra, de usar el dinero, de usar los tiempos de ocio, en fin, de vivir. De allí la importancia de conocer a fondo el fenómeno del liderazgo rural ya que, cualquier cambio que sea aceptado o rechazado por los líderes, tendrá amplias repercusiones en sus seguidores. Ese conocimiento no es, sin embargo, tan sencillo como pudiera parecer a primera vista. Afortunadamente los sociólogos rurales han producido ciertos conocimientos y principios sobre ese fenómeno, como resultado de investigaciones sistemáticas en los lugares en que ocurre.

Un análisis somero de algunos de los hechos y principios que ha logrado descubrir la sociología rural sobre el fenómeno del liderazgo es lo que nos proponemos hacer.

### Liderazgo. Definición y características.

El liderazgo puede considerarse como un proceso en el que un individuo, en una situación dada, ejerce cierta influencia sobre la conducta de otros individuos, que se convierten en sus seguidores. Líder es, pues, el que dirige, el que regula el comportamiento de otros. Estos lo siguen porque le atribuyen capacidad para dirigirlos y porque valoran en alto grado una serie de condiciones personales del líder.

Un análisis cuidadoso de nuestra definición nos lleva a señalar las características del fenómeno en estudio en la forma siguiente:

1. El liderazgo es un proceso, es decir, algo dinámico. Algo que tiene movimiento y que se produce con la concurrentia de varios factores. No es, por lo tanto algo que se produce en forma casual o que viene en los genes de los individuos.
2. El liderazgo es un fenómeno social, es decir, el producto de la interacción de los individuos en un grupo. No es algo biológico, aunque la persona, si es un ser normal debe estar equipado biológicamente para esa función así como para las otras actividades de la vida.

Lo anterior quiere decir que el líder es el producto del grupo y que si queremos encontrarlo, debemos buscarlo dentro del grupo, y no decidir por nosotros mismos, de acuerdo con nuestros deseos y predilecciones.



3. El líder lo es en virtud de los seguidores que tiene. Ellos lo siguen porque lo creen capaz de resolver o ayudar a resolver los problemas en situaciones determinadas. Si son los seguidores los que hacen al líder, para encontrar a éste hay que buscar primero a los seguidores y no tratar de decidir de antemano quiénes van a seguir al que nosotros hemos decidido que es un líder.
4. El liderazgo ocurre en situaciones determinadas. Esto quiere decir que el hecho de que un individuo sea un líder religioso o educacional, no significa que lo sea también para las otras situaciones de la vida de la comunidad. Si queremos utilizar líderes para ciertas actividades, debemos buscarlos dentro de las situaciones en que esas actividades se desenvuelven.
5. La capacidad del líder la define el grupo, sus seguidores. La capacidad para dirigirlos no necesariamente tiene que ser una condición propia del individuo. Si los miembros del grupo se la atribuyen, eso es real para ellos, y entonces lo seguirán.
6. Las cualidades del líder son valoradas por el grupo. Si bien el líder puede tener ciertas características personales como simpatía, honradez, inteligencia o dinamismo, es el grupo el que valora esos atributos y decide si son o no fundamentales en un hombre a quien ellos van a seguir. Los atributos o cualidades deseables o ideales de los individuos de un grupo forman parte de su sistema de valores. La investigación demuestra que esos sistemas de valores varían de una sociedad a otra o entre grupos de una misma sociedad.
7. El líder lo es porque tiene poder, es decir, capacidad o habilidad para influir en la conducta de otros. Si queremos encontrar al líder, debemos investigar las líneas de poder en la comunidad y la forma en que esta se manifiesta.

No podemos transmitir en la mayoría de los casos poder a la persona que hemos decidido que es líder y que carece de ese atributo.

8. El líder representa en alto grado los valores del grupo. Es esta una razón por la que tiene seguidores. Examinemos cuidadosamente los ideales del grupo, las cosas que más aprecia y que defenderá enérgicamente y observemos esos valores, si queremos encontrar al líder.
9. El líder tiene prestigio y sus opiniones son generalmente respetadas por sus seguidores. Examinemos cuáles son las fuentes de prestigio en una comunidad. En ciertos grupos lo que se valora es la honradez; en otros la riqueza; en otros la audacia, o la religiosidad, o la "familia", o el valor. La persona que posee alguna de esas cualidades que la comunidad valora en alto grado, tiene un elemento fundamental del liderazgo.

#### Tipos de líderes en relación con diversos criterios.

Teóricamente, es grande el número de tipos de líderes. Eso se debe a la gran variedad de relaciones interpersonales que existen dentro de los grupos sociales, a las características personales de sus integrantes y a las diferencias socio-económicas de los miembros de un grupo social, así como a la forma de valorar esos factores por las distintas sociedades. Así, en determinada sociedad, pueden existir líderes de prestigio, de simpatía, educativos, políticos, religiosos, etc., siendo materialmente imposible trazar la línea que aisle un tipo de otro.

Las clasificaciones de líderes son muchas y variadas, según los factores que se tomen como base para hacerlas. Es así como los líderes pueden clasificarse de acuerdo con:

1. La naturaleza de la autoridad.

Esta clasificación se basa en el origen de la autoridad. El análisis que Max Weber hizo sobre el fenómeno del poder nos ha dado la base para clasificar a los líderes en los tres tipos siguientes:

- a) Líder "racional-legal", que es aquel cuya autoridad emana de una estructura legal en la que operan, tanto el líder como aquellas cuya conducta él regula. Sus decisiones están respaldadas por reglas y leyes, generalmente escritas. El gobernador de una provincia o estado, el jefe político de un cantón, el director de un colegio son líderes de este tipo.

- b) Líder tradicional, es aquel a quien se sigue más por tradición que por la fuerza de códigos legales. Es la costumbre, la tradición, la que dice qué características son de valor en el líder y qué actuaciones son dignas de aprobación. El más viejo del pueblo, el mejor cazador, etc., son ejemplos de este tipo de líder.
- c) Líder carismático, es decir aquel a quien se considera que la providencia le ha concedido dones sobrenaturales en abundancia para dirigir a un grupo o a todo un pueblo. El caso de Hitler en Alemania y de Gandhi en la India son ejemplos de este tipo de líder.

## 2. La forma en que se ejerce el poder.

Los líderes son individuos que poseen autoridad o influencia o ambas características. En tal virtud, están en capacidad de regular el comportamiento de otros. Ese comportamiento puede ser regulado en forma autocrática, democrática, o dejando a los individuos que hagan lo que quieran. Con base en la forma en que el poder se ejerce por el líder hay:

- a) Líderes autocráticos o autoritarios;
- b) Líderes democráticos;
- c) Líderes "Laissez faire".

Esa clasificación ha surgido fundamentalmente de la observación de casos en la vida real y de estudios que han sido hechos en relación con el manejo o dirección de grupos. Los estudios que a este respecto realizaron Kurt Lewin, Ronald Lippitt y otros en la Universidad de Iowa merecen ser calificados como clásicos. Esos estudios tenían, como uno de sus objetivos principales, el de investigar los efectos en la conducta individual y de grupo, de tres tipos experimentales de líderes, en cuatro clubes de niños de once años de edad.

## 3. La naturaleza de las relaciones.

A este respecto se conocen:

- a) Líderes formales, que pueden definirse diciendo que son aquellos que, en mérito a su capacidad real o supuesta para resolver los problemas cotidianos en

la vida de un grupo formal, encuentra dentro de éste personas que lo siguen. Son, en resumen, aquellos que dirigen los grupos formales.

Las relaciones entre este tipo de líder y su grupo están claramente estructuradas. Hay normas claramente establecidas (generalmente escritas) que regulan el comportamiento de los miembros del grupo. Las responsabilidades de los integrantes del grupo están definidas en forma explícita, de modo que cada cual, líder y seguidores, saben de antemano lo que se espera de ellos.

El derecho del líder de regular la conducta de los demás proviene generalmente de la oficina que ocupa. Es decir, tiene autoridad.

Algunos de los líderes formales en una comunidad rural son: el presidente del Consejo Municipal, el presidente del Club de Leones, el presidente de la Asociación de Cafetaleros, los directores de las escuelas, el director del colegio, el jefe político, el director del hospital del Seguro Social, el director de la Unidad Sanitaria, el presidente de la Junta de Educación, el presidente del Patronato Escolar, y el cura párroco.

- b) Líderes informales, que son aquellos que dirigen los grupos ~~informales~~. Las relaciones entre los líderes de este tipo y sus seguidores son de carácter informal. No existen reglas explícitas, escritas, que las regulen. Las responsabilidades de los miembros del grupo y del líder no están claramente señaladas.

En el liderazgo informal, la conducta de otros se regula en virtud de ciertas características y condiciones personales que posee el líder y que son altamente valoradas por sus seguidores. Es decir, la influencia es el medio de que se vale el líder para controlar las acciones de otros.

El líder de "clique" o de grupo de amistad es un ejemplo de este tipo de liderazgo, y es tan importante como el líder formal, y a veces más, esto depende de las circunstancias. Este hecho no debe pasar inadvertido al agente de cambio que aspira a lograr éxito en su trabajo de desarrollo comunal. Por supuesto, hay la posibilidad de que un líder formal sea, a la vez, informal.

Como bien pueden verse, las clasificaciones mencionadas tienen muchos elementos en común y se complementan. Sin embargo, la clasificación de los líderes en formales e informales ha demostrado ser la más útil para muchos investigadores y para el autor de este trabajo, como instrumento de investigación. Esto se debe a que las clases se excluyen y dan además cabida a todos los casos posibles.

#### El liderazgo en las regiones rurales.

Nos hemos referido al liderazgo en su sentido amplio. Nos interesa ahora fijar nuestra atención a la ocurrencia de ese fenómeno en las regiones rurales, al nivel de la comunidad. Eso por cuanto en materia agrícola los cambios que se propongan para alcanzar un mayor progreso social se realizan, en última instancia, al nivel de la comunidad. Es al nivel local donde los hombres realizan o se niegan a realizar cambios. Y en ese proceso, el fenómeno del liderazgo juega un papel vital, como lo demuestran algunas investigaciones sociológicas.

Tomando en cuenta la interdependencia o complementación que a veces existe entre los diferentes tipos de líderes, de acuerdo con la situación y otros factores, nosotros hemos concentrado nuestro interés en los líderes formales e informales, especialmente en estos últimos.

En la determinación de los líderes informales existen técnicas sociológicas específicas que no es del caso mencionar aquí, pero que se analizan con cierto detalle en diversas obras, entre ellas la del autor de este trabajo y que se titula "Sociología y Desarrollo Rural". Esas técnicas, llamadas sociométricas porque tratan de medir la interacción dentro de los grupos sociales, han demostrado ser válidas en diversas ocasiones.

La importancia de los líderes rurales en los programas de cambio ha quedado demostrada en varias experiencias. Algunos proyectos de desarrollo comunal han fracasado debido, en parte, a que se ha ignorado a los líderes. 1)

Otros, por el contrario, han tenido éxito debido, en parte, a la motivación previa de los líderes informales, objetivamente determinados de antemano. 2)

### Liderazgo Rural y Tenencia de la Tierra.

No existen muchos estudios empíricos que muestren la relación existente entre tenencia de la tierra y el fenómeno del liderazgo al nivel de la comunidad rural. Hace falta información en ese sentido que sirva para prever la acción a tomar en comunidades de diferente tipo, en relación a la tenencia, y sobre todo qué hacer en el caso de los cambios que conlleva un programa de reforma agraria.

Un estudio que realizamos hace algunos años nos da alguna información al respecto. 3) En esa investigación tratamos de comparar comunidades de tipo gran hacienda con comunidades de tipo pequeña finca familiar. En el primer tipo el peón agrícola o jornalero formaba la gran masa de la población, mientras que en el otro tipo imperaban los pequeños agricultores, aunque también había jornaleros. La comparación entre los dos tipos de comunidad se realizó con respecto a algunos indicadores de nivel de vida como situación económica, salud, vivienda, etc. en los grupos de líderes informales y no líderes.

- 1) Véase, por ejemplo, A.M.Arce y Julio O.Moralesi. "7 Casos de Desarrollo de la Comunidad", Caso N° 4, p. 24.
- 2) Véase por ejemplo, el Capítulo 7° de "Sociología y Desarrollo Rural".
- 3) Véase "Socio-Economic Differentials Associated with Leadership in Turrialba, Costa Rica".

Con respecto a la condición económica, medida por la entrada anual promedio per cápita la situación era la siguiente:

Entrada aproximada anual promedio per cápita, en colonos.

Liderazgo	Tipo comunidad	
	Hacienda	Pequeños finqueros
Líderes	408	619
No líderes	389	367

Como bien puede observarse, tanto en comunidades de pequeños finqueros como en haciendas, los líderes tenían mejor posición económica que los no líderes. La diferencia entre líderes y no líderes es más pronunciada entre los pequeños finqueros (\$ 252 de diferencia), que entre los jornaleros (\$ 19), posiblemente porque en la hacienda casi todos eran jornaleros, mientras que en el otro tipo de comunidad había pequeños finqueros y jornaleros.

Cuando comparamos los líderes en hacienda y comunidades de fincas familiares encontramos que éstos están en mejor situación económica que aquellos. En cambio los jornaleros en las comunidades de finca familiares están en posición inferior a los jornaleros de las haciendas.

Otras conclusiones del estudio son las siguientes:

1. Una proporción muy alta de jornaleros vivían en casas cedidas por la hacienda, mientras la mayoría de los pequeños finqueros habitaban casa propia.  
El promedio de personas por aposento, dormitorio y cama era mayor entre los jornaleros que entre los pequeños finqueros. En este grupo los líderes estaban en mejor situación que los no líderes con respecto a esas facilidades. Entre los jornaleros no se encontraron diferencias con respecto al liderazgo.
2. La edad promedio de los padres y de las madres, la edad promedio de las madres al casarse y el tiempo que el padre y la madre habían vivido juntos fue mayor entre los

CIRA-ARG.

A-II-8

jornaleros. En las familias que contenían líderes, los padres y las madres tenían edad promedio mayor que en las familias no líderes.

3. El número de embarazos por familia fue mayor en las familias de pequeños finqueros que en la de los jornaleros. No se encontró diferencia con respecto al liderazgo. La proporción de hijos vivos fue mayor en las familias de los pequeños finqueros que en las de los jornaleros, así como en los líderes de ambos grupos ocupacionales.
4. La mayor proporción de jefes de familias asegurados en el seguro social eran jornaleros. Solamente muy pocos pequeños finqueros estaban asegurados. En ambos grupos ocupacionales los líderes visitaron más el hospital que los no líderes.
5. Con respecto a facilidades de agua potable, de baño, de excusado y de fuerza eléctrica, los jornaleros estaban en ventaja sobre los pequeños finqueros. En general, los líderes en ambos grupos ocupacionales estaban en ventaja sobre los no líderes. Lo mismo sucedió con el promedio de miembros por familia que eran calzados. Repetimos que hacen falta muchos estudios sobre las relaciones entre el liderazgo rural, tenencia de la tierra, estratificación social y niveles y standards de vida. Investigaciones que profundicen sobre esas relaciones y que se lleven a cabo en diferentes países para poder ir trazando generalizaciones más válidas y de más segura aplicación en América Latina.

Papel de los líderes rurales en la ayuda técnica y en otras medidas que acompañan a los cambios en la estructura de tenencia de la tierra.

La reforma agraria significa cambios en los derechos sobre la tierra, ya sea la posesión directa o derecho a cultivar mediante arreglos previos entre el dueño y quien la cultiva. Significa también otras medidas para hacer que la tierra produzca, para que los productos recompensen el esfuerzo humano, etc. Todo eso exige a la vez de una serie de cambios en la conducta de todos aquellos que tienen que ver con la tierra. En el caso del peón que se convierte en pequeño agricultor, su cambio de status exige también un cambio en los patrones de vida anteriores para poder desempeñar bien su nuevo rol de pequeño o mediano agricultor. Significa modificar una serie de hábitos de trabajo, de costumbres, aún de valores frente a lo que es agricultura.



El peón ha estado acostumbrado a recibir órdenes y a obedecer y no ha tenido oportunidad de decidir en cuanto qué sembrar, cuándo sembrar, dónde vender los productos, etc. El tipo de trabajo que hacía lo ha apegado a la rutina. Sin embargo, como nuevo parcelero, se ve rodeado de fuerzas que lo empujan al cambio, sobre todo dentro de un programa de reforma agraria que contempla mucho más que el mero reparto de tierras. Es aquí donde el papel del líder informal asentado al campo y que los norteamericanos llaman "grass roots" cobra verdadera importancia. Es por eso que vale la pena descubrir dentro de los nuevos grupos de pequeños propietarios, o colonos en el caso de colonizaciones, la estructura del liderazgo informal. Es importante localizar los líderes y trabajar con ellos respecto a los cambios de diversa índole que se requiere: uso de nuevas prácticas agrícolas, utilización de crédito, modificación en los hábitos de trabajo, en fin de sus patrones de vida. Y siendo los líderes más receptivos al cambio, como lo demuestran varias investigaciones, y siendo sus opiniones generalmente respetadas por sus seguidores, es de esperar que los nuevos cambios pasen más rápidamente a toda la comunidad y logren permeabilizar en la conciencia del grueso de los agricultores. Esos líderes transmitirán las nuevas ideas más rápida y efectivamente que los "técnicos", ya que los agricultores consideran al líder informal "de los nuestros". Y es él, el que representa en cierto grado sus aspiraciones y el apoyo y dirección para poder realizarlas.-

Page 1

-2-

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

TOPICO 9<sup>º</sup>

EL FORTALECIMIENTO DE LA COMUNIDAD RURAL Y LA REFORMA  
AGRARIA.

Dr. Antonio M. Arce

Consideraciones generales.

Situación social actual.

Hemos hecho hasta la fecha un análisis de algunos de los factores sociales asociados con la estructura agraria actual de América Latina y en consecuencia de su desarrollo social: situación con respecto a tenencia de la tierra, población, clases sociales, niveles y standards de vida.

Situación social que deseamos alcanzar.

Durante el análisis de los diferentes factores hemos señalado en forma general la situación en que deberíamos estar para alcanzar el grado de desarrollo social que aspiramos. Más específicamente, la situación social actual de América Latina nos sugiere que la situación social que deseamos alcanzar, es cuando menos, la siguiente:

1. Una mejor distribución de los derechos sobre la tierra, ya sea la posesión directa o el derecho a cultivarla mediante convenios previos.
2. Ampliación de la clase media de pequeños agricultores que permita:
  - a. Una reducción apreciable del número de peones agrícolas, eliminando así la tendencia a la formación de castas en la mayoría de los países.
  - b. La significación de grandes sectores de trabajadores agrícolas, al eliminar o aminorar sistemas de trabajo degradantes a la condición humana.
  - c. Mayores oportunidades de movilidad social.
  - d. Una mayor intervención en los procesos políticos y cívicos del país.
3. Más altos niveles de vida que se reflejan en:
  - a. Mayor ingreso para hacer frente con dignidad a las necesidades básicas.

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse.

- b. Bajo grado de analfabetismo.
  - c. Mayor esperanza de vida.
  - d. Mejores condiciones de salud y nutrición.
  - e. Vivienda "decente", con los servicios indispensables de agua potable, letrina y luz eléctrica.
  - f. Mayores oportunidades de recreación y de seguridad social.
  - g. Un sentimiento de seguridad, de dignidad y de libertad.
  - h. Una mayor y más efectiva participación en los procesos dinámicos de la sociedad en que vive.
4. Una reducción apreciable del área de exasperación, es decir, entre lo que realmente se tiene y lo que se desea.

Algunas soluciones a la situación presente como medios de alcanzar la situación social que deseamos.

Consideramos fundamentalmente dos soluciones, no porque sean las únicas, sino porque son de tal magnitud que, al cumplirse, es posible traigan como consecuencia la eliminación o atenuación de los factores sociales negativos al desarrollo social que hemos señalado.

Esas dos soluciones generales son: el fortalecimiento de la comunidad rural, que es el tema de la presente conferencia y la reforma agraria, que es el tópico de la próxima conferencia.

El fortalecimiento de la comunidad rural, necesario al éxito de la reforma agraria y a un mayor desarrollo social.

Observaciones generales.

La reforma agraria, considerada como uno de los medios para lograr un mejor desarrollo económico y social de la mayoría de los países latinoamericanos, no podrá alcanzar sus propósitos en comunidades rurales débiles. Es posible que su debilidad se deba en parte a la estructura de tenencia de la tierra imperante. Si es así, mayor razón hay para que el fortalecimiento de la comunidad rural y reforma agraria sean considerados como dos aspectos del mismo problema. En otras palabras, una comunidad rural fuerte puede ser factor determinante del éxito de un programa de reforma agraria, a la vez que éste puede ser la causa del fortalecimiento de la comunidad rural.

Si reforma agraria y fortalecimiento de la comunidad son factores interdependientes, analicemos como puede lograrse el fortalecimiento de la comunidad rural como forma de tener mayores probabilidades de éxito en los programas de reforma agraria. Debemos sin embargo analizar el problema paso a paso, ya que es necesario definir previamente ciertos conceptos e ir señalando ciertas características de diversas facetas del problema.

## Comunidad rural.

### Ideas generales

La vida del hombre es vida de grupo. El individuo corriente forma parte de una familia, vive en una comunidad determinada, tiene su grupo de amigos y pertenece a muchas otras diferentes agrupaciones. De lo anterior se deduce que la comunidad es, ante todo, un grupo social con todas las características que le son propias. Este grupo social pertenece a la categoría de los llamados grupos locales, o sea aquellos grupos que se caracterizan por un contenido ecológico-geográfico. La comunidad es, pues, un grupo social con ciertos límites geográficos, al igual que el vecindario, la villa o la nación.

Además de su área geográfica, la comunidad se distingue por el hecho de representar en forma casi completa la estructura social y la cultura de una sociedad. En otras palabras, se encuentran representadas dentro de la comunidad casi todas las ocupaciones, las distintas instituciones, las clases sociales, etc., así como los hábitos, aspiraciones, tradiciones, creencias, sentimientos y otros rasgos culturales de una sociedad. Esto hace que la comunidad se caracterice fundamentalmente por el hecho de que el individuo puede vivir toda su vida dentro de este grupo. En otras palabras, todas sus relaciones sociales pueden realizarse dentro de los límites de la comunidad, cosa que no podría suceder en el caso de una escuela, una iglesia o una cooperativa.

### Definición y características.

Comunidad es, de acuerdo con Maclver, cualquier grupo de personas que viven juntas, que sienten que pertenecen al grupo, de modo que comparten, no tal o cual interés particular, sino una serie total de intereses, lo suficientemente amplia y completa como para incluir sus vidas.

Un examen detenido de la anterior definición revela algunas condiciones o características de la comunidad: en primer lugar, que es un grupo social. Esto quiere decir que se trata de cierto número de personas en interacción, que tienen ciertos objetivos e intereses en común y algún acuerdo en cuanto a las normas para alcanzar los objetivos y realizar los intereses. En segundo lugar, aún cuando esto está implícito en el concepto de grupo social, la definición da preeminencia a la interacción al señalar que las personas

comparten ciertos intereses, pues es difícil concebir que un grupo de individuos pueda compartir algo sin recurrir a la interacción. Finalmente, se hace hincapié en la amplitud de esos intereses de modo que abarquen gran parte de la vida de los individuos

Es importante hacer notar que los individuos de una comunidad, comparten, no sólo intereses, sino también sentimientos, creencias, costumbres, tradiciones, conocimientos y otros elementos culturales. Esto quiere decir, en otras palabras, que una de las características fundamentales de la comunidad es la de poseer cierta cultura. Es conveniente hacer notar, sin embargo, que el compartir algunos elementos culturales no significa que todos los individuos de una comunidad los comparten con igual intensidad

La comunidad es un grupo social que posee cierta cultura. Este grupo, sin embargo, debe estar localizado en alguna parte. Está ubicado en un área geográfica determinada. Si el área geográfica es rural, tenemos una comunidad rural. Lo anterior no define, sin embargo, lo que es una comunidad rural. Por lo tanto, es preciso aclararlo. Generalmente el concepto de rural se define en contraste con el concepto de urbano. Sin embargo no es posible trazar la línea que divida exactamente la comunidad rural de la urbana. En muchos países se usa el número de habitantes para diferenciar los dos tipos de comunidades. En los Estados Unidos, por ejemplo, se considera rural a toda localidad de menos de 2.500 habitantes. Dentro de algunos países latinoamericanos también hay diferencia en cuanto al número de habitantes que permiten señalar una localidad como rural. Esas diferencias fueron analizadas en el tercer tópico, que se refirió a la población. Aún cuando el número de habitantes puede servir, a veces, para diferenciar localidades rurales de urbanas, especialmente en casos extremos, resulta inoperante aplicar ese criterio en ciertos casos, ya que hay otras características, aparte del número de habitantes, que son fundamentales para hacer la distinción. Roucek y Warren (1) indican para los Estados Unidos, ciertas características que diferencian la forma de vida rural de la urbana. Aun cuando consideramos que se ajustan en su mayoría a las condiciones de América Latina, se consignan aquí como punto de referencia para que el lector juzgue y compare con el caso de su propio país y de aquellos otros que conoce.

---

(1) Roucek, Joseph Warren, Roland L. Sociology: an introduction. Ames, Iowa, Little Field, Adams, 1951

Algunas de las características mencionadas por los citados autores son las siguientes:

- a. Entre la gente rural los grupos primarios tienen mayor importancia que entre la gente urbana. En las localidades rurales, las personas conocen y tratan a sus vecinos más íntimamente que en la ciudad.
- b. El control sobre la conducta de los individuos, que se ejerce a través de los grupos primarios, es más fuerte en el campo que en la ciudad. Así "controles" tales como la alabanza, el ridículo, el chisme y la culpa tienen mayor influencia sobre la conducta de los individuos en las regiones rurales que en las urbanas.
- c. La vida rural da mayor énfasis que la urbana a la proximidad geográfica, como base de la asociación de grupo.
- d. Aun cuando la gente rural tiene menos contactos al día con otras personas que la gente de la ciudad, esos contactos son más íntimos y duraderos.
- e. La gente rural es más homogénea que la de la ciudad. En las comunidades rurales, la variación entre los individuos con respecto a entradas económicas, clase social, antecedentes étnicos e ideología, no es tan grande como en la ciudad.
- f. En las regiones rurales hay menos movilidad social que en las urbanas.
- g. La vida rural da mayor importancia a la familia que la urbana, como unidad económica de producción.
- h. Algunas características de la población rural se diferencian grandemente de las de la población urbana. Por ejemplo: La población rural se caracteriza por un más alto número de hombres por cada cien mujeres, por una más baja edad media, por matrimonios a más temprana edad, por una más alta tasa de nacimiento y por familias más grandes.

Con base en algunas de las características mencionadas, es posible definir la comunidad rural como un grupo de personas que comparten ciertos elementos culturales, y que está ubicado en una área geográfica rural. La interacción entre los miembros de este grupo se realiza generalmente cara a cara. La mayoría de la gente tiene acceso a la mayor parte de los servicios de carácter económico, educativo, religioso, recreativo, etc. necesarios en la vida

CIRA-ARG.

A-II- 9

colectiva. Esto es posible porque, en la mayoría de los casos, la comunidad cuenta con un ~~centro~~comercial con servicios suficientes para satisfacer la mayor parte de las necesidades de sus habitantes y de los de las localidades circunvecinas.

La fortaleza o debilidad de la comunidad rural.

La fortaleza o debilidad de la comunidad rural y cómo fortalecerla fue el motivo central del programa de desarrollo de la comunidad que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas desarrolló por un espacio de aproximadamente ocho años en la comunidad de Turrialba, Costa Rica.

Al Departamento de Economía y Bienestar Rural se le pidió investigar sobre la forma de estimular el desarrollo de la comunidad rural. Nos encontramos con que no se puede señalar medios efectivos para estimular su desarrollo, si desconocemos cómo es que ocurre. En otras palabras, si desconocemos los factores que intervienen desfavorablemente en el desarrollo de la comunidad rural, o, dicho en otra forma, si ignoramos los factores que hacen que una comunidad sea débil. Igualmente importante era descubrir algunos de los factores que intervienen favorablemente en el desarrollo de las comunidades, convirtiéndolas en comunidades rurales fuertes. Fue así como se investigó acerca de la población y sus características y recursos; el uso y tenencia de la tierra; la red de interacción social en la comunidad con especial referencia a los patrones de liderazgo informal, a la estratificación y movilidad sociales, y a la participación en diferentes grupos y asociaciones; la salud que abarcó aspectos como condiciones sanitarias de la casa y sus alrededores, hábitos de higiene y salud, facilidades clínicas y médicas disponibles, mortalidad infantil, etc.; la alimentación, con sus aspectos de condición real y opiniones y actitudes de la gente respecto a su alimentación; factores sociales y culturales en la aceptación o rechazo de cambios, etc.

No vamos a discutir aquí los resultados de esos estudios, que están en "Turrialba, Social Systems and the Introduction of Change" y otras publicaciones. Por otra parte, nos interesan los principios que se obtuvieron y no los datos que, como es lógico, han perdido actualidad.

Encontramos que había diferencias respecto al grado de desarrollo de las localidades. Unas eran débiles. Otras, más o menos fuertes en comparación con aquellas.



Encontramos que en general, las comunidades que mostraban cierto vigor eran aquellas en las que había una mejor distribución de la tierra, una más baja proporción de peones en la población, mayor participación en los asuntos comunales, y, en general, mejores condiciones de vida.

Las comunidades débiles, como es lógico carecían de los elementos anteriores o los tenían en grado mínimo. Había localidades en que el 98% de la población tenía parásitos intestinales, en que más de 2/3 de las familias tomaban agua de ríos y acequias, en que más de la mitad carecía de letrinas, en que las familias, con varios niños la mayoría, comían carne y tomaban leche una vez a la semana. En esas localidades la participación en la solución de problemas era mínima. Esos son apenas unos cuantos de los factores que retrasan el desarrollo de la comunidad y que hacen que una comunidad sea débil.

El Dr. T. Lynn Smith, sociólogo norteamericano de renombre, que tiene bastante conocimiento sobre América Latina señala, en una Monografía Sociológica publicada por el Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, que una comunidad rural es fuerte cuando:

- a) Todos sus habitantes han llevado sus capacidades y habilidades a niveles más o menos iguales a las máximas posibilidades de desarrollo.
- b) Todos sus habitantes gozan de niveles y standards de vida tan altos como sea posible alcanzar con los recursos naturales del área donde viven.
- c) Sus instituciones sociales están organizadas y funcionan de tal manera, que satisfacen ampliamente las necesidades de sus habitantes, aseguran para las sucesivas generaciones el desarrollo de personalidades equilibradas y completas, y mantienen en funcionamiento efectivo los servicios necesarios para prestar asistencia e impulsar el bienestar de todos los que, por cualquier causa, están privados de la capacidad de cuidarse a sí mismos.

Con respecto a las comunidades rurales débiles, el mismo autor en la misma publicación señala algunas causas de su atraso, que nosotros sintetizamos de la siguiente manera:

- a) La concentración de la propiedad y el control de la tierra en pocas manos, lo que trae como consecuencia que la masa del pueblo se vea reducida a la condición de mano de obra agrícola.

CIRA-ARG-  
A-II-9

- b) La falta de control por parte de las gentes de la comunidad, sobre las fuerzas básicas de que depende su bienestar. Esta falta de control es evidente en el sistema de los latifundios, y especialmente grave cuando los terratenientes viven lejos de sus propiedades.
- c) La falta de escuelas y de otras instituciones educativas.
- d) Los métodos ineficaces de trabajo con que la masa de los agricultores trata de derivar de la tierra los medios de subsistencia.
- e) El área en que están localizados está saturado de población.

#### Cómo fortalecer la comunidad rural

Como se dijo anteriormente, refiriéndonos al Programa de Desarrollo de la Comunidad, en Turrialba, lo primero era conocer los factores que intervenían, positiva o negativamente, en su desarrollo. Algunos de esos factores mencionados concuerdan con los señalados por el Dr. Smith.

Resulta obvio que para fortalecer la comunidad rural lo que hay que hacer es remover, o aminorar al menos, aquellos obstáculos que se oponen a su desarrollo.

Pero cómo hacerlo ¿Cuál es el mejor camino a seguir? Trataremos de señalar algunos de los que parecen más aconsejables.

##### a. La Educación

El Instituto, en su Programa de Desarrollo de la Comunidad halló en la educación respuesta a su pregunta de ¿cómo estimular el desarrollo de la comunidad?

Una vez conocida la realidad sobre la salud, alimentación, recursos, trabajo, organización social, etc., se pensó que unos de los medios más eficaces de atacar esos problemas era mediante la escuela rural. Fue así como surgió el Proyecto de las Escuelas Experimentales de Turrialba, que operó durante varios años. Creemos que la escuela rural demostró ser eficaz en el mejoramiento de varios aspectos de la vida rural, especialmente en referencia a niveles de vida. También fue eficaz en elevar de nivel las capacidades y habilidades de los campesinos como lo demuestran varias publica-

ciones al respecto. (1)

Pero no sólo la escuela rural ha sido considerada por el Instituto como impulsadora del desarrollo rural.

También la extensión agrícola. Es por eso que mantiene desde hace años un programa de adiestramiento en esa rama al nivel de graduado. Esto es fundamental para tratar de mejorar "los métodos ineficaces de trabajo con que la masa de los agricultores trata de derivar de la tierra los medios de subsistencia"

- b) La reforma agraria, para tratar de remover o al menos aminorar el obstáculo de "la concentración de la propiedad y el control de la tierra en pocas manos, lo que trae como consecuencia que la masa del pueblo se vea reducida a la condición de mano de obra agrícola".

Como veremos en la próxima conferencia, la reforma agraria, al propiciar, la expansión de la clase intermedia de pequeños agricultores, tiende a mejorar sus niveles de vida y a aminorar los efectos del uso inhumano de la mano de obra campesina. Por supuesto que estamos pensando en reformas agrarias en las que una serie de factores como reformas tributarias, provisión de crédito, ayuda tecnológica, y creación o incremento de servicios sociales, de comunicación y transporte sean parte integral de la misma.

Es obvio que la educación está en todos esos aspectos. Sin embargo, es bueno puntualizar que si bien es cierto que una reforma agraria bien concebida y planeada tiende a mejorar los niveles educacionales de la masa campesina, éstos a su vez tienden a asegurar el éxito de las reformas a la estructura de tenencia de la tierra y medidas complementarias.

---

(1) Véase, por ejemplo, A.M. Arce y Julio O. Morales, Sociología, 7 Casos de Desarrollo de la Comunidad; A.M. Arce, Formación de Maestros bajo el Concepto Comunidad Escuela; A.M. Arce, El Programa de Desarrollo de la Comunidad y su Relación con la Educación Higiénica.



LA REFORMA AGRARIA COMO UN MEDIO PARA ALCANZAR LA SITUACION SOCIAL QUE SE DESEA.

Dr. Antonio M. Arce

Consideraciones generales.

Como quedó explicado en la conferencia anterior, nuestro principal propósito ha sido analizar, aunque en forma general el desarrollo social de América Latina. Nuestro análisis ha demostrado que la situación social actual está relacionada, en gran medida, con la estructura de tenencia de la tierra imperante. Por eso hemos propuesto la reforma agraria como uno de los métodos más efectivos para tratar de mejorar la situación económico-social presente.

Pero a la vez hemos venido señalando los factores sociales que debe contemplar un programa de reforma agraria.

Trataremos de analizar la reforma agraria en forma breve y fundamentalmente desde el punto de vista sociológico. En nuestro análisis trataremos de puntualizar los efectos sociales de la reforma agraria, basados en las escasas informaciones que hay al respecto.

Necesidad de la reforma agraria.

El análisis realizado hasta la fecha sobre la estructura de tenencia de la tierra y explotaciones agrícolas y su relación con las condiciones sociales como alfabetismo, salud, vivienda, nutrición, estratificación y movilidad sociales nos señala claramente que algo hay que hacer para modificar esa situación.

Recordemos brevemente alguna información realizada por nosotros durante este curso: En 1950 el 65% de las explotaciones agropecuarias pertenecían al 1.5% de los finqueros, mientras que el 73% de los pequeños finqueros tenían menos del 4% de la tierra de cultivo. Pero los datos individuales de algunos países, según información del Censo de las Américas no son, por cierto, más alentadores. Algunos de ellos son casi 3/4 de las explotaciones de menos de 5 Ha.

---

\* Este material forma parte de un libro en preparación y no puede reproducirse

que representan menos del 1% del total de la superficie en explotación, mientras que menos del 1.5% de las explotaciones eran de 1000 Ha. y más, representando eso casi 4/5 partes del total de la superficie en explotación. Países con unas cuantas docenas de explotaciones de 100.000 Ha. y más. Por otra parte en nuestra América Latina más de la mitad de los países tienen más de la mitad de su población que no sabe leer ni escribir. Y hay países que ni el 1% de las viviendas rurales tienen agua corriente; otros en que solo un 6% de las viviendas rurales tienen servicios sanitarios y aún otros con solo un 2% de sus viviendas con baño. En algunas de nuestras capitales más de 1/4 de su población vive en tugurios.

Por supuesto que hay muchas causas que producen esa situación. Pero no hay duda de que en un continente en el que más de la mitad de los países tienen más de la mitad de su población viviendo en el campo y trabajando en faenas agrícolas, con una alta proporción de peones o jornaleros, y con una mala distribución de la tierra, no puede esperarse otra cosa que la situación que estamos viendo y que estamos viviendo. A menos que se produzcan cambios profundos, la situación no mejorará por sí sola.

#### Cambios inherentes a una reforma agraria.

La situación que acabamos de describir reclama un cambio el cual contempla fundamentalmente el de las estructuras agrarias. La reforma agraria es necesaria para mejorar la situación social imperante.

Reforma agraria significa, pues, cambio. Y cambio revolucionario, según algunos como el presbítero y sociólogo Oscar Domínguez, quien expresa que la reforma "no solo modifica la distribución de la propiedad de la tierra, sino que también el poder y el prestigio social que están vinculados a la propiedad". Y agrega "revolución es un cambio violento" en las instituciones. Algunos interpretan el cambio 'violento' como equivalente de 'con violencia'. Violento nos parece más en referencia con la aceleración y con el ritmo que se produce." (1)

A pesar de que ya se ha señalado qué es lo que hay que cambiar, nos parece necesario un análisis más específico sobre el asunto.

---

(1)- Oscar Domínguez, El Condicionamiento de la Reforma Agraria. E. Warny- Louvain, 1963 (p.7).

Los indicadores de la necesidad de una reforma agraria, según el Prof. Smith son los siguientes:

- a. Un índice alto de concentración de la propiedad y control sobre la tierra
- b. Latifundismo.
- c. Una proporción alta de trabajadores o peones en la población agrícola.
- d. La preponderancia de minifundios o microfundios.
- e. Baja productividad por trabajador.
- f. Bajos niveles y standards de vida.
- g. Un grado excesivo de estratificación social (2)

Según Oscar Domínguez, ya citado anteriormente, "el cambio se refiere a los elementos estables de la agricultura, comprendidos en lo que se llama habitualmente una estructura agraria. La estructura agraria incluye la organización y el funcionamiento de todas las instituciones que se relacionan con el trabajo de la tierra. Comprende particularmente:

- a. El sistema de tenencia de la tierra, el régimen legal o consuetudinario de la propiedad de la tierra, la distribución de las explotaciones agrícolas según su dimensión, el sistema conforme al cual se explota la tierra y se distribuye el producto entre el trabajador y el propietario.
- b. La organización del crédito y del comercio de los productos agrícolas.
- c. El sistema de financiamiento de la agricultura y de los gravámenes que los gobiernos aplican en forma de impuestos.

---

(2) T. Lynn Smith, Sociología Rural: La comunidad y la reforma Agraria. Monografías Sociológicas N°3, Universidad Nacional de Colombia, 1959, (pp. 34-38).

CIRA-ARG.

A- II-10

- d. Los servicios suministrados por los gobiernos y las organizaciones voluntarias en materia de extensión agrícola, sanidad, previsión social, suministro de agua, luz, etc!<sup>(3)</sup>

#### Definición de reforma agraria.

Existe gran variedad de definiciones sobre este asunto, algunas enfatizando unos aspectos y otras otros. Esas definiciones se pueden conseguir fácilmente, por lo que nos abstenemos de transmitir las. Por otro lado, no creemos que eso sea importante. Lo que sí tiene importancia es el hecho de que, a pesar de las diferencias, en la mayoría de ellas se reconoce que hay que modificar, de una manera o de otra, la estructura agraria existente. De modo que la reforma agraria implica una mejor distribución de los derechos sobre la tierra, ya sea la posesión directa, o el derecho a cultivarla mediante convenios especiales, junto con una serie de medidas económico-sociales complementarias.

#### Objetivos de la reforma agraria.

Un análisis cuidadoso de los aspectos que respaldan la necesidad de la reforma agraria que hemos señalado y de la mayoría de las definiciones al respecto nos llevan al convencimiento de que el objetivo primordial es el hombre. Al tratar el tópico sobre desarrollo social y sociología rural en América Latina dijimos que el desarrollo social busca un mejoramiento del individuo en todos sus aspectos y que el elemento humano es el fin de toda actividad tendiente a cambiar las relaciones entre el hombre y la tierra, cuando éstas impiden el desenvolvimiento del hombre como un todo. Ahora bien, la reforma agraria, como uno de los procesos del cambio social de un país no puede ser una excepción. Esto es lo importante para que no confundamos los medios con el fin. Una mejor distribución de tierras, el mejoramiento de los suelos, la introducción de nuevas técnicas agrícolas, el acceso y el buen uso del crédito, etc., si bien es cierto que van dirigidas a aumentar la producción, ésta tiene valor en el grado en que sirve para dignificar al hombre, dándole oportunidad de alcanzar más altos

---

(3) - Oscar Domínguez, El Condicionamiento de la Reforma Agraria, (p.143).



niveles materiales y espirituales de vida. Mejorar la condición de los agricultores a travez de más y mejores oportunidades económicas, de educación, de participación en los procesos dinámicos de su comunidad o país, de modo que la sensación de seguridad, libertad, y dignidad sean parte vital de su personalidad, debe ser el objetivo básico de un programa de reforma agraria.

No nos cansaremos de repetir que el hombre es primero y está por encima de la reforma agraria. Aumentar la producción y la productividad debe ser uno de los objetivos específicos de una reforma agraria, siempre y cuando ella signifique más altos niveles y standards de vida para quienes trabajan la tierra, y oportunidades para desarrollar sus capacidades y habilidades que le permitan avanzar cada día más como ser humano.

#### Efectos sociales de la reforma agraria.

La reforma agraria, como hemos dicha repetidas veces, implica cambio. Pero cambio más en las personas que en las cosas. Son los cambios en la conducta de los individuos los que reflejan en la manera de hacer las cosas, como cultivar la tierra, y ésto a su vez, puede reflejarse en una mayor producción.

La reforma agraria, en síntesis, implica cambio de manera de vivir de las gentes: de trabajar, de comer, de tratar sus enfermedades, de vestir, de educar a los hijos, de divertirse, de participar de la vida de la comunidad. Son esos cambios socio-culturales los que nos pueden decir si una reforma agraria ha tenido éxito o ha fracasado. Los efectos sociales de una reforma son los que, en última instancia nos interesan.

Hace falta sin embargo, mucha investigación sistemática dirigida a medir los cambios socio-culturales producidos por la reforma agraria, que dé información valiosa utilizable en el planeamiento y ejecución de futuros programas.

José Matos Mar ha estudiado la relación entre el cambio de tenencia de la tierra y ciertos factores sociales en la comunidad andina peruana de Taquila.(4).

---

(4) José Matos Mar, El cambio de tenencia de la tierra en una comunidad andina peruana. Informes del 23 Congreso Interamericano de Indigenistas. San José, Costa Rica, 1960.-

CIRA-ARG.  
A-II-10

Específicamente su interés ha sido el de observar el cambio cultural que se está operando en una comunidad de campesinos, como consecuencia de un cambio en el sistema de tenencia de las tierras de cultivo. Siendo un fenómeno que está en proceso, es imposible sacar conclusiones definitivas. Sin embargo, en la descripción de los eventos se puede apreciar cómo la propiedad y el transporte están cambiando la fisonomía de la comunidad, sobre todo en lo referente a movilidad social y económica y a instituciones locales. El cambio que se está operando en la estratificación social de la comunidad y la relación de causa y efecto entre el liderazgo local y tenencia, son los aspectos de mayor interés sociológico que describe el autor y que dan lugar a pensar en estudios más profundos y sistemáticos en otros lugares en que está ocurriendo una transformación semejante.

Desgraciadamente hay gran escasez de investigaciones que nos indiquen la intensidad y la dirección que han producido las reformas agrarias. Sabemos muy poco sobre los cambios que se han operado en la manera de vivir de las gentes como consecuencia de la reforma agraria. Eso se debe a muchas y variadas razones. En primer término, a que en muchos países el proceso está comenzado o tiene muy poco tiempo de iniciado, de modo que no se puede esperar resultados y menos decirlos al presente. Otra dificultad es la carencia de puntos de referencia suficientes y objetivos que nos digan dónde estaban antes las familias, para saber si han cambiado o no, y en que dirección. La falta de puntos de referencia obstaculiza enormemente la medición, aún cuando el país tenga historia en la reforma agraria, con resultados específicos. Existe además la carencia de personal técnicamente preparado para realizar esos estudios, que requieren una conceptualización teórica firme y de individuos capaces de utilizar técnicas y construir instrumentos de observación precisos y objetivos.

Lo anterior nos indica la necesidad de realizar ese tipo de estudios que den hechos y principios que sirvan como referencia a otras experiencias. Pero ante todo, la urgencia de preparar profesionales en el campo específico de la sociología rural y otras materias afines para que puedan realizar una obra de tal envergadura.

Ese sería uno de los pasos básicos para impulsar el desarrollo social de América Latina.

Proyectos de investigación empíricos y sistemáticos que se adentran en los factores sociales de la reforma agraria son indispensables en estos momentos, ya que los aspectos económicos están recibiendo la mayor atención.

México es uno de los países latinoamericanos que presenta mejores oportunidades para estudiar los efectos sociales de la reforma agraria. Ello se debe a que, en razón a su antigüedad, existan resultados que puedan analizarse, cosa que no sucede en la mayoría de los países latinoamericanos. Desgraciadamente esa oportunidad no ha sido suficientemente aprovechada por los sociólogos mexicanos o latinoamericanos en general. Es posible que ello se deba a dificultades para realizar investigación objetiva y sistemática sobre el asunto, a la carencia de puntos de referencia para ciertos aspectos, y a la falta o deficiencia de estadísticas.

Aún cuando la reforma agraria mexicana se basa en el sistema de los ejidos, algo muy propio de los mexicanos, cualquier estudio que se realice sobre sus resultados no hay duda que será de grandes beneficios para otros países, sobre todo por los principios e hipótesis que pueden ser aprovechadas.

Uno de los pocos estudios que se han realizado sobre este asunto es el que llevó a cabo el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la dirección de Mendieta y Núñez. (5). Específicamente los investigadores trataron de estudiar los efectos de la reforma agraria en tres comunidades ejidales. Por supuesto que hacen falta más estudios de ese tipo para poder hacer generalizaciones más precisas, ya que como el mismo Mendieta y Núñez lo reconoce, había durante la época del estudio aproximadamente veinte mil ejidos en México. Sin embargo no cabe duda que este sondeo ha producido algunas conclusiones generales de utilidad y cierto número de hipótesis que vale la pena probar en otros lugares y bajo otras circunstancias.

---

(5) Lucio Mendieta y Núñez. Efectos Sociales de Reforma Agraria en Tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales, 1960.

CIRA-ARG.  
A-II-10

Para el estudio se escogieron tres ejidos muy distantes entre sí , a saber: Ejido de Cantabria, Estado de Michoacán Ejido de Mixquiahuala, Estado de Hidalgo; y Ejido de Guela-vía, Estado de Oaxaca.

En cada uno de los ejidos se examinan condiciones económico-sociales antes y despues de la reforma agraria, tales como la propiedad agraria, las condiciones de trabajo agrícola, la habitación, la indumentaria, la economía familiar, la alimentación, el gobierno, etc, Además se presenta un resumen de la situación económica-social o conclusiones para cada ejido en el que se puntualizan los cambios ocurridos. A pesar de ser éstos resúmenes tan valiosos, debemos omitirlos por falta de espacio. En cambio presentamos a continuación el breve estudio comparativo de las tres comunidades ejidales que representa una especie de resumen general de todo el trabajo.(1).

"Las tres comunidades ejidales estudiadas ofrecen características diversas desde el punto de vista demográfico y desde el punto de vista agrario. Son en cierto modo, representativas de la población rural de México.

Cantabria (Estado de Michoacán) es un ejido de población mestiza que se halla totalmente incorporada a la cultura moderna de la República Mexicana, que es la occidental, pues ha desaparecido por completo la lengua, las costumbres y la mentalidad indígenas, y hasta los rasgos físicos de las gentes parecen predominar los de la raza blanca, especialmente en las mujeres.

Los antecedentes históricos de la distribución de la propiedad territorial, en Cantabria, son los mismos de todos los pueblos rurales mexicanos. Durante la tercera década del siglo XX se inicia en la región la lucha del peonaje contra el latifundismo, y después de innumerables vicisitudes, se obtiene la dominación de las tierras sobre la hacienda en las que antes trabajaban la mayoría de sus habitantes. El antiguo jornalero se transforma gracias a la Revolución en agricultor independiente; pero no se vé

---

(1) Obra citada, pp. 327-332.

completamente favorecido porque cada familia peticionaria apenas alcanza, en el reparto, un lote de cuatro hectáreas. Es cierto que la tierra es buena; pero la extensión muy corta para que con sus productos pueda el ejidatario satisfacer sus necesidades materiales y morales y las de su familia. Sin embargo el reparto es parejo, pues casi la totalidad de los campesinos beneficiados reciben parcelas de las mismas dimensiones, y bien pronto se operan, en el seno de la comunidad ejidal, los siguientes cambios:

- a/ El antiguo peón de hacienda se transforma en agricultor independiente; se libra del yugo despótico del hacendado, adquiere una nueva personalidad, una nueva actitud ante la vida.
- b/ Desde el punto de vista económico mejora porque obtiene de la explotación de las cuatro hectáreas de tierra que forma su patrimonio, rendimientos superiores al salario que le pagaba el hacendado por una jornada de doce horas diarias.
- c/ Gracias al reparto de tierras, se convierte en propietario de la casa en que vive; no lo pueden expulsar de ella como era posible y sucedía, a veces, cuando su morada estaba construída en suelo ajeno, en la propiedad del terrateniente.
- d/ La reforma agraria, le proporcionó crédito para el cultivo de la parcela ejidal librándolo de la voracidad de los prestamistas particulares.
- e/ La propiedad ejidal tiene limitaciones que la distinguen, esencialmente, de la propiedad privada. El ejidatario no puede vender ni gravar su lote, ni arrendarlo, ni explotarlo por conducto de otros campesinos; tiene que trabajar en él personalmente; pero éstas restricciones le han traído múltiples ventajas: la prohibición de vender o gravar la parcela que posee en el ejido, lo defiende de sus imprevisiones, de sus vicios; convierte así la parcela

CIRA-ARG.

A-II-10

ejidal en un verdadero patrimonio de familia, que garantiza la estabilidad económica de ella; que la preserva de la miseria.

f/ El ejido es, además, una organización jurídica y económica, y de hecho, una organización política que ha modificado fundamentalmente la vida y la personalidad del ejidatario de Cantabria.

Antes cuando era peón de la hacienda, no se tomaba en cuenta para nada su opinión, ni significaba nada en la política de su localidad, ni en la del Estado de Michoacán ni menos aún en la política nacional. Ahora, por virtud de la reforma agraria, está obligado a tomar parte en las elecciones del Comisario Ejidal y del Comité de Vigilancia del ejido para administrarlo y defender los intereses del mismo; puede formar parte de estos organismos directivos; es miembro de la Asamblea General de ejidatarios en la que puede hacer oír su opinión, y está afiliado a la Confederación Nacional Campesina, institución de carácter político que le orienta en las funciones electorales y hace valer su voto en favor de quienes le garantizan el mantenimiento y el desarrollo de una política agraria en favor de su progreso económico y social. El cambio ha sido notable: el antiguo peón, que era como un esclavo de la tierra atado por la miseria y las deudas, y sujeto a la autoridad del administrador y de los mayordomos o capataces de la hacienda, es ahora un ciudadano libre y responsable. Basta ver las fotografías de los actuales ejidatarios para darse cuenta de su aspecto salubre, fuerte, de sus actitudes de seguridad, de confianza, de dignidad.

g/ Finalmente, es necesario hacer notar que en el ejido de Cantabria se han realizado cambios a partir de la reforma agraria: en la alimentación, en la indumentaria, en el mobiliario, en los transportes, en el instrumental y en la maquinaria agrícola, en las costumbres en las diversiones, etcétera; estos cambios no se deben a la mencionada reforma,

porque son el resultado del progreso en las diversas ramas de la ciencia y de la técnica; pero el ajidatario ha podido aprovecharlas gracias a su mejoría económica y a su nueva personalidad que se derivan directamente de la reforma agraria.

El caso del ejido de Mixquiahuala es diferente, y sin embargo idéntico al de Cantabria en sus rasgos fundamentales.

Los ejidatarios de Mixquiahuala son, unos, indígenas otomíes, y otros, mestizos; aquellos pertenecen a un grupo étnico tradicionalmente miserable y atrasado, y éstos conservan rasgos físicos y morales de su ascendencia india, muy acusados. Antes de la reforma agraria eran peones de hacienda, sujetos a un régimen estricto e injusto de trabajo, obligados a jornadas agotadoras de doce o catorce horas a cambio de un salario que estaba muy lejos de bastar para la satisfacción de sus elementales necesidades de vida y de su familia.

Antes de la reforma agraria, las tierras de la región pertenecían, en su mayor parte, a dos latifundistas; pero durante la segunda década del siglo XX, 1534 peones sin patrimonio obtuvieron la dotación de tierras que los transformó en ejidatarios, es decir, en poseedores del suelo que cultivan; pero por diversas circunstancias el reparto del agro no se hizo de manera uniforme y equitativa, sino que a 113 campesinos les tocó una parcela de una hectárea; a 555 de dos hectáreas; a 187 de tres hectáreas y a 684 de cuatro hectáreas. La tierra, en la región de Mixquiahuala, es muy fértil porque se riega con aguas negras, de tal modo que el agricultor obtiene buenos rendimientos de una extensión de 4 hectáreas y aún tres; pero dos y con mayor razón una, notoriamente no le bastan para vivir en unión de su familia. En consecuencia el ejido de Mixquiahuala, 825 ejidatarios están en favorables condiciones económicas, en tanto que 664 se ven obligados a buscar recursos suplementarios para cubrir sus necesidades personales y familiares. En los primeros los efectos de la reforma agraria se manifiestan plenamente en la casa de habitación, en la alimentación, en la indumentaria, en las posibilidades de educar a sus hijos, en el

empleo de maquinarias agrícola moderna; en tanto que en los segundos, si bien es cierto que viven mejor, se alimentan y se visten mejor que antes del reparto de tierras, se encuentran en condiciones inferiores a la de los primeros, y a menudo sus hijos, especialmente las mujeres, tienen que emigrar en busca de ocupación.

Los ejidatarios de Mixquiahuala forman parte de la población de Mixquiahuala, centro semi-urbano, habitado por gran número de personas que se dedican a diversas ocupaciones: unos son pequeños propietarios agrícolas, otros empleados públicos, profesionistas, comerciantes etc. y reciben directamente todos los días, la influencia inmediata de este medio social de tal modo, que aun cuando son, como hemos dicho, indígenas y mestizos, se están incorporando rápidamente a la civilización moderna de México, pues ya los jóvenes no hablan el idioma otomí, sino el castellano, y en su indumentaria, en sus costumbres y en su género de vida apenas si conservan vestigios de la cultura de sus antepasados indios. Como en el caso de Cantabria, todo esto no se debe exclusivamente a la reforma agraria, sino al progreso universal; pero pueden aprovechar muchas conquistas de este progreso gracias a la mejoría económica que dicha reforma les proporcionó y a la transformación psicológica que se produjo en ellos el hecho de libertarse de la dependencia del hacendado para enfrentarse por si mismo a su destino, pues hasta los ejidatarios que recibieron una o dos hectáreas, extensión suficiente para vivir, se han visto obligados a buscar en el comercio, en la cría de animales, en el trabajo asalariado eventual, recursos complementarios y todo esto ha despertado en ellos el espíritu de iniciativa; la energía necesaria para enfrentarse a la pobreza, los ha sacado de la sumisión y de la pasividad de otros tiempos.

Y del propio modo que en el caso de Cantabria, el campesino se ha visto unido en torno de los intereses del ejido y poseedor de una fuerza política que antes carecía y que empieza a usar bajo la guía de sus líderes.

En el ejido de Guelavía, las cosas ofrecen un aspecto semejante y a la vez distinto del que hemos descrito en los otros dos.

Los ejidatarios de Guelavía son, son en su mayoría, indígenas zapotecos, unos pocos mestizos; el idioma nativo es



el predominante y lo mismo en la indumentaria, que en la alimentación, en la habitación y en las costumbres, sobrevive gran parte de su cultura precolonial y colonial. En este ejido el proceso de aculturación es lento, a pesar de que se halla situado muy cerca de un centro semi-urbano, el pueblo de Tlacolula, y de una ciudad, Oaxaca, la capital del estado del mismo nombre.

La historia agraria de Guelavía es parecida a la de los otros dos ejidos estudiados, y a la de todos los ejidos de la República Mexicana. Antes de la reforma agraria las tierras de la región estaban acaparadas por una familia de terratenientes; después, se entregó, a un reducido número de campesinos, la extensión de tierra necesaria para que a cada quien le tocara una parcela suficiente para cubrir sus necesidades como jefe de familia; pero por un pacto, que fue un verdadero sacrificio, con los que no obtuvieron nada en la distribución agraria por falta de propiedades afectables, el ejido se distribuyó entre todos, y así tocó 0.33 de hectárea a cada ejidatario. Esta pequeñísima extensión unida a la que la mayoría de los ejidatarios poseían desde antes de la reforma agraria en propiedad privada, más o menos una hectárea por familia, les dió en total, 1.47 hectáreas, cantidad notoriamente insuficiente para satisfacer sus necesidades. Entonces se vieron obligados a buscar recursos complementarios del producto de su minifundio, y muchos ejidatarios los hallaron en la pequeña industria de la cestería, lejana repercusión de la segunda guerra mundial, que les permite llenar, con gran pobreza, sus elementales necesidades materiales y morales.

Como la reforma agraria se realizó aquí de una manera deficiente, sus efectos han sido mínimos en el orden material, pues apenas si disminuyó la miseria de los ejidatarios en la proporción de los productos que puede darles una extensión de 0.33 hectáreas, sembradas de maíz o de trigo. A esto se debe a que, los tres ejidos estudiados, sea éste el que, no obstante su cercanía a los centros de población ya aludidos se encuentre en un estado evolutivo casi estacionario, puesto que presenta todavía fuertes supervivencias de la cultura indígena y un avance muy lento hacia la civilización moderna. Es que su falta de recursos económicos impida a los ejidatarios incorporarse con rapidez a esa civilización, porque no pueden gozar de las cosas materiales y espirituales que ofrece, en la medida en que podrían hacerlo de ser otra su situación económica.

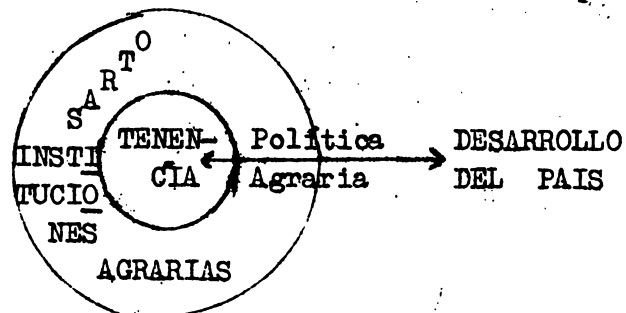


CONCEPTOS BASICOSRelaciones entre Reforma Agraria, Tenencia, Política Agraria  
y DesarrolloDr. José Marull

La palabra Reforma significa cambiar la forma; implica un cambio con la intención de mejoramiento.

Dentro de las estructuras agrarias aparece la institución de la tenencia. No hay Reforma Agraria si no hay una modificación substancial a corto plazo de la tenencia, promovida deliberadamente. Si sólo se reforma la tenencia no se obtendrán los efectos deseados, por eso es necesario agregarle otras medidas complementarias, más o menos numerosas. A medida que nos alejamos de la tenencia como núcleo central pasamos del campo de la Política Agraria al del Desarrollo General del País.

Reforma Agraria = Reforma de tenencia + Medidas Complementarias



Estructura Agraria. Para algunos estructura es el arreglo de la tenencia, mientras que para otros trata del tamaño de la propiedad,

En la tenencia hay dos conceptos implicados: tierra y población.

Como elemento	Hombre	}	Cantidad		Como elemento
Jurídico	Tierra				
			Calidad		tenencia

La tenencia es una serie de relaciones entre los conceptos jurídicos y físicos. Existe una implicancia de la superficie o extensión física, que a su vez tienen un conjunto de características de acuerdo con el lugar donde se encuentra Clima, mercados, ambiente, proximidad de una carretera, etc.

La tierra es una superficie o cantidad asociada a su ubicación y calidad.

El otro elemento, es decir, el jurídico, se traduce en el grado de control que el hombre ejerce sobre esa superficie de tierra. Puede haber distinto grado de control de dicha superficie y nacer así las diversas formas de tenencia.

Si decimos que la Estructura es la ordenación e interrelación entre las partes que componen un todo orgánico o, en otros términos, es el modo de organización de los elementos que componen un todo orgánico, observamos que, los elementos, son las Instituciones tomadas en conjunto y con sus relaciones recíprocas. Pero, las Instituciones no son más que los modos o formas en que la sociedad se organiza para cumplir con una necesidad social.

Por otra parte las Instituciones no necesitan una ley constitutiva, pues, algunas están organizadas y otras no, pero existen.

Según los sociólogos, las Instituciones son los modos establecidos por medio de los cuales se organizan los grupos que crea la sociedad para cumplir ciertos objetivos.

Estructura Agraria. Constituye la forma o modos de acción que ha desarrollado la sociedad en relación con las cosas agrícolas, es decir, la actividad humana con la agricultura.

De acuerdo con lo expresado no podemos concebir una estructura que prescindiera de la tierra y del hombre.

Las instituciones de una sociedad reflejan las necesidades de los individuos que la componen, siendo algunas de ellas satisfechas por la agricultura.

#### Necesidades fundamentales del individuo.-

El individuo necesita, en primer término, subsistir; por lo tanto la sociedad tiene que organizarse para producir alimentos, pero además necesita vivienda, servicios

de salud, educación, recreación, condiciones de trabajo aceptables, todo lo cual conduce a proporcionarle una Vida "Adecuada".

Además, el individuo debe desenvolverse dentro de un marco de seguridad y de allí deriva en parte su necesidad de tierra.-

Otro elemento de importancia que juega sobre el individuo es la libertad y participación, o sea, que el hombre siente la necesidad de poder actuar y participar con otros en las decisiones del grupo. De allí nace el concepto de Gobierno.

Además, el individuo necesita satisfacer su poder de creación y surge así otro elemento a considerar que son las oportunidades creativas y estímulos.- El hombre requiere "realizarse", a veces satisfaciendo sus necesidades por medio de su actividad (como ocurre en EE UU) y otras veces por la meditación (países del Oriente).

Otra necesidad es la de pertenecer a un grupo; el hombre debe ser admitido en un grupo. Esto tiene que ver con las asociaciones: gremiales, profesionales, religiosas, aristocrática, etc.

Además se debe mencionar el llamado sentido de propósito, que conecta al ser humano con algo profundo que lo impele a buscar un propósito de su vida. Para algunos individuos, la religión puede satisfacer este sentido de propósito. Incluso el comunismo puede ser un ejemplo de este sentido.

Todos estos elementos que se han mencionado pueden resumirse en el hecho de que el individuo necesita dignidad. Sintetizando lo expuesto se tiene:cae

Ne-	VIDA."ADECUADA"	:	Suficiente	alimento
ce-			"	vivienda
si-			"	Serv. sanitarios
ta			"	educación
			"	Cond. de trabajo
dig-	SEGURIDAD			
ni-	LIBERTAD Y PARTICIPACION			
dad	OPORTUNIDADES CREATIVAS Y ESTIMULOS			
	PERTENECER			
	SENTIDO DE PROPOSITO			

CIRA-ARG.

B - II

La estructura misma de la agricultura le da al individuo las posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas y de allí su deseo de tener tierra.

Todavía en la actualidad, en la mayor parte del mundo, la población es rural.-

INSTITUCIONES: volviendo a las instituciones, es posible distinguir en ellas:

- 1º) La función de la institución. Vale decir, el fin o propósito que trata de satisfacer por medio de esa institución.
- 2º) Tipo de organización. Depende del grupo de gente y tendrá en cuenta la doctrina, los procedimientos o técnica con que se trabaja.
- 3º) Grado de eficiencia.

Si se examina el conjunto de las instituciones agrarias se observa que generalmente no tiene carácter monofuncional, es decir, que para una función determinada no hay una institución específica. Por otra parte, tampoco una institución puede llegar a monopolizar su función en forma exclusiva; por ejemplo: la educación, que no solo la imparte la escuela, sino que también es desarrollada por la familia.

De lo expresado se deduce que las instituciones tienen funciones múltiples y compartidas.

Instituciones: Para poder analizar la estructura agraria de un país, es necesario comenzar por estudiar sus instituciones.

Las instituciones deben llenar las necesidades de la agricultura, comenzando por su objetivo de producir.

Para formar unidades de producción en tierras nuevas se han creado los organismos de colonización.

También existen organismos para crear fincas nuevas en lugares donde ya había otras propiedades, o sea los Organismos de Reforma Agraria.

Otra necesidad de la agricultura es la tecnología y para ello deben crearse instituciones que generen novedades técnicas (e.g. Estaciones Experimentales).

Asimismo; para que esa tecnología llegue al productor agrícola deberá haber un Servicio de Extensión.-

También es necesario que tanto el investigador, como el extensionista y el productor, tengan la capacitación adecuada y entonces surge la Enseñanza Agrícola en todos sus niveles.-

Otra necesidad son las Instituciones de Seguridad como la Defensa Sanitaria (animal y vegetal), Asociaciones Gremiales, Seguros, organismos que administran la política de precios, etc.

Deben existir Firmas Comerciales, privadas; que provean a las fincas de los elementos necesarios para su explotación, tales como, maquinarias, abonos y fertilizantes, plaguicidas, semillas, etc,-

Son indispensables las Cooperativas que organizan al productor en los aspectos de comercialización y mercados. También son necesarias las instituciones que orienten a los productores, como los Consejos de Producción ( por ejemplo Junta de Carnes, Junta de Granos, etc.).

Existe además, una necesidad de provisión de capitales que será contemplada por las Instituciones de Crédito.

Asimismo corresponde destacar que para una misma necesidad del productor agrícola puede haber más de una institución que las cubra y también puede darse el caso contrario de que falte alguna institución para atender una necesidad.

Las instituciones son dinámicas, cambian con la evolución del país. A veces no evolucionan al mismo ritmo que el país.-

Cuando se analizan las instituciones se observa que las funciones de las personas que las integran son distintas y los grupos que constituyen son de diferente capacitación y número.-

Desarrollo y Agricultura: La agricultura está frenando el desarrollo económico de los países de América Latina. Existe el concepto que la agricultura no crece porque está trabada por una mala estructura de tenencia. De allí que esta situación debe ser corregida por medio de una Reforma Agraria, la que al impulsar la agricultura puede dar lugar al

desarrollo social (educación, asistencia de la salud, etc.) y luego llegar a un desarrollo político que conduce a una madurez democrática de nuestros países.

Esquematizando lo expuesto se tiene:

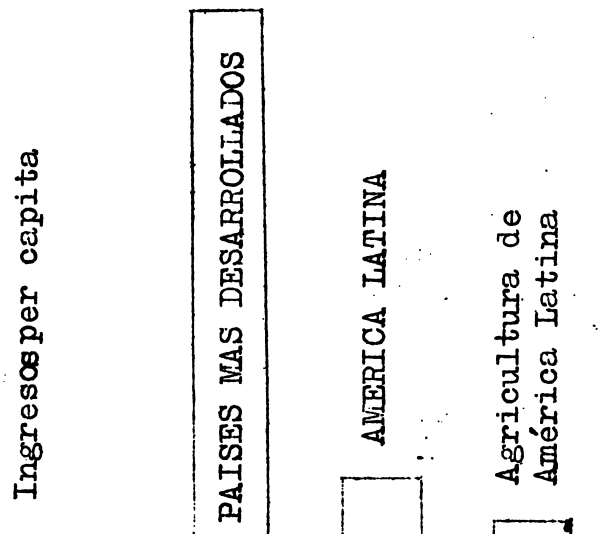
- ↑ .DESARROLLO POLITICO
- ↑ DESARROLLO SOCIAL
- ↑ ~~ORIENTACION~~ DESARROLLO ECONOMICO
- ↑ AGRICULTURA
- ↑ REFORMA AGRARIA (Reforma de tenencia)

Relamente no ha sido probada esta situación de frenamiento de la agricultura con relación a una mala estructura de tenencia. Sin embargo alguna de estas cosas podemos estudiarlas.

En cuanto al desarrollo estamos un poco lejos del punto máximo deseable, si bien todos los países están en continuo desarrollo, es decir, que el mayor o menor grado del mismo en América Latina, siempre será un valor relativo.

La agricultura en la América Latina solo está contribuyendo con menos de 1/5 de la riqueza de los países, a pesar de emplear a un 50% de la mano de obra. Esto significa que 100 millones de personas producen poco que, en consecuencia, no se ven bien remuneradas y solamente unos pocos pueden tener ingresos abundantes.

Modificación de la situación: Veamos la situación actual de América Latina comparada con países en mayor grado de desarrollo; graficamente se tiene:





Esta situación, como se comprende, no es fácil de modificarla. En América Latina existen unas 8.000.000 de unidades agrícolas con las que se podrían lograr un incremento si se agregara a ellas tecnología, créditos y ambiente de seguridad de mercados. Sin embargo, lo más difícil de modificar tal vez, sea la capacidad del agricultor.

Pero además, existe el problema de 7.000.000 de familias de obreros, sin tierras, que deberán ser afincados.

Concepto de Subdesarrollo: En realidad equivale a POBREZA CRÓNICA CORREGIBLE.

Se dice que es CRÓNICA por que es un estado que tiende a autoperpetuarse. Estímase que es CORREGIBLE, ya que no es un estado que no pueda modificarse y algunos países ya están corrigiéndola.

Para medir el grado de desarrollo o posición relativa de los países, se usa el ingreso "per cápita", a pesar de sus imperfecciones.

Una sexta parte (1/6) de la humanidad está altamente desarrollada, otra sexta parte (1/6) se halla en posición intermedia y 2/3 en posición deficiente. Para estas situaciones se establece respectivamente, un ingreso per cápita de:

Mayor de	450 dólares	
de	150 a 450 dólares	
Menor de	150 dólares	( gran parte de América Latina)

Hay que destacar que existen grandes disparidades dentro de un mismo grupo, pues las cifras anteriores son el promedio de muchas naciones.

Estímase que el futuro del mundo dependerá en gran medida de las actitudes, del último grupo, es decir, el que actualmente percibe me ores ingresos.

Situación actual de los países menos desarrollados.

Ya se ha expresado que gran parte de los países de América Latina se encuentran en este grupo.

En los países con menor desarrollo se observa lo siguiente:

CIRA-ARG.

B - II

- 1°).- La esperanza de vida, es la mitad de las de los países desarrollados.
- 2°).- La cantidad de médicos, es menor de 1/6 en relación con su población.
- 3°).- Tienen un 30% menos de calorías en la dieta per cápita.
- 4°).- La educación está limitada a una minoría.
- 5°).- Poseen 1/4 de la ropa y mobiliario por persona.
- 6°).- Tienen 1/20 de la energía (C.V ó H.P.) por persona.
- 7°).- Tienen 1/10 del ingreso per cápita.

En América Latina se registran las siguientes cifras:

- 1°.- Esperanza de vida: de 35 - 61 años.
- 2°.- Cantidad de médicos: 100.000 y se necesitan 203.000.
- 3°.- Calorías: se encuentra bien en general.
- 4°.- Educación.

a) Porcentaje de personas que no terminaron estudios primarios.	21% a 92%	Buen índice= 12%
b) Porcentaje de personas que completaron estudios secundarios.	6% a 58%	Buen índice= 55%
c) Porcentaje de personas que cursan estudios universitarios.	0,4% a 19%	Buen índice= 25%
d) Porcentaje de personas que completaron sus estudios universitarios	0,1% a 3,4%	Buen índice= 7%

Otra medida para establecer el grado de educación puede ser el número de ejemplares de diario por cada 1.000 habitantes. Una cifra buena es 326; en América Latina es de 11 a 267.

Crecimiento y desarrollo: Es posible aumentar el ingreso per cápita, pero si paralelamente no se incrementan todos los otros factores, no hay desarrollo.

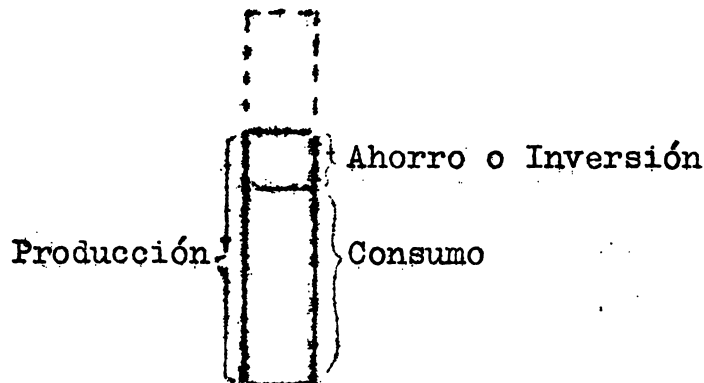
Primero debe haber crecimiento económico, luego tiene que producirse una distribución de los ingresos la que redundará en el desarrollo social.

Agricultura: Cumple cuatro funciones importantes:

- a) Alimentos
- b) Materias primas (fibras, maderas, etc.)
- c) Mercado para la industria
- d) Exportación

La América Latina tiene exportaciones agrícolas del orden de los 5.000 millones de dólares. De este monto corresponden 3.800 millones a los alimentos exportados y 1.200 millones aproximadamente a las materias primas provenientes de la agricultura. Las exportaciones agrícolas constituyen, aproximadamente, el 60% del total de las exportaciones latinoamericanas.

Producción: Si en un país el ahorro o inversión es bajo, dicho país queda subdesarrollado.



Para lograr un aumento del ahorro quedan dos caminos: bajar el consumo o aumentar la producción. Nuestra tendencia occidental es contraria a reducir los consumos; no obstante esta política se ha impuesto en algunos países, como la Unión Soviética.

Para aumentar la producción es necesario hacer inversiones, pero como los capitales son escasos (América Latina) debe acudir a los aportes externos ( el BID por ejemplo).

En América Latina, estamos dependiendo realmente de la agricultura para desarrollarnos. El ideal sería promover la inversión en la agricultura, pero se tropieza con la estructura agraria existente.

La tierra constituye el 90% del capital de una finca en América Latina (países menos desarrollados) . A medida que los países se desarrollan disminuye la proporción del capital tierra. Hay países que solo tienen un 28% en valor tierra.

Concentración de la agricultura: Otro fenómeno que se observa de la agricultura es su concentración en los mejores lugares. Veamos el ejemplo de Nueva York:

En 1900 tenía 30 millones de acres en cultivo  
En 1950 se concentró en 17 millones de acres en cultivo, pero con una producción 7 1/2 mayor que antes.

En una agricultura próspera, las fincas cumplen con los siguientes objetivos:

- 1º) Pagar los gastos
- 2º) Pagar los intereses sobre la inversión
- 3º) Remunerar al operador
- 4º) Conservar o aumentar los mecanismos productivos (suelo, por ejemplo).

Los tres primeros objetivos responden a una finalidad económica.

### DIAGNOSTICO DE LA TENENCIA

Los estudios de tenencia requerirán, por una parte, la descripción de los elementos humanos y de los recursos naturales y, por otra, el análisis que permita establecer la evolución que han tenido, sus tendencias futuras y las relaciones que guardan entre sí esos elementos. A fin de facilitar la discusión por este Grupo de Trabajo, se podría descomponer el tema en preguntas, entre las cuales se podrían encontrar, por ejemplo, las siguientes:

1. Cómo se distribuyen regionalmente las propiedades agrícolas según su tamaño?
2. Cómo se usa la tierra en las fincas de diversos tamaños, qué producen, cuáles son sus rendimientos y costos, cuánta mano de obra emplean y cuál es el monto de las inversiones respectivas?
3. Cómo se reparten los ingresos entre las fincas de distintos tamaños?
4. Qué proporciones de la población, de los ingresos y de la producción están representadas por la agricultura de subsistencia?
5. Cómo se distribuyen las tierras y las fincas según los sistemas de tenencia tales como arrendamientos, medierías, propiedades y otras?
6. Cómo se utiliza la tierra, qué rendimientos se obtienen, en qué medida se usa mano de obra y a cuánto ascienden las inversiones bajo los diversos sistemas de tenencia?
7. En qué forma se reparten los ingresos entre las distintas formas de tenencia? Qué disposiciones legales los afectan?
- 8.Cuál es el régimen legal existente que afecta a las tierras agrícolas? Esto incluye los derechos de propiedad y de posesión; arrendamientos y aparcerías; hipoteca y prenda agropecuaria; servidumbres rurales, expropiación, prescripción,

extinción del derecho de propiedad; regulación del patrimonio inmobiliario estatal; propiedad de las aguas y de los recursos forestales; régimen sucesorio; tributación, crédito agrícola, reforma agraria y colonización, etc.

9. Qué disposiciones regulan el sistema para clasificar y valorar las tierras que van a ser objeto de expropiación?
10. Cómo es la forma de pago de las tierras expropiables? Se puede pagar en bonos?
11. Cuáles son las aptitudes productivas de los suelos, qué superficies representan y dónde se encuentran ubicados?
12. Qué diferencias de tecnología empleada se observan entre las fincas de diversos tamaños y formas de tenencia?
13. Qué defectos tienen los contratos de arrendamiento?
14. Cuál es el estado del registro catastral?
15. Cuál ha sido la evolución pasada y qué tendencias se notan hacia el futuro en cada uno de los aspectos considerados anteriormente?
16. Qué normas de referencia se pueden usar como guía para juzgar los elementos descritos?

PROGRAMACION

Una vez caracterizada la tenencia e identificados los problemas que presenta, debemos decidir las metas específicas que aspiramos lograr y para cuando. Con este fin, será necesario tener en cuenta lo que se espera de la agricultura dentro de los programas generales de desarrollo del país. Por ejemplo, si la agricultura debe o no liberar cierta cantidad de mano de obra para uso industrial; si debe expandir la producción de determinados productos o reducir la de otros; si debe crecer a una tasa determinada; si debe encausarse dentro de ciertos límites de abastecimiento, etc.

Lo más probable es que se persiga la intensificación del nivel de ocupación económica de la fuerza laboral agrícola pero puede haber otros criterios, tales como hacer máximo el aprovechamiento de la inversión o de los suelos, según las escuelas de desarrollo predominantes. En todo caso, resulta útil formularse preguntas como éstas:

1. Qué modelos teóricos de desarrollo agrícola se pueden aprovechar para programar planes alternativos de modificación de la tenencia?
2. Dentro de qué marco se buscarán las soluciones?
3. Qué posibilidades hay de remover algunas de las restricciones existentes?
4. A cuál de los objetivos se le dará prioridad? En caso de conflicto entre los objetivos de mejoramiento económico, social o político, cuál prevalece?
5. Qué clase de estímulos podrían coadyuvar a la consecución de los objetivos contemplados?
6. Qué efectos se anticipa que tendrá la redistribución de la tierra prevista sobre: la producción agrícola total y su eficiencia; la selección de líneas de producción; los abastecimientos de fertilizantes, semillas, etc.; las necesidades de capitales y los desplazamientos de esto; el monto del ingreso agrícola, su distri-

bución interna y su relación con los otros sectores de la economía; el desarrollo social y la distribución del poder político?

7. Qué método debería usarse para determinar el tamaño óptimo de propiedad para cada lugar bajo niveles dados de tecnología e inversión?
8. Cuáles son las limitaciones impuestas por insuficiencias de personal calificado y de capitales?
9. Cuáles son las metas específicas que se pretenden alcanzar en determinadas fechas?
10. Qué niveles de inversión, de tecnología y de utilización de mano de obra se espera tener?
11. Cómo puede introducirse la flexibilidad estructural suficiente para mantener la seguridad de la tenencia evitando al mismo tiempo la necesidad de otra reforma agraria en el futuro?
12. Qué contribuciones podrían hacer las entidades de asistencia técnica internacional a la metodología para buscar soluciones a los problemas de tenencia? Cómo pueden ayudar en la coordinación de las investigaciones sobre tenencia? En que instituciones nacionales conviene situar las investigaciones sobre tenencia? Qué ventajas e inconvenientes ofrecen las universidades frente a los ministerios?



EJECUCION DE LA REFORMA

Esta fase es principalmente administrativa. La información necesaria para la reforma se limita al conocimiento de las decisiones tomadas respecto a la forma de organización y funcionamiento de las entidades encargadas de poner en práctica el programa de transformación de las estructuras agrarias. Algunas de las preguntas que uno debe formularse previamente son:

1. Qué tipo de organización administrativa será preferible para llevar a cabo la reforma agraria? Qué ventajas e inconvenientes presenta un organismo autónomo en comparación con las dependencias ministeriales?
2. En qué forma va a seleccionarse y adiestrar tanto el personal ejecutivo y administrativo como el cuerpo de técnicos?
3. Cómo se articulará el funcionamiento del programa de reforma con la política agraria nacional?
- 4.Cuál debe ser la estrategia de ejecución de la reforma de modo que se logre el apoyo de toda la ciudadanía?
5. En qué forma se educará a la opinión pública y cómo se obtendrá la cooperación de los partidos políticos?



EVALUACION DE LA REFORMA

No basta con provocar cambios en la tenencia de la tierra con la buena intención de mejorar la condición económica, social o política de un sector de la población. Es además indispensable seguir paso a paso la evolución del proceso a fin de ir haciendo los ajustes aconsejables para mantenerlo funcionando eficientemente. Finalmente se hace también ineludible una comprobación de los resultados obtenidos. A este respecto, cabe preguntarse:

1. Cuál era la situación local antes de iniciarse la reforma?
2. Cuáles fueron las metas que se fijaron?
3. En qué medida se han cumplido las metas y los costos previstos?
4. Qué criterios son los más apropiados para medir el progreso de una reforma? Cuáles son los mejores indicadores para cada uno de los criterios escogidos?
5. En qué grado ha mejorado la situación social, de los beneficiarios con la reforma? El nivel de ingresos?
6. Hasta qué punto se están usando más eficientemente los recursos de tierras, aguas, mano de obra y capital?
7. Por qué no fué posible alcanzar determinados objetivos? Por qué se excedieron otros?
8. Cuál ha sido el efecto de la reforma agraria sobre la producción, el desarrollo económico y el social del país en total y de sus regiones?
9. Qué contribución de materia prima agrícola se ha hecho para la formación de nuevas industrias?
10. Qué metodología parece más aconsejable para medir la marcha o los resultados de una reforma agraria?



TIERRA

Prof. Dr. José Marull

1.1- Concepto de "Tierra"

"Tierra" quiere decir distintas cosas para diferentes personas, desde polvo hasta patria. Además de las acepciones que tiene en el lenguaje corriente, posee desde el punto de vista legal el sentido de propiedad inmobiliaria, es decir el de una porción de la superficie terrestre sobre la cual se pueden ejercitar derechos de propiedad. Para el abogado, forman parte de la tierra los edificios y otras mejoras adheridas permanentemente a su superficie.

Los economistas no se han podido poner de acuerdo en una definición de "tierra", principalmente por la dificultad de separarla claramente del capital. En nuestras discusiones, consideraremos a la tierra como la suma de todos los recursos naturales y de aquellos agregados por el hombre, sobre los cuales se adquiere control al poseer una superficie terrestre. Este concepto amplio incluye no sólo la superficie del suelo sino que también las aguas, los edificios, los bosques, los depósitos minerales y aquellos fenómenos naturales como la luz solar, la lluvia, el viento y los cambios de temperatura que resultan inseparables de la localización en que se encuentra una porción de tierra. Englobadas en este concepto se encuentran las ideas de espacio, ambiente natural (sol, lluvia, viento, suelos, topografía), factor de producción (junto con trabajo, capital y administración), bien de consumo (parques de recreo, etc.), localización (con relación a los mercados, accesibilidad), propiedad y capital. Para evitar las confusiones, muchos economistas se refieren a este último concepto usando la expresión "recursos terrestres".

1.2- Tipos de Tierras

Hay numerosas clasificaciones para describir los principales tipos de uso que se da a la tierra en distintas partes. Una de las más cómodas es la que distingue los siguientes tipos de uso:

Tierras de cultivo

Pasturas y tierras de pastoreo

CIRA-ARG.

B-II

Tierras forestales  
Tierras minerales  
Tierras recreacionales  
Tierras residenciales  
Lugares comerciales e industriales  
Tierras de transporte  
Áreas de servicio  
Tierras estériles y perdidas

Estas categorías no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, ocurre cierta superposición, como en el caso de las pasturas en tierras de cultivo, o del pastoreo en los bosques. Además, se producen en la práctica configuraciones con usos múltiples, especialmente en las áreas de topografía quebrada.

### 1.3- Expectativa de Ingresos

En un momento determinado y para un nivel tecnológico dado, cada unidad de tierra posee la aptitud de generar cierto ingreso neto según el uso que se le dé. En el caso de las tierras agrícolas, la diferencia de ingresos suele estar asociada a uno o más de los siguientes factores principales: microclima, topografía, suelos diferentes y accesibilidad al mercado.

A medida que pasa el tiempo pueden producirse cambios en los niveles relativos de ingresos a causa del progreso tecnológico, la erosión del suelo, la construcción de carreteras u otras modificaciones importantes.

### 1.4- Uso preferente

La mayoría de las tierras se prestan para una variedad de usos, pero sus dueños tienden a emplearlas en aquellas formas en que prometen el más alto ingreso, es decir, las destinan a aquellos usos donde las ventajas comparativas son máximas. Aunque hay numerosas excepciones, existe la tendencia a darle a la tierra el siguiente orden de prioridades decrecientes para usarlas: uso comercial e industrial, residencial, cultivos agrícolas y pasturas arables, pastoreo y bosques, abandonada e improductiva. Naturalmente,

hay considerable superposición de usos especialmente dentro de los agrícolas. El mejor uso es un concepto relativo, sujeto a cambio en el cual los propietarios tratan de alcanzar continuamente sin lograrlo por completo.

#### 1.5- Problemas de tierras

A medida que usa la tierra, el hombre va encontrando numerosos problemas y va generando otros que se discutirán más adelante. Baste por ahora mencionar la urgente necesidad de producir más alimentos, desarrollarse económicamente y reformar la estructura agraria, en todos los cuales el uso de la tierra desempeña un papel importantísimo. La población rural encuentra numerosos problemas en la adquisición, manejo, mejoramiento, conservación y traspaso de sus propiedades, en la tasación de las mismas, la obtención de crédito, la fijación de cánones de arrendamiento y en la herencia de propiedades.

La gente de las ciudades tiene problemas asociados al crecimiento urbano, la obtención de viviendas, el establecimiento de áreas de recreación, la eliminación de tugurios, la zonificación de áreas industriales y residenciales, el estacionamiento y el tránsito público, etc. Los gobiernos tienen que manejar las tierras fiscales, orientar programas de educación, recuperación de tierras, control de inundaciones, preservación de reservas forestales, vigilancia de los cánones de arrendamiento, establecimiento de tributos para el financiamiento fiscal y protección de la propiedad privada.

#### Referencias

Barlowe, Raleigh. Land Resource Economics. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc. 1958. 585 p. Capítulo I.

Ely, R.T. and E.W. Morehouse. Elements of Land Economics. New York: Macmillan Co, 1924- Capítulos I y IV.

Ely, R.T. and G.S. Wehrwein. Land Economics. New York: MacMillan Co., 1940. 512 p.- Páginas 25 a 28.

Johnson, V.W. and R. Barlowe. Land Problems and Policies. New York: McGraw-Hill Book Co., 1954.-Capítulo I.

CIRA-ARG.

B-II

Kindleberger, C.T.- Desarrollo Económico, New York: McGraw-Hill Co., 1961. Cap. II

Renne, R.R. Land Economics., Ed.rev. New York: Harper & Bros.1958. 599 p.- Capítulos I y II.

Salter Jr, L.A. A Critical Review of Research in Land Economics. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1948. 258 p. Capítulo VIII.

Salter, L.A. Jr.- The Content of Land Economics. Journal of Farm Economics, February 1942, pp. 226-236.

Timmons y Murray - Capítulos II, XV y XVI- J.F., and Murray, W.G. Land Problems and Policies. Ames: Iowa State College Press, 1950- 298 p. Capítulos II, XV y XVI.

United States Department of Agriculture, Land, the Yearbook of Agriculture 1958. Washington, D.C.: USDA, 1958. 605 p. páginas 1 a 53 y 460 a 523.

Zimmermann, E.W. World Resources and Industries, New York: Harper & Brothers, 1951. (está traducido al español)- Capítulos VII, VIII y IX.

## 2. CANTIDAD DE TIERRA DISPONIBLE

### 2.1- Disponibilidades de tierras

Las cantidades de las diversas clases de tierra que puede llegar a utilizar el hombre tienen un límite físico impuesto por el total de recursos de que se dispone en el globo terráqueo. En cambio, desde el punto de vista económico, esos recursos adquieren significación sólo cuando el hombre los usa. Al interesarse por ellos, crea una demanda para usarlos, les asigna un valor o expresa su deseo de incurrir en los gastos necesarios para desarrollarlo, La existencia de un precio y de la demanda tiende a estimular una reacción que incorpora tierras a determinados usos. Sin embargo, tanto la oferta como la demanda de tierras son francamente inelásticas. Conviene tener presente que la tierra es solamente un medio, no un fin en sí misma. También conviene recordar que la oferta



de diversos tipos de tierra varía considerablemente con el tiempo, reflejando los cambios en demanda que resultan de las variaciones en población, niveles de ingreso, necesidades y preferencias personales e impacto de la tecnología, tanto ampliando la demanda como creando substitutos. La demanda sostenida por tierras para destinarlas a un uso determinado va obligando a incorporar sucesivamente calidades de tierras que necesitan costos de desarrollo cada vez mayores, costos que se hacen prohibitivos mucho antes de alcanzar el límite físico de tierra disponible.

La distribución geográfica de las diferentes calidades de tierra varía considerablemente. Por fortuna, también varían mucho las diferentes calidades de tierra que necesita el hombre, lo que imparte cierta flexibilidad al conjunto.

En cuanto a los usos agrícolas de la tierra, hay áreas extensas donde la temperatura no alcanza a ser suficiente para mantener agricultura. Dentro de ésta hay porciones que no tienen suficiente agua, o que la reciben en forma insegura. Más aún, no todas las partes que cuentan con temperatura y agua apropiadas poseen topografía o buenos suelos para explotárselas provechosamente. Por ejemplo, sólo el 7 % de la superficie mundial se presta para producir cereales. (Véase tablas B-VIII-3 a 5).

Contrariamente a lo que sucede con los usos agrícolas de la tierra, donde las características físicas son muy importantes, en los usos urbanos el factor dominante es la ubicación. Esta característica no sólo determina los lugares donde se desarrollan las ciudades sino que la forma en que se distribuyen los distintos usos de la tierra dentro de la ciudad.

Para fines de recreación se puede aprovechar una gran variedad de tipos de tierras, como sucede con las playas, las altas montañas y aún el desierto. En las tierras que se destinan a transporte, la localización y la topografía son las características más importantes. En las áreas que se destinan a servicios las características varían considerablemente según el servicio de que se trate.

CIRA-ARG.

B-II

Finalmente, la ubicación de los depósitos minerales es la que determina el sitio donde tiene lugar esta actividad.

La disponibilidad de tierras está condicionada por su existencia física, por una demanda suficientemente efectiva para justificar los precios y los costos de inversión y por factores institucionales, como las costumbres, gobierno, las leyes, opinión pública, los derechos de propiedad y la forma en que se use la tierra vecina.

La oferta de recursos terrestres refleja siempre el grado de desarrollo tecnológico del momento. Así, por ejemplo, la generalización de los tractores determina un cambio en la oferta de tierras para producir forrajes.

## 2.2- Importancia de la ubicación fija de la tierra

La ubicación fija de la tierra en el espacio es una de sus características más importantes, no sólo porque afecta las formas de uso sino porque permite la propiedad privada con sus características legales y enlaza los valores de la tierra con las condiciones locales de uso y costumbres.

En el concepto de localización económica está implícita la idea de que ciertas áreas gozan de ventajas comparativas respecto de otras. Ya Von Thünen observó la relación entre la diferencia de ubicación en el espacio y de la configuración del uso de la tierra que se desarrollaba.

La ubicación fija permite establecer y ejercitar los derechos de propiedad sobre ciertas unidades de la superficie terrestre. Permite la descripción y localización de los diversos terrenos en términos muy específicos. Por otra parte, los sistemas de mensura de tierras, tienen a su vez un efecto muy pronunciado sobre la forma y tamaño de las propiedades rurales, la ubicación de las vías de comunicación y hasta en el tamaño de las unidades políticas que se desarrollan.

La ubicación fija de la tierra impide su standarización y amarra inevitablemente los valores de la

tierra, la forma de usarla y otras características a las condiciones del ambiente local.

### 2.3- Panorama del Uso de la Tierra

La tierra arable en el mundo no alcanza a un 10 % de su superficie. Casi 1/3 del área se destina a bosques; la agricultura ocupa otro 1/3 y lo restante es desaprovechado o tiene otros usos no agrícolas. En cambio, en la América Latina los bosques ocupan la mitad del territorio y la agricultura sólo 1/4. (Véase tablas B-VIII- p. 6-8,13)

### Referencias

- Barlowe - Op. cit., Capítulo II  
Ely y Morehouse - Op. cit., Capítulo III, V  
Ely y Wehrwein- Op. cit., Capítulos II y III  
Klages, K.H.W.- Ecological crop geography. New York: The Macmillan Co. 1947.  
Kellogg, C.E. The Soils That Support Us. New York: The Macmillan Co. 1941.  
Pearson, F.A. y F.A. Harper- The World's Hunger. Ithaca: Cornell University Press, 1945.  
Renne- Op. cit.- Capítulos III y IV  
USDA- Soil Survey Manual- Agricultural Handbook 18, Washington D.C.: US. Government Printing Office. 1951.  
USDA Yearbook 1958. Op. Cit., páginas 316-459  
Zimmermann Op. cit.- Capítulo VII.

## 3. TIERRA NECESARIA

### 3.1- Necesidades de Tierras

La demanda de tierras es de tipo derivado, es decir que no es la tierra misma la que se busca sino lo que produce en alimentos, fibras o materiales, el placer que proporciona el paisaje o el prestigio social asociado a la propiedad.

Esta demanda constituye un agregado de las diferentes necesidades y aspiraciones de los individuos que componen la sociedad. Estas necesidades empiezan por perseguir la satisfacción de producir alimentos y a me-

CIRA-ARG.

B-II

didada que ésta se cumple se desplaza hacia la satisfacción de otras necesidades de tipo cultural. Con el tiempo, la demanda agregada cambia no sólo para un mismo individuo sino que también para el grupo social. El principal componente de esta demanda es el número de personas el cual produce una presión demográfica creciente. Independientemente de la posición ideológica que se tome en el controvertido asunto de controlar el crecimiento demográfico, es necesario reconocer la existencia de esa presión.

### 3.2- Presión demográfica sobre la tierra

Hasta 1700 la población del mundo creció lentamente debido a que la alta mortalidad cancelaba la alta natalidad, pero la revolución agrícola primero y más tarde las revoluciones industriales y médicas han permitido reducir drásticamente la mortalidad, con lo que ha sobrevenido una explosión de población que llevará el número de personas a unos 4 mil millones para el fin del siglo. (Véase tablas B VIII p. 1 y 2). Dentro de este cuadro, la América Latina es la región del globo cuya población está creciendo más rápidamente, a una tasa de 2,7 por ciento anual.

Muchos de los problemas mundiales tienen su origen en que la distribución de la población no sigue a la de los recursos de la tierra destinados a mantenerla. Para expresar la relación entre el número de personas y los recursos terrestres, se usan diversos índices entre los cuales los más importantes son:

- a) Densidad de población por unidad de área. No es una buena medida porque ignora las diferentes calidades de recursos y la desigual distribución de la población dentro de un país.
- b) Relaciones hombre-tierra. Dan la relación entre el total de población o alguno de sus segmentos con alguna de las calidades de tierras de que depende esa población. Estos índices se expresan de diversas maneras, son mucho mejores que la simple densidad de población, pero suelen estar viciados por las suposiciones implicadas. (Véase tabla B-VIII pág. 12).

- c) Recursos disponibles per cápita. Generalmente se expresa en términos de calorías o proteínas o alguna otra forma de alimentos disponibles por persona. Según estos índices, alrededor del 40 % de la población mundial vive en áreas donde el abastecimiento de alimentos es insuficiente para proveerles una dieta diaria de 2200 calorías.
- d) Consumo medio de energía por persona. Aunque no se ha desarrollado todavía un índice completo para expresar las cantidades de recursos terrestres que sin estar dedicados a la producción de alimentos afecten la vida diaria de la población, el que más parece aproximarse es el de energía consumida anualmente por persona, expresada en toneladas métricas de equivalente hulla. Los países desarrollados muestran consumos superiores a una tonelada y cuarto, mientras que los sub-desarrollados muestran consumos inferiores a media tonelada.

Las tasas de crecimiento neto de la población muestran notables diferencias entre distintas áreas. Así, por ejemplo, hace un siglo Francia y Estados Unidos tenían casi la misma población, en tanto que actualmente este último tiene siete veces más habitantes que Francia.

Con el tiempo van cambiando las características demográficas de un país y con ellas el efecto sobre la demanda de diversos tipos de tierras. Algunos de estos cambios más importantes son: el proceso de urbanización, los cambios de forma en la pirámide de población y las modificaciones en los niveles de educación y de ingresos de la gente.

Aunque tanto la situación demográfica actual como sus perspectivas futuras varían considerablemente de un sitio a otro, es posible agrupar los países en tres grandes categorías:

- 1) Alto crecimiento potencial. Caracterizado por tasas altas de natalidad y de mortalidad. A este grupo pertenece alrededor del 60 % de la gente del mundo.

CIRA-ARG.

B-II

- 2) Crecimiento de transición. Caracterizado por un descenso en las tasas de mortalidad pero manteniéndose altas las tasas de natalidad. Comprende alrededor del 20 % de la población.
- 3) Declinación incipiente. Tanto las tasas de natalidad como de mortalidad son bajas. Abarca el 20 % de la población del mundo y están incluidos en este grupo todos los países más desarrollados.

Las necesidades de tierra varían no sólo con el número de personas sino con los hábitos de consumo de esa población, con el nivel tecnológico y con la productividad misma de la tierra. En cuanto a los niveles de consumo de alimentos, vale la pena recordar que la cantidad de alimentos consumida por las personas difiere muy poco, aunque la calidad de la dieta presenta grandes variaciones, según los standards nutritivos que prevalezcan.

La población en aumento significa también una creciente demanda en recursos no agrícolas, debido al creciente consumo de productos no agrícolas per cápita que resulta de los aumentos de productividad del trabajo y de la urbanización creciente. Se plantean conflictos de interés no sólo entre los usos agrícolas y no agrícolas sino entre los usos alternativos dentro de cada grupo. El desarrollo de suburbios y de ciudades satélites a expensas de las áreas agrícolas envuelve a menudo cierto desperdicio de recursos de tierra.

### 3.3- Estimación de las Necesidades de Recursos Terrestres.

No existe todavía una metodología apropiada ni hay suficiente información para estimar las necesidades futuras de tierras de las distintas calidades que permitan suministrar a la población un nivel de vida alto, con suficiente espacio, alimento, fibras y demás materiales. Se sabe, sin embargo, que hay grandes diferencias entre las necesidades actuales y potenciales de distintos pueblos. Asimismo se han hecho varios estudios cuya metodología puede aprovecharse.

En el caso de las tierras necesarias para cultivos y pasturas se ha ido desde la simple proyección del promedio que se usa actualmente (Wooten), las refinaciones sucesivas de incluir diferentes niveles de consumo (Christensen), la introducción de prácticas agrícolas mejoradas (Black y Maass) hasta el diseño de modelos agregados progresivamente sofisticados (Barton y Rogers). Cualquier buena estimación tendrá que tomar en cuenta por la población futura, los posibles cambios en el consumo per cápita, los hectareajes necesarios para cultivos de exportación o que no se consuman, las tendencias en los rendimientos de plantas y ganado y los desplazamientos en el uso de la tierra causados por cambio en la productividad o en la demanda.

En el caso de las tierras forestales, se hace necesario tener en cuenta el largo ciclo del proceso de producción forestal, el carácter de la demanda de productos forestales más elástica que la de los alimentos y sujeta a posibles substituciones, las dificultades para equilibrar el crecimiento forestal con la velocidad de explotación de los bosques.

Las necesidades residenciales están frecuentemente en conflicto con las agrícolas y sujetas a cambios motivados por las tendencias demográficas, la propensión a la vivienda suburbana con los cambios de espacio individual implicados.

No existe un buen criterio para proyectar las necesidades futuras de tierras con fines comerciales industriales, aunque se sabe que éstas representan una proporción relativamente pequeña pero muy importante del área urbana y que la introducción de los vehículos motorizados y de la electricidad ha liberado a las industrias de la necesidad de ubicarse en sitios muy definidos.

Aunque es evidente que el aumento de la población y la elevación progresiva de los niveles de vida va a aumentar considerablemente la demanda de un gran número de productos minerales y de energía, no es fácil de terminar las cifras exactas; no obstante, se sabe que el problema principal es encontrar nuevas fuentes de abastecimiento, especialmente en aquellos minerales con propensión a agotarse, como son el plomo, el estaño, el

CIRA-ARG.

B-II

cobre y el zinc. Además de intensificar la búsqueda de minerales económicamente explotables, hay que prestar especial atención a la eliminación del desperdicio, la mejor utilización de las reservas conocidas, la utilización de depósitos minerales de baja ley, prolongación y mejoramiento del uso de las reservas existentes, recuperación de metales, desarrollo de substitutos para los materiales escasos y síntesis de nuevos materiales.

Las necesidades de agua han ido creciendo rápidamente, tanto para consumo de las poblaciones como para uso industrial, al punto que este factor es ya crítico en muchas áreas. En algunos sitios, el consumo de agua per cápita llega a los 750 litros diarios debido a la generalización de mejores hábitos higiénicos y a la introducción del agua corriente en los baños, lavadoras y eliminadores de desperdicios. En cuanto a la industria, se tiene una idea de las necesidades si se considera que se usan 25 litros de agua para refinar un litro de gasolina de aviación, o 270 toneladas de agua para producir una tonelada de acero y 1300 para producir una de aluminio.

Es muy difícil determinar las necesidades de tierra para fines recreacionales, especialmente en plazas, jardines y reservas de caza, pero dentro del área metropolitana se suele reservar entre 5 y 10 % de la superficie para fines recreativos.

En las ciudades, alrededor de 1/3 de la superficie está ocupada por calles, estacionamientos y vías férreas. Las necesidades de tierras para vías de transporte están naturalmente determinadas por la densidad de la red. En los países más desarrollados, el sistema de caminos, ferrocarriles y aeropuertos usa alrededor del 1 % de la superficie. Las pistas de alta velocidad llegan a inmovilizar en algunos sitios hasta 10 hectáreas por kilómetro lineal con el propósito de evitar los cruces a nivel.

### 3.4- Mejoramiento de la relación hombre-tierra

Para mejorar la relación hombre-tierra, es necesario ampliar la base de recursos terrestres o dis



minuir la población. La ampliación de la base de recursos puede obtenerse incorporando nuevas tierras por medio del desmonte, drenaje, riego, terraceado o plantaciones; dominando los recursos ajenos por medios militares o a través del comercio internacional y la industrialización; intensificando el uso de las tierras actualmente disponibles, tanto construyendo rascacielos, nivelando tierras o rellenando depresiones, como mejorando las semillas, insecticidas, fertilizantes, ganados, etc.; y removiendo los obstáculos que hoy dificultan un uso determinado. La reducción del consumo puede hacerse por medio de racionamientos que normalmente son temporales o por medio de programas de migración y de control de población a largo plazo.

Aunque FAO informa que algo más del 3 % de la superficie terrestre que está improductiva es potencialmente aprovechable, en la práctica gran parte del suelo fértil, fácil de desarrollar, ya ha sido utilizada, de suerte que la incorporación de estas nuevas áreas implica desembolsos y aumentos en los precios de los alimentos que la sociedad debe estar dispuesta a afrontar.

Las innovaciones tecnológicas le han servido hasta ahora a la humanidad para no perder la carrera entre la población y los alimentos, pero hay ciertas indicaciones de que la afluencia de novedades técnicas empieza a declinar, si bien es cierto que existe una acumulación de novedades que todavía no se han generalizado y se divisa la esperanza de grandes progresos. Eventualmente, el principio de rendimientos decrecientes irá volviendo anti-económicas la mayor intensificación del capital y del trabajo, independientemente de las novedades tecnológicas que se produzcan.

Algunos como Vogt, Pearson, East y Pendell, miran el futuro con bastante pesimismo y sostienen una actitud neo-Malthusiana. Otros como Rosin y Eastman, lo miran con exagerado optimismo. Probablemente ninguno tenga razón.

### Referencias

Baker, O.E.- Population Trends in Relation to Land Utilization. Proceedings of the Second International Conference of Agricultural Economists. Menasha, Wisconsin: George Banta Publishing Company, 1930. Pp. 284-306.

CIRA-ARG.

B-II

Black, J.V. y A. Maass- Future demands on land productivity. En President's materials Policy Commission, Resources for Freedom. Washington: U.S. Government Printing Office, 1952.

Barlowe, Op. cit.- Capítulos III y IV.

Baron, G.T. y R.O. Rogers - Farm Output: Past Changes and projecting needs. Washington, U.S. Department of Agriculture, Information Bulletin 162, 1956.

Christensen, R.P. - Efficient use of food resources in the United States. U.S. Department of Agriculture, Technical Bulletin 963, Washington, 1948.

Ely y Wehrwein, Op. cit.- Capítulo I

East, E.M.- Mankind at the Crossroads.  
New York: Charles Scribner's Sons, 1923

Hertzler, J.O.- The Crisis in World Population. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press, 1956.

Johnson y Barlowe, Op. cit.- Capítulos VIII y IX

Kellogg, C.E.- Food production potentialities and problems. Journal of Farm Economics, February 1949. Vol. 31, pp. 251-262.

Malthus, T.R.- Essay on the Principles of Population. London: J.M. Dent & Sons Ltd., 1798.

Notestein, S.W.- Population: The Long View. En: Food for the World, editado por T.W. Schultz. Chicago: University of Chicago Press, 1945. Pp. 36-65.

Osborne, E.- Our Plundered Planet. Boston Little, Brown & Co., 1948

Pearson, F.A. y Harper, F.A.- The World's Hunger  
Ithaca: Cornell University Press, 1945.

Pendell, E.- Population on the Loose  
Baltimore: Monumental Printing Co., 1950

Ratcliff, R.U.- Urban Land Economics  
New York: McGraw-Hill Book Co., 1949, Cap. 3 al 5

Renne, Op. cit.- Capítulos III, V y VI

Rosin, J. and M. Eastman- The Road to Abundance.  
New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1953.

Russell, J.- World Population and World Food Supplies  
New York: The MacMilland Co., 1955

Shaw, B.T.- The Rote of Research in Meeting Rural Agri-  
cultural Requeriments. Agronomy Journal, March 1953,  
Vol. 45, pp. 85-92

Smith, T.L.- The Sociology of Rural Life. 3ra. ed.  
New York: Harper & Brothers. 1953.

Stamp, L.D.- Land for tomorrow  
Bloomington: University of Indiana Press, 1952

Thompson, W.S.- Population Problems  
New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1953

Timmons y Murray - Capítulo III

Trelogan, H.C. y N.W. Johnson - The Inevitability of  
Technological Advance. Journal of Farm Economics,  
November 1953. Vol. 35, pp. 599 to 605.

U.S. Geological Survey. Developed and Potential Water  
Power of the World. Washington: U.S. Department of the  
Interior, 1951.

U.S. Department of Agriculture. After a Hundred Years.  
Yearbook of Agriculture 1962. Washington: U.S. Govern-  
ment Printing Office, 1962. Pp. 576-584.

Vogt, W. Road to survival. New York: W. Sloan Associa-  
tes, 1948.

Wooten H.H.- Major uses of land in the United States  
U.S. Department of Agriculture, Technical Bulletin  
1082-Washington, 1953.

Woytinsky, W.S, and E.S. Woytinsky - World Population  
and Production. New York: The Twentieth Century Fund,  
1953.

Zimmermann, Op. cit.- Capítulo VIII.

#### 4. VALOR DE LA TIERRA

##### 4.1- Concepto de valor. Tasación.

El valor de la tierra es estrictamente un concepto  
subjetivo que implica capacidad para satisfacer necesida  
des. Desafortunadamente, la gente tiene una gran varie-

CIRA-ARG.

B-II

dad de necesidades de lo que resulta una correspondiente variedad de valores. En efecto, se estima que un tasador necesita manejar simultáneamente 72 tipos diferentes de valores en su trabajo. Conviene recordar que el valor económico incluye los componentes de utilidad para el usuario o propietario, cierta escasez que justifica la existencia de un precio y algún porvenir expresado en la expectativa de ingresos o satisfacciones futuras para su usuario.

Se entiende corrientemente por valor de una propiedad el precio al cual vendería voluntariamente un vendedor y compraría voluntariamente un comprador, sin que ninguno de ellos esté sujeto a presión anormal y siempre que ambos estén ampliamente informados.

Los valores de la propiedad fluctúan con el tiempo, pero hay una tendencia a aceptar el juicio convencional de la sociedad que se expresa en el mercado de bienes raíces.

La necesidad de disponer de cifras que representen el valor de las propiedades individuales con diversos fines, ha originado el proceso de tasación, cuyos métodos de trabajo se han ido perfeccionando y formalizando con el tiempo. El proceso de tasación trata de descubrir el precio a que cambiaría de manos la propiedad en el mercado y para ello sigue un procedimiento más o menos fijo. El tasador empieza por determinar la naturaleza y propósito de la tasación, esclareciendo la ubicación exacta, la descripción legal de la propiedad, el tipo de derechos de propiedad (propiedad, arrendamiento, etc.), el propósito de la tasación, el tipo de valor que se desea (valor de venta, valor de arrendamiento, valor de préstamo, valor de seguro, u otros) y la fecha específica a que se aplica la tasación. Luego recoge e interpreta toda la información local pertinente que puede afectar el valor. A continuación computa el valor de la propiedad, reconcilia las diferencias que puedan resultar de usar distintas técnicas y prepara su informe.

#### 4.2- Métodos para determinar el valor real de la propiedad

Se usa una variedad de métodos para determinar el valor real de la propiedad, los principales son:

a. Capitalización

b. Mercado

c. Costo

a. Capitalización

La tasación de la propiedad a base de la capitalización de ingresos se basa en que el valor de mercado debería igualar al valor actual de los ingresos futuros. Se representa usualmente por la fórmula:

$$V = \frac{a}{r}$$

en la cual V representa el valor de la propiedad, a representa la estimación de la renta media anual que se puede esperar en el futuro y r representa la tasa de interés usada en el proceso de capitalización.

Esta fórmula se aproxima a la situación de las fincas rurales u otras donde se produce un flujo continuo de ingresos año a año, pero no refleja bien las situaciones donde puede haber modificaciones en los ingresos futuros o los factores no monetarios que afectan el valor de la propiedad.

Cuando se preven modificaciones en los ingresos futuros, como sucede con la depreciación de edificios, la erosión del suelo o la instalación de drenajes en el campo, es preferible usar una modificación de la fórmula, del modo siguiente:

$$V = \frac{a}{r} \pm \frac{i}{r^2}$$

i representa el incremento medio anual en el ingreso que se espera obtener del factor sujeto a cambio.

En el caso de valores que se liquidan hasta reducirse a 0, como sucede en la explotación de minas, resulta preferible usar esta otra modificación de la fórmula:

$$V = \frac{a}{r} \left[ 1 - \frac{1}{(1+r)^x} \right]$$

x representa el número de años que se necesita para reducir a 0 el valor.

CIRA-ARG.

B-II

La selección de una tasa apropiada de capitalización depende fundamentalmente del grado de riesgo físico y económico que afecta la regularidad de los ingresos, la facilidad con que pueden efectuarse las transacciones de bienes raíces en el área y la competencia que ofrecen otras inversiones alternativas con el mismo grado de riesgo.

Lo usual es que en las tasaciones rurales se aplique una tasa de capitalización uniforme para una área determinada. En cambio, las diferencias en riesgo obligan a usar distintas tasas dentro del área urbana.

Para determinar las tasas de capitalización se emplea algunos de los siguientes métodos:

- 1) Método aditivo en que el tasador emplea un agregado de tasas asignadas independientemente a los diversos factores considerados.
- 2) Método de fajas de inversión en el que la tasa de capitalización es un promedio ponderado de las tasas de interés comerciales que se aplican a diversas fajas de inversión, como por ejemplo las tasas diferentes que se aplican a primera, segunda hipoteca.
- 3) Método de comparaciones en que el tasador aplica las tasas que existen en propiedades comparables.

Ninguno de estos métodos es objetivo y en la selección de tasas como en todo proceso de tasación se depende grandemente del buen criterio de información y la objetividad del tasador.

Aunque sujeto a fuertes críticas, se emplea también un modo simplificado de calcular los valores de las propiedades multiplicando por una relación fija el valor de arrendamiento. Así por ejemplo, para algunas propiedades privadas en algunas épocas se ha usado como valor cien veces el cánón de arrendamiento mensual. En el caso de los edificios de apartamentos o de oficinas, se emplea entre 4 y 6 veces la renta anual.

#### b. Mercado

La tasación de una propiedad por el método de mercado consiste en asignarle el mismo valor que tienen las propiedades cuyas características físicas, sociales y de

mercado le son comparables.

c. Costo

Este método para tasar las propiedades se basa en calcular el costo de reemplazo de la propiedad menos la provisión necesaria para compensar la depreciación y la posible obsolescencia. Aunque no se presta para los casos extremos, como los llamados "elefantes blancos", se ha generalizado bastante la tasación en gran escala a causa de que ofrece las siguientes ventajas: técnica standarizada, aceptación general del costo de reemplazo como valor tope, aplicación fácil y eliminación de las objeciones que se encuentran en los otros métodos. Para aplicar este método el tasador tiene que determinar el costo de proveer un sitio de valor comparable, el costo de reemplazar las construcciones actuales y el monto de la depreciación y obsolescencia considerados.

Para calcular el costo de reemplazo de los edificios se usa alguno de los siguientes métodos:

- 1) Determinar el costo de construcción real a base de los planos y especificaciones en la misma forma en que lo hace un constructor.

Es un método exacto, demoroso y costoso y por lo que se lo usa muy poco.

- 2) Asignarle el costo de construcción de una vivienda comparable, con las deducciones o adiciones globales necesarias para compensar la situación especial de ese caso.
- 3) Dividir el edificio en componentes, asignándole a cada uno un valor global unitario. En este caso se le asigna, por ejemplo valores a un metro cuadrado de techo de un tipo determinado, etc.
- 4) Usar los valores corrientes de construcción por metro cuadrado o por metro cúbico de ese tipo de estructura.

Al calcular la depreciación hay que tener cuidado en distinguir entre el deterioro físico y la obsolecia funcional que resulta de tamaños, estilos o tipos de estructura inadecuados. En general, en la deprecia-

CIRA-ARG.

B-II

ción se distinguen items llamados curables, como techo gastado, instalación eléctrica vieja o cocina pasada de moda, de los items llamados incurables, como vejez del edificio mismo, diseño anticuado, etc.

A menudo los tasadores muestran preferencias muy diversas en cuanto a método, pero la mayoría de ellos emplea dos o tres, con lo que resultan diversos valores que el tasador debe ajustar subsecuentemente.

El método de capitalización se prefiere en las tasaciones de propiedades que dan ingresos, como las fincas, o las casas de alquiler. El de mercado se usa de preferencia para las ventas y compras. En las áreas residenciales se usa mucho el método de mercado y el de costos. El método de costos también se prefiere para fines de avalúo tributario y en disputas judiciales.

#### 4.3- Mercado de bienes inmobiliarios

No existe propiamente un mercado de bienes inmobiliarios sino un conglomerado de mercados locales especializados para los diferentes tipos de propiedades. A diferencia del mercado de productos, en el cual de preferencia se comercian productos nuevos, en el mercado inmobiliario se transan preferentemente bienes usados, es decir, tierra que ya ha sido desarrollada y puesta en uso por propietarios anteriores. Además, el producto tiene una ubicación fija, no está estandarizado y es más bien de naturaleza heterogénea. El vendedor y el comprador son generalmente inexpertos, participan rara vez en el mercado y necesitan de la ayuda de corredores de propiedades y de arreglos crediticios para hacer frente al valor relativamente grande que se transa. La oferta y la demanda son casi enteramente locales.

El análisis del mercado de tierras agrícolas se hace a base de informaciones recolectadas respecto a los precios medios de venta de propiedades agrícolas y número de transferencias voluntarias efectuadas por cada mil fincas existentes. Este número de transacciones está fuertemente afectado por la configuración de la propiedad y por las actitudes culturales locales.



En el caso de los Estados Unidos se ofrece alrededor de un 3 % de las propiedades a la venta en un mercado que se considera bastante móvil. En los tiempos de bonanza de tierras esta cifra pasa del 5 %. Existe una estrecha relación entre los ingresos netos de las fincas, los cánones de arrendamiento y los precios de la tierra y los precios de los productos que los agricultores venden y los de las provisiones que compran. Conviene recordar que para mucha gente las tierras agrícolas representan una inversión muy segura, a largo plazo, aunque reconozcan que se obtienen mayores dividendos de otras inversiones. La presencia de una cantidad fija de tierra frente a una población creciente, asegura un lento pero continuado aumento en los precios de las tierras agrícolas.

Los precios de las tierras urbanas tienden a seguir ciclos más cortos y más marcados que los de las tierras agrícolas. El mercado es más difícil de analizar porque estas tierras en vez de producir ingresos continuados tienden a depreciarse. Por eso, para fines analíticos se usan comparaciones en los precios de propiedades bien mantenidas a través del tiempo, los índices de nuevas construcciones que son muy importantes, los índices de cánones de arrendamiento y la proporción de hipotecas ejecutadas.

La mayoría de las bonanzas de tierra han estado asociadas a alguno de los siguientes fenómenos: períodos de alta demanda de productos locales, rápida expansión de la población, grandes obras públicas de transporte, riego y drenaje, descubrimiento de minerales valiosos o inflación. El colapso económico que tiende a seguir estas bonanzas ha impulsado a los gobiernos a tomar medidas para evitar el desquiciamiento del mercado de tierras. Entre las medidas de control más importantes cabe mencionar la educación del público, las restricciones de crédito, los impuestos a las ganancias de capital, precios máximos, restricciones en las ventas y otras medidas que al controlar la inflación afectan indirectamente al mercado de tierras.

#### 4.4- Inversiones en desarrollo de tierras

La tierra tiende a pasar a las manos de aquellos que pagan más por ella así como a desplazarse hacia

CIRA-ARG.

B-II

usos de más alto rendimiento económico, a menos que haya obstáculos institucionales o inercia de las personas. Esta dinámica del uso se llama corrientemente "sucesión" y requiere no sólo importantes decisiones entre usos alternativos sino que, además, suele haber fuertes inversiones de capital.

El desarrollo de los recursos terrestres es el resultado directo de los intentos de maximizar las satisfacciones del individuo. Algunos tipos de inversión como la que se hace en fincas rurales, por ejemplo, no exige un redesarrollo a plazo fijo. En cambio, en las construcciones y en ciertos establecimientos comerciales, la caída progresiva en los ingresos, como resultado del envejecimiento, fija un límite al tiempo que puede transcurrir antes del redesarrollo. Debido al exagerado optimismo que predomina entre los que desarrollan recursos, muchas veces el desplazamiento no se produce hacia un nivel de mayores ingresos sino que, por el contrario, se desciende, con las pérdidas consiguientes.

No debe confundirse el desarrollo con la especulación de tierras, donde el interés no radica en los ingresos que se obtendrían del aprovechamiento de la tierra sino es la retención de la propiedad en espera de mayores valores de venta. Por lo general, la especulación con tierras se aumenta en los períodos de precios en ascenso.

A menudo surgen conflictos entre los objetivos privados y los objetivos de la comunidad en el desarrollo de los recursos terrestres cuando el individuo trata de maximizar sus utilidades a expensas de otros propietarios o de la sociedad. Por lo general, estos conflictos se resuelven imponiendo controles sociales, pero es conveniente asegurarse de que no se está haciendo más daño del que se quiere corregir.

El desarrollo de las tierras implica un costo ya que rara vez se encuentran en condición de poderse usar inmediatamente tal como están. Así por ejemplo, en el caso de las tierras agrícolas suele ser necesario despejar la vegetación natural, drenar, regar, proveer de agua potable, caminos, escuelas, etc. En las ciudades hay que construir edificios, en las minas hay que des-

cubrir los minerales y construir plantas de elaboración. Todo esto representa una inversión que a veces llega a ser muy considerable.

Además, en el desarrollo de las tierras hay frecuentemente un costo social del cual constituyen ejemplos los sacrificios de los pioneros y los campos de trabajos forzados. En realidad, el costo social de desarraigar a la gente de su ambiente actual para instalarla en otros lugares y el de proveerlas de los servicios sociales correspondientes constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo agrícola-comercial de muchas áreas, como es el caso del trópico.

Hay, además, varios costos que se pueden expresar en términos de tiempo: por ejemplo, el costo de espera, entendiéndose por tal el correspondiente al lapso transcurrido entre el momento en que se hacen las inversiones de capital y de trabajo y el momento en que se recojen los frutos y durante el cual los intereses sobre la inversión y los impuestos continúan corriendo. Costo de maduración, representado por las mayores cargas tributarias y otras que la propiedad debe soportar en el período de transición hacia un nivel de ingresos más alto. Esta situación se encuentra a menudo en el perímetro de crecimiento de las comunidades urbanas.

Finalmente, al destruir parte de la inversión para hacer una nueva inversión se produce un costo llamado de sustitución. Este caso se presenta, por ejemplo, en la demolición de edificios para construir otros nuevos o en los cafetales productivos que se arrancan para plantar caña de azúcar.

#### 4.5- La tierra como inversión

Desde antiguo se ha considerado a la tierra como una inversión muy deseable a causa de las ventajas económicas, sociales y políticas asociadas a la propiedad. La tierra es durable, inmóvil, fácil de controlar y de manejar, da prestigio a su dueño y es una inversión que se compara favorablemente con otras alternativas en términos de retornos. Tiene cierta desventaja en que reclama para sí el residuo de ingresos que queda después de pagar los demás insumos. Este residuo está afectado

CIRA-ARG.

B-II

por todos aquellos factores que tienen relación con los costos, los precios y el volumen de operaciones.

Una vez completada la inversión en un proyecto, aquellos desembolsos que se han hecho para lograr el desarrollo se convierten en costos a fondo perdido, ya que en ese momento no es posible recuperar ni retirar las sumas invertidas. Más aún, los propietarios no pueden esperar retornos en relación con los costos de producción sino aquellos que ofrezca el mercado. Son estos riesgos típicos de la inversión.

### Referencias

American Institute of Real Estate Appraisers  
The Appraisal of Real Estate, Second Edition  
Chicago: American Institute of Real Estate Appraisers, 1951.

American Institute of Real Estate Appraisers  
Appraisal Terminology and Handbook  
Chicago: American Institute of Real Estate Appraisers, 1954.

Barlowe, Op. cit.- Capítulos VII y VIII

Benson, B.A., N.L. North y A.A. Ring  
Real Estate Principles and Practices, 4th Edition  
New York: Prentice Hall, Inc., 1954.

Dorau, H.B. y A.G. Hinman  
Urban Land Economics  
New York: The MacMilland Co., 1928, Cap. XI, XIII y XIV.

Ely y Moorehouse, Op. cit.,- Capítulo XII

Ely y Wehrwein, Op. cit.- Capítulo V

Heady, E.O. Economics of Agricultural Production and Resource Use.  
New York: Prentice Hall, Inc, 1952, Cap. XII

Johnson y Barlowe. Op. cit.- Capítulo X

Krouse, E.F. and C.H. Everett  
Rural Appraisals  
Englewood Cliff, N.J., Prentice Hall, Inc., 1956

Murray, W.G.  
Farm Appraisal, 4th Edition  
Ames: Iowa College Press, 1954.

Ratcliff, R.U.  
Urban Land Economics  
New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1949.

Regan, M.M. and F.A. Clarenbach - Emergency Controls  
in the Farm Real Estate Market - Journal of Farm Eco-  
nomics, November 1942, Vol. 24, Pp. 866-882.

Renne, Op. cit.: - Capítulo XI  
USDA Yearbook 1958 - Páginas 176-277.

Vonbright, J.C.  
Devaluation of Property  
New York: McGraw-Hill-Book, Co Inc, 1937.

Wendt, P.F.  
Real Estate Appraisal  
New York: Henry Holt & Co., Inc., 1956.

## 5. LA TIERRA DESDE EL PUNTO DE VISTA INSTITUCIONAL

### 5.1- Instituciones vinculadas a la tierra

El uso humano de los recursos terrestres tiene lu-  
gar dentro de un amplio marco institucional. Componen  
este marco factores que pueden ser culturales, económi-  
cos, políticos, religiosos o sociales.

Para comprender los factores institucionales hay  
que empezar por entender el comportamiento del individuo,  
el que a su vez configura la acción de la sociedad.

Definiciones de institución: 1) "acción colecti-  
va para controlar, liberar y expandir la acción indivi-  
dual" (Commons). 2) Comportamiento cooperativo con un  
fin determinado (Griffith).

Es decir, las instituciones son modos establecidos  
para hacer ciertas cosas en una sociedad.

Se clasifican de diversas maneras, e.g. primarias  
(o fundamentales, o elementales, tales como gobierno,  
propiedad, industria, educación, religión, familia) y  
secundarias (aquellas subordinadas a cada una de las  
primarias, por ejemplo: constituciones, legislaturas,  
partidos políticos, etc., son subordinadas a gobierno).

CIRA-ARG.

B-II

Las instituciones se superponen, comparten funciones y son interdependientes.

Hay cientos de instituciones de carácter económico. Aquí nos interesan especialmente las que afectan la propiedad y el uso de los recursos terrestres. Sobre éstas tienen influencia importante el gobierno, la ley, las costumbres, la religión y la educación.

El gobierno influye a través de su política y de las restricciones que impone al uso de los recursos así como resultado del tipo de organización que tiene, es decir de su estructura de poder.

El sistema jurídico imperante (hay 8 principales tipos en el mundo) y el conjunto de estatutos, ordenanzas, reglamentos administrativos y la jurisprudencia constituyen importantes elementos directivos del uso de los recursos terrestres.

Aunque menos formalizadas que la ley, las costumbres afectan los recursos de muchas maneras. Por ejemplo, los consumos de café, te, tabaco, algodón, lino, lana, rayón y papel de imprenta, obligan a destinar ciertas superficies a su producción. Asimismo influyen en el uso de las prácticas agrícolas rutinarias y las costumbres sobre herencia, propiedad, arrendamientos y aparcerías.

Las instituciones religiosas manifiestan su influencia a través de la tierra misma que poseen de los ingresos que reclaman (diezmos, etc.) y de las formas de usar la tierra que resultan de las creencias religiosas (por ejemplo Vacas sagradas de la India; sitios sagrados en Meca, Jerusalén, Roma y el Río Ganges; deidades agrarias en Roma; árboles de Navidad).

La educación de una élite que tienda a menospreciar el trabajo de la tierra, dejándolos para los menos instruidos, retrasa marcadamente el progreso general.

El incentivo familiar, la especialización del trabajo, la guerra y las consideraciones personales tienden también a afectar el uso económico de la tierra.

## 5.2- Relaciones jurídicas entre el hombre y la tierra

La tierra aparece como un elemento físico de la naturaleza entretelado en las instituciones humanas.

Aunque ordinariamente se expresa la propiedad en términos de objetos que se pueden poseer, estrictamente consiste de los derechos humanos respecto de objetos materiales. Se la puede definir como el derecho exclusivo a poseer, gozar y disponer de una cosa.

Entre las características importantes del derecho de propiedad pueden mencionarse las siguientes:

- 1) es atributo de los seres humanos, no de bienes muebles;
- 2) envuelve derechos a usar cosas materiales, no derechos ni libertades personales;
- 3) difiere de los bienes libres o naturales en el sentido que sólo abarca objetos que tienen valor y son apropiables, sobre los cuales el hombre puede ejercitar posesión;
- 4) es un derecho exclusivo pero no absoluto.

La existencia de derechos de propiedad presupone:

- 1) dueños y otros que no lo son quedan excluidos;
- 2) objetos de propiedad que pueden tenerse como posesiones pública o privada. Estos objetos deben tener valor y ser susceptibles de apropiación;
- 3) un poder soberano que sancione, y si es preciso proteja, los derechos de propiedad conferidos a individuos o grupos.

En la práctica se ejercitan conjuntamente diversos derechos de propiedad que forman "manojos de derechos". El mayor de éstos es el del dominio absoluto, pero aún en este caso existen las limitaciones que resultan de los poderes policiales de tributación y de dominio eminente que ejercita el gobierno.

Entre los extremos de bienes libres y la propiedad absoluta existen situaciones intermedias como es el

CIRA-ARG.

B-II

caso de la "propiedad restringida" que permite cazar (apropiarse de bienes libres) dentro de ciertos límites y cumpliendo los reglamentos de licencia y otros que se hayan establecido.

Los conceptos sobre derechos de propiedad han sido el resultado de una larga evolución histórica y muestran notables diferencias en distintos lugares del mundo, por ejemplo, prácticas semifeudalistas, comunidades indígenas, colectivización, etc.

Entre los derechos e intereses de propiedad, posesión o control de bienes que constituyen el patrimonio, son de especial importancia en nuestro caso: la propiedad de dominio absoluto, las servidumbres legales, las reservas y restricciones escrituradas, los contratos, el mayorazgo, el usufructo, el arrendamiento, la aparcería, la enfiteusis, la hipoteca y los gravámenes.

### 5.3- Clasificación de los intereses de propiedad

Se pueden usar varios criterios para clasificar los intereses que disfrutaban los individuos en las tierras.

Una de las clasificaciones más prácticas agrupa los patrimonios según: el número de dueños, las condiciones de posesión y la duración y tiempo del goce.

Según el número de dueños, se distinguen tres grupos:

- 1) recursos disfrutados en común por todos los miembros de la comunidad o sociedad;
- 2) propiedades mantenidas indivisas por dos o más condueños: por ejemplo, tenencia en común, conjunta, etc.
- 3) posesiones privadas de propietarios individuales.

Las condiciones de posesión pueden ser:

- 1) previas, o
- 2) posteriores a la toma de posesión de la propiedad.



Respecto a la duración del goce, existen seis grupos de patrimonios:

- 1) en propiedad - indefinido e inestricto;
- 2) en usufructo (limitado a la vida del usufructuario);
- 3) por años (cuando se especifica un plazo de vigencia);
- 4) de año en año ( o mes a mes), generalmente después de expirar 3)
- 5) a voluntad - indefinido, sujeto a notificación;
- 6) por consentimiento tácito.

Los números 3)a 6) implican arrendamientos.

El goce de la propiedad puede ser presente o futuro, por ejemplo, reversión, restante (orden de sucesión), ejecutorio (albacea).

#### 5.4- Control social de la tierra

##### a. Planeamiento para mejorar el uso de la tierra

Planeamiento puede definirse como la dirección consciente del esfuerzo hacia la obtención de una meta razonable deseada.

Planear es lo contrario de improvisar. Es previsión organizada más retrospección correctiva (Gallo way).

A medida que progresa el mundo, aumenta la interdependencia entre los individuos y con ello se multiplican las posibilidades de conflictos de intereses cuya solución reclama la acción de grupo en forma creciente.

Equivocadamente, algunos creen que el planeamiento es contrario a la libertad individual. El proceso mismo de planeamiento es neutral, sirviendo igualmente para alcanzar un fin bueno que uno malo.

El proceso de planeamiento envuelve los siguientes pasos:

1. Determinación de los objetivos perseguidos.
2. Formulación de un plan, considerando sucesivamente:

CIRA-ARG.

B-II

- a. estudio de los problemas, recursos y de otros factores que pueden afectarse con el plan.
  - b. Descubrimiento y análisis de los diversos enfoques o soluciones alternativas que pueden emplearse.
  - c. Selección de la alternativa o combinación de alternativas a usar (incluyendo la posibilidad de no hacer nada).
  - d. Configuración del plan, por ejemplo, redacción, dibujo, ley.
3. Ejecución del plan.
  4. Evaluación de los resultados obtenidos en relación con los objetivos perseguidos.

Para tener éxito en el planeamiento se debe tratar de obtener el conocimiento más completo posible de los antecedentes, examinarlos equilibrando los puntos de vista de diferentes especialidades, evitar las panaceas, y adaptar las soluciones a las condiciones políticas dentro del marco legal.

La realización del plan requiere administración competente, coordinación apropiada con otras actividades, apoyo político y económico continuados y buenas relaciones públicas.

El planeamiento en las ciudades y áreas metropolitanas ha evolucionado desde las simples medidas de heroseamiento iniciales hasta el empleo actual de consultores o de comisiones de planeamiento cuyos planos reguladores consideran con alto sentido social y práctico los problemas de mantener la vitalidad económica de la comunidad. En ellos se atiende a la zonificación, la eliminación de tugurios, los problemas de tránsito, transporte y estacionamiento, la ubicación de escuelas, parques, centros comerciales, etc.

El planeamiento al nivel regional o nacional ha sido relativamente escaso y limitado principalmente a la creación de reservas forestales y parques nacionales. Una excepción importante en América Latina es la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC),

Colombia. Actualmente la Alianza para el Progreso está estimulando fuertemente el establecimiento de organismos nacionales de planificación en los países Latinoamericanos.

En las áreas rurales se ha ensayado con poco éxito el planeamiento cooperativo hecho por los miembros de las comunidades rurales asesorados por funcionarios técnicos gubernamentales.

Para planificar adecuadamente se necesita organizar los conocimientos existentes acerca de las tierras lo cual se consigue por medio de la clasificación. Hay numerosas clasificaciones de tierras según el objetivo que se persiga. La mayoría distinguen tipos de uso o niveles de ingresos, ya sean actuales o futuros. Las clasificaciones son instrumentos de planificación pero no sustitutos de ella.

La evaluación económica de proyectos de desarrollo alternativos así como la determinación del tamaño óptimo de un proyecto se hace por medio del análisis de costos y beneficios

b. Acción directriz de los poderes públicos

Los gobiernos dirigen el uso de los recursos de tierra aplicando sus poderes: policial, de dominio eminente, de gastar, de propietario y de tributación.

El poder policial reviste formas muy variadas pero sus principales expresiones son las ordenanzas de zonificación, los reglamentos de subdivisión, los reglamentos de distritos especiales (conservación de suelos, riego, drenaje, sanidad, etc.), los códigos de construcción y los controles de la producción agrícola.

Zonificación:

Se entiende por zonificación la división de la tierra en distritos que obedecen a distintos reglamentos. La zonificación es una herramienta de planificación pero no su sustituto.

Ordinariamente el proceso de zonificación se inicia con el nombramiento de una comisión o junta, la cual hace recomendaciones tentativas, recibe luego en audiencias públicas las opiniones de los interesados y presen-

CIRA-ARG.

B-II

finalmente su informe a las autoridades quienes le dan fuerza legal. La zonificación se ha usado a veces en forma negativa. Además suele resultar de masiado rígida en relación con la velocidad del progreso. Hay cierta tendencia a sustituirla por normas de operación en cuanto a ruido, humo, mal olor, gases nocivos, resplandor, calor, peligro de incendio, desperdicios industriales, condiciones de tráfico y estacionamiento, consideraciones estéticas, etc.

Reglamentos de subdivisión:

Los reglamentos de subdivisión se aplican principalmente en las áreas urbanas para evitar más tarde problemas tales como: congestión de tráfico, insuficiencia de espacios abiertos, barrios miserables, altos costos públicos de mantenimiento y loteos prematuros. En esta categoría se encuentran también las superficies agrícolas mínimas indivisibles incluídas en las legislaciones sobre colonización y reforma agraria.

Referencias:

- Barlowe, Op. cit.- Capítulos IX, XII, XIII, XVI y XVII.
- Firey, W. Man, Mind and Land. A theory of resource Use. Illinois: The Free Press of Glencoe, 1960. 256 p.
- Hallet, G. The Economics of Agricultural Land Tenure. London: Land Books Limited, 1960. 206 p.
- Parsons, K.H., R.J. Penn, and P.M. Raup (editores). Land Tenure. Proceedings of the International Conference on Land Tenure and Related Problems in World Agriculture held at Madison, Wisconsin, 1951.- Madison W.s.: University of Wisconsin Press, 1956. 739 p.
- Renne, Op. cit.- Capítulos XV a XXI.
- University of Illinois Land Economics Institute. Modern Land Policy. Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1960. 449 p.
- USDA Yearbook 1958- páginas 64-175, 278-309-524-592.

INFLACION Y REFORMA AGRARIA 1/

por Dr. José Marull 2/

Objetivo

1. Esta presentación tiene por objeto iniciar una discusión lo más amplia que sea posible acerca de las complejas relaciones existentes entre la reforma agraria y la inflación. Se espera estimular así la contribución e ideas de todos los participantes en este Seminario para beneficio de los integrantes del grupo de trabajo que tendrá a su cargo proponer a este plenario sugerencias que pudieran ser útiles a los gobiernos de nuestros países.

Justo es reconocer que tal empresa es por demás ambiciosa pero su gran importancia justifica seguramente los esfuerzos que se hagan.

Obstáculos semánticos

2. El primer problema que surge en nuestro camino es de naturaleza semántica. En efecto, ambos términos, "inflación" y "reforma agraria", se emplean ordinariamente con muy diversas connotaciones. Parece pues aconsejable aclarar un tanto esos conceptos antes de analizar sus interrelaciones.

3. Ciertamente no hay unanimidad de pareceres sobre lo que entendemos por "reforma agraria". Las opiniones varían con los intereses y prejuicios de distintos grupos, cubriendo toda la gama que va desde las simples innovaciones tecnológicas hasta la redistribución del poder político. Sin embargo, existe una tenencia a aceptar que siempre la provocación de una rápida y profunda alteración en la

---

1/ Conferencia Pronunciada en el "Seminario sobre Financiamiento de la Reforma Agraria", celebrada en Panamá, Mayo 25-30, 1964, como parte de las actividades del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A. que administrara el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas a través del Centro Interamericano de Reforma Agraria.

2/ Director del Planeamiento, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.

CIRA - ARG.

B - III

tenencia de la tierra. Asimismo, es cada día mayor el número de las personas que piensan en términos de "reforma agraria integral". Para ellos, no basta con modificar las relaciones jurídicas entre el hombre y la tierra, o sea, no es suficiente cambiar el tamaño de la propiedad y el grado de dominio que se ejercite sobre ella. Debe, además, reforzarse esto con facilidades de crédito, asistencia técnica, mejoras en la tributación y en la comercialización así como con otras medidas complementarias encaminadas a asegurar el éxito. Este concepto quedó incorporado al compromiso contraído por los países signatarios de la Alianza para el Progreso en el sentido de impulsar programas de reforma agraria integral en la próxima década. 1/.

4. En cuanto a la "inflación", tampoco han logrado ponerse enteramente de acuerdo los expertos. Tal es así que Bronfenbrenner y Holzman llaman "guía a través del caos" a su reciente y exhaustiva revisión de la literatura pertinente 2/. La noción popular, de que es un alza de los precios acompañada de descenso en el valor de la moneda, tal vez sea suficiente para la mayor parte de nuestras discusiones. Posiblemente algunas veces necesitemos de una definición práctica más elaborada. Para ese fin puede servirnos la siguiente, propuesta por el Profesor Emile James, de la Universidad de París: "La inflación es un movimiento ascendente, auto-perpetuado e irreversible de los precios causado por un exceso de demanda sobre la capacidad para satisfacerla" 3/. Finalmente, puede que llegue a requerirse una formulación todavía más completa, en cuyo caso podríamos recurrir a la expresión de Turvey, quien describe la inflación como el "proceso resultante de la competencia al intentar mantener el ingreso real total, los gastos reales totales y/o la producción total a un nivel que se ha vuelto físicamente imposible o de pretender aumentar cualquiera de ellos hasta un nivel que es físicamente imposible" 4/.

---

1/ Organización de los Estados Americanos, Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial. Alianza para el Progreso. OEA/Ser.H/XI. ES-RE-Doc. 145 Rev. 3. Punta del Este, Uruguay. 5-17 de Agosto, 1961. Título I, Objetivos, párrafo 6.

2/ Bronfenbrenner, Martin and Franklyn D. Holzman. "Survey of Inflation Theory". American Economic Review 53 (4):593-661

### Interacciones entre inflación y reforma agraria

5. Pasemos ahora a examinar las interrelaciones entre la inflación y la reforma agraria, considerando primero a la inflación como uno de los posibles factores que agudizan la necesidad de una reforma. Más adelante trataremos de discutir la influencia de la inflación sobre la marcha y resultados de una modificación en la estructura agraria.

### La inflación como provocadora de reforma agraria

6. Muchos economistas consideran que un aumento moderado y gradual en los precios estimula el crecimiento económico, algunos prescriben como deseadas pequeñas dosis de inflación selectiva e intermitente; y ocasionalmente encuentra uno la aseveración de que no hay desarrollo sin inflación 5/. Aunque nunca falta la advertencia de que "un poquito de inflación es como un poquito de preñez". La mayoría se siente tranquila frente a una inflación moderada, espera que los ajustes sean paulatinos e insensibles, sin que se altere substancialmente la proporción de los ingresos percibidos por cada grupo social.

7. Sin embargo, cuando el movimiento de los precios adquiere un ritmo acelerado y se cae en la llamada hiperinflación o "inflación galopante", todos están de acuerdo en que se produce una violenta redistribución de la riqueza en perjuicio de los que tienen ingresos fijos y en beneficio de aquellos con entredas flexibles; pierden los acreedores y ganan los deudores; se empobrecen los empleados, los arrendadores

---

3/ James, Emile. "A general survey of post-war inflation". En Inflation. Proceedings of the Conference of the International Economic Association held at Elsinore, 1959.D.C. Hague, editor.pp. 3-18. New York:St. Martin's Press Inc., 1952. 509 p.

4/ Turvey, Ralph. "Some aspects of the theory of inflation in a closed economy". Economic Journal 61:532-543.Set. 1951

5/ Hamilton, Earl J. "Princes and Progress". Journal of Economic History. 325-349. 1952

CIRA - ARG.

B - III

y los tenedores de bonos mientras prosperan los agricultores, los arrendatarios, los comerciantes y los especuladores. Como resultado, se agranda el abismo entre los ingresos de terrateniente y campesinos. Actualmente, los primeros perciben ingresos alrededor de 30 veces mayores que los de quienes laboran sus tierras. 1/

8. En algunos de nuestros países se ha acusado a los agricultores de promover deliberadamente la inflación aprovechándose del poder político que les permitía manipular los organismos fiscales y monetarios puesto que constituían las oligarquías gobernantes. Aunque esta acusación de beneficiarse con la inflación resultara infundada, tiende a reforzar los argumentos esgrimidos a favor de una redistribución de la tierra. Naturalmente, a medida que la inflación persista frente al fracaso de los intentos de controlarla, se va convenciendo el público de la necesidad de la reforma 2/.

9. El precio de la tierra está sujeto a una creciente presión inflacionista como consecuencia de una o más de las siguientes causas:

- a. Deterioro en la relación hombre-tierra
- b. Deformación de la estructura inversionista
- c. Desarrollo económico
- d. Estagnamiento de la agricultura

10. Contrariamente a la creencia popular, la disponibilidad de tierra en América Latina no es tan grande como parece. Un cuarto del área total está ocupada por montañas, otro tanto por selvas y pantanos tropicales y alrededor del 10% es desértico. Estas condiciones naturales permiten cultivar

---

1/ CEPAL. Naciones Unidas, Comisión Económica para la América Latina. An Agricultural Policy to Expedite the Economic Development of Latin America. E/CN 12/592. March 1961. p.8

2/ Hirschman, Albert O. Journeys Towards Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America. New York: The twentieth Century Fund, 1963 p. 308. pp. 168-171



apenas el 5% de la superficie, aprovechar con pasturas el 20%, dejando en bosque alrededor del 50%. El 25% restante es completamente improductivo 1/

11. Entretanto crece en forma explosiva la población que esas tierras deben sustentar. Como es sabido, América Latina es la región del globo cuyos habitantes se multiplican con mayor rapidez. Las Naciones Unidas calculan un aumento del orden de 5 millones por año, una duplicación de población en 27 años y esperan, respectivamente, totales de 300 millones en 1975 y 600 millones para fines del siglo 2/ Aún sumando las superficies cultivadas con aquellas en pasturas, algunos de nuestros países ya deben mantener más de una persona por hectárea. Tal es el caso en El Salvador, Guatemala, Haití y la República Dominicana.

12. Además del ascenso en la presión demográfica total, va también en aumento la demanda de ocupaciones en el medio rural, ya que el rápido proceso de urbanización no alcanza todavía a absorber el incremento de gente en los campos. Actualmente viven poco más de 100 millones de personas en las áreas rurales de América Latina y se espera que habrá alrededor de 133 millones para 1975.

13. La situación se agudiza debido a la extremadamente desigual distribución de la tierra. Aproximadamente 90% de la tierra pertenece al 10% de los propietarios 3/. Los "yanaconos", "Huasipungueros", "inquilinos", "conuqueros",

---

1/ FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Anuario de la Producción. Vol 16, Roma FAO, 1962. 493 p.

2/ CEPAL - Naciones Unidas, Comisión Económica para la América Latina.  
Geographic Distribution of the Population of Latin America and Regional Development Priorities. E/CN. 12/643. Feb. 10, 1963

3/ Carroll, Thomas F., editor. La Creación de Nuevas Unidades Agrícolas. Informe del Segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la tierra, celebrado en Montevideo, Uruguay, Nov.23-Dic. 9, 1959, Santiago de Chile:FAO, 1961. 143 p.

CIRA - ARG.

B - III

"colonos", y otros campesinos sin tierras probablemente pasan de 7 millones y con sus familias representan una población cercana a los 60 millones

14. Al afectar en forma desigual a los distintos tipos de inversión, la inflación tiende a deformar la estructura de las inversiones, concentrándolas excesivamente en tierras y edificios en desmedro del flujo de capitales hasta las industrias básicas y los servicios públicos de comunicaciones, transportes, electricidad y otros. Los inversionistas se atemorizan ante los elevados riesgos envueltos en los grandes capitales que están necesitan durante largos períodos, mientras impere un clima de incertidumbre y de costos crecientes, agravado por la adquiescencia de las autoridades a las presiones de grupos. Entretanto, los bienes raíces ofrecen atractivos de seguridad y prestigio junto a una revalorización automática a medida que se desprece la moneda 1/. Resulta así una tendencia a sobrevalorizar la tierra por encima de su capacidad real para generar ingreso al utilizarla en la producción agropecuaria.

15. Numerosos expertos, especialmente los de la llamada escuela "estructuralista" sindicán a la estructura agraria como sería causa de presiones inflacionarias en América Latina 2/. Su razonamiento sigue aproximadamente esta línea: los precios de los productos agropecuarios y las necesidades de importar alimentos suben porque la producción agrícola está rezagada tanto en relación con el crecimiento demográfico como respecto al desarrollo de los demás sectores económicos. Esa ineficiencia de la agricultura, agregan, se debe a la incapacidad del complejo latifundio-minifundio para absorber tecnología, responder a los incentivos económicos y estimular el progreso individual.

---

1/ Gudin, Eugenio. "Inflation in Latin America". En: Inflation. Proceedings of the Conference of the International Economic Association held at Elsinore, 1959. D.C. Hague, editor pp. 342-358 New York: St. Martin's Press Inc. 1962. 201 p.

2/ Hirschman, Albert O., editor. Latin American Issues: Essays and Comment. New York: The Twentieth Century Fund, 1961 201 p. pp. 62-124.

16. Más aún, la urbanización y la industrialización no sólo impulsan aumentos en los precios de los alimentos sino que contribuyen a deteriorar los términos de intercambio al expandir las importaciones de equipo, semimanufacturas y alimentos.

17. Continúa la tesis estructuralista afirmando que al redistribuir la tierra, se toma posible aumentar la producción agrícola y por ende aliviar las presiones inflacionistas. Los que no comparten estos puntos de vista señalan que México experimentó inflación a pesar de la reforma agraria y que, antes de Castro, Cuba no tenía inflación l/.

#### La Reforma Agraria como causa de inflación

18. La ejecución de una reforma agraria en un ambiente de inflación, real o potencial, invita a algunas meditaciones. En primer lugar, la reforma engloba bienes cuantiosos, cuyo grado de liquidez es muy diverso. En un extremo se encuentran las tierras de valor relativamente constante y en el otro el dinero cuyo valor decrece a medida que avanza la inflación. Entre ambos puntos se halla una variedad de instrumentos de crédito. La inflación, al afectar algunos valores más que otros, tiende a deformar la configuración del financiamiento previsto originalmente para la reforma agraria.

19. Consideremos primero la compra-venta de tierras. Naturalmente a los dueños les interesa conservar sus propiedades pero, si no pueden hacerlo, preferirán deshacerse de aquellos terrenos que sean de calidad inferior o en los cuales haya problemas tales como la presencia de ocupantes sin título. En todo caso, desearían obtener por ellos el más alto precio posible. Aunque la tierra no esté ya sobrevalorizada de antemano por insuficientes alternativas de inversión o a causa de la inflación misma, vienen a agregarse los desembolsos necesarios para acondicionar esos terrenos para la nueva estructura de tenencia.

20. Entretanto, los recipientes de tierras aspiran a adquirir aquellas que sean de la más alta capacidad productiva, bien dotadas de inversiones sociales, y al precio menor que se pueda lograr. Por su parte, el gobierno presumiblemente desea evitar una confrontación directa entre los

l/ Hirschman, A.O. Journeys Towards Progress. Op.cit.p.215-16

terratenedores y los sin tierra. Acaso persiga una política de neutralidad benévola hacia el campesino. De todos modos, la sana economía le aconseja mantener el precio de la tierra alineado con su capacidad productiva. Pero, asignarle valor justo a la tierra es un asunto muy difícil, aún en los Estados Unidos donde el Departamento de Agricultura cuenta desde 1912 con los servicios regulares de unos 30.000 informantes acerca del mercado de bienes raíces rurales. 1/

21. Si el gobierno desea deprimir los precios de las tierras puede tomar diversas medidas que vuelvan menos atractiva la propiedad, como por ejemplo, fijar tope a los cánones de arrendamiento, poner en venta las tierras fiscales y expropiar las extensiones individuales que excedan de cierta superficie. Todas ellas, escalonadas cada dos años y en ese orden, se pusieron exitosamente en práctica durante la reforma agraria de Formosa.

También puede elevar progresivamente la tributación a medida que aumente la superficie o gravar las tierras productivas que estén ociosas.

22. Bajo régimen de inflación, el precio real pagado por las tierras se verá afectado por el grado de liquidéz en las formas de pago. Así por ejemplo, si el Estado paga las tierras al contado y en dinero efectivo, los ex-dueños verán su capital paulatinamente disminuído a menos que logren reinvertirlo a tiempo satisfactoriamente. Pero rara vez suceden así las cosas. Ni los terratenientes quieren vender ni el Estado puede pagar al contado. Es muy difícil obtener recursos financieros del exterior para emplearlos en la adquisición de tierras ya que existe una marcada aversión hacia este tipo de operaciones entre las entidades de alcance internacional.

23. Sobreviene entonces la necesidad de expropiar pagando después. Pero la mayoría de las Constituciones Latinoamericanas no permiten todavía la expropiación sin compensación inmediata. Este es uno de los obstáculos más formidables para llevar a la práctica una alteración substancial del régi-

1/ Holm, Paul L., and William H. Scofield. "The market for Farm Real Estate". In: Land, the 1958 Yearbook of Agriculture, pp. 198-205. Washington, D.C.; USDA, 1958. 605 p.

men agrario en nuestros países. Chile tuvo que modificar su Carta Fundamental a fin de hacer posible el pago diferido. A Venezuela, la reforma le está costando anualmente cerca de 200 millones de dólares, para mantenerse dentro de la ley.

24. El Estado puede compensar a los terratenientes con acciones de empresas del Gobierno, es decir, convirtiéndolos en inversionistas industriales y traspasando simultáneamente la industria oficial a manos privadas. Formosa utilizó este medio con excelentes resultados logrando cubrir el 30% del valor de las tierras adquiridas. La inflación probablemente afectará desfavorablemente las acciones de industrias básicas (electricidad, acero, combustibles) pero será ventajosa para las industrias ligeras y las protegidas.

25. Otra forma de pago la constituyen los bonos negociables, de negociabilidad restringida, innegociable y en especie - emitidos preferentemente por un banco de tierras con el fin de evitar que la garantía de un banco central conduzca a la creación inflacionista de más circulante destinado al rescate de los bonos.

26. En la práctica, la compensación en bonos negociables tiene efecto confiscatorio en la misma medida en que la política fiscal y monetaria del gobierno resulte insuficiente para contener la inflación. Tal ha sido el caso en Japón y el de los bonos amortizables, a 25 años, con el 2% de interés no capitalizable, emitidos por Bolivia 1/. Cuando se emplean bonos libremente negociables es indispensable tomar paralelamente alguna medida tendiente a impedir que estos valores se vuelvan a invertir en tierras. Una manera de lograrlo es reservándole al banco de tierras la primera opción para comprarle a los nuevos propietarios.

27. Pueden también incorporarse las restricciones en el bono mismo. Esta clase de negociabilidad limitada se usó en Corea, donde el bono no podía usarse sino para adquirir acciones de la industria japonesa confiscada durante la guerra.

---

1/ Decreto Legislativo 03464, Art. 156. Agosto 2, 1953.

28. El bono no-negociable inmoviliza el capital del tenedor impidiéndole hacer otras inversiones antes que madure la obligación. Como estos documentos tienen vigencia de 20 o más años, basta una inflación moderada para convertirlos en el equivalente práctico de una expropiación sin compensación.

29. En cuanto a los bonos llamados "en especie", son en realidad de dos tipos: los nominales, equivalentes al precio de un producto determinado y aquellos en que el interés y amortización se pagan únicamente en cantidades fijas de mercancías. Si el producto está bien elegido, ambos tipos mantienen su valor independientemente de la inflación y tienen la ventaja adicional de permitir financiamiento de la reforma agraria a base de las cosechas futuras. En el Lejano Oriente se han empleado con mucho éxito los bonos en arroz para las tierras de riego y en camote para las de secano. La experiencia latinoamericana con obligaciones en especie es todavía limitada. Entre éstas hay en Chile arrendamiento cancelable en trigo y en Colombia hipotecas pagaderas en café.

30. Es muy probable que nuestros países adopten sistemas flexibles de pago en los que se combinan formas de distinta vulnerabilidad a la inflación. Ya la reforma mexicana expropió algunas tierras sin compensación ("restituciones") mientras que para las otras emite los bonos de la deuda pública agraria a 20 años, con 5% de interés anual 1/, Colombia usa bonos a 25 años y 2% de interés para las tierras incultas; 20% del valor en efectivo para los avalúos entre 75 y 100 mil pesos, con el saldo de 8 anualidades pagaderas en bonos innegociables al 4 % de interés, cuando se trata de tierras inadecuadamente explotadas; las demás tierras reciben el 20% en efectivo, entre los límites 150 a 300 mil pesos, con el saldo en 5 alícuotas en bonos no negociables del 6% de interés 2/. Perú está contemplando una convertibilidad escalonada para los certificados de propiedad que devengan 5% de interés anual 3/.

---

1/ Art. 27 de la Constitución Política de 1917 y Ley de Deuda Agraria. Enero 10, 1920.

2/ Art. 62, Ley 135, de Diciembre 13, 1961.

3/ Mann, Fred, Melvin Blase, Luis J. Paz y Carlos Chueca S. Financiación de la Reforma Agraria y Fomento Industrial. Lima Perú: (AID, Proyecto Perú/Iowa) Dic. 1963.28p.(Mim.)

31. Los nuevos dueños de tierras pueden recibirlas gratis del gobierno en cuyo caso se generaría una apreciable corriente inflacionaria. Si hubo que comprar previamente esas tierras o si no llegaron a recuperarse sumas substantiales por medio de la tributación.

32. Alternativamente, esos terrenos adquiridos por el gobierno podrían venderse con un esquema de pagos idénticos en cantidades y plazos a los de las deudas contraídas con los terratenientes originales. Mientras mayor sea la liquidez de las condiciones mayor será el efecto de la inflación favoreciendo al deudor en desventaja del acreedor.

33. En cambio, si las características de las compras hechas a los antiguos dueños son significativamente más onerosas que las de las ventas de tierras a los nuevos dueños, el gobierno deberá absorber la diferencia, lo cual requiere financiamiento especial y representa una presión inflacionista.

34. Además de los capitales representados por la adquisición de las tierras mismas, una reforma agraria envuelve la destinación de muchos otros fondos para inversiones sociales, servicios y créditos, todos los cuales representan presiones inflacionarias, temporales, si las inversiones se tornan reproductivas y duraderas, si la previsión fue efectuosa.

35. Entre las inversiones de tipo social se encuentran los caminos, obras de riego y drenaje, dotación de agua potable, obras sanitarias, escuelas, policlínico, iglesia, centro comunal y otras necesarias para el bienestar de la población.

36. Los nuevos propietarios deberán tener a su disposición crédito a largo plazo para construir su casa de habitación y realizar las otras construcciones indispensables para la explotación agropecuaria, tales como galpones, bodegas, establos y silos.

37. Asimismo, algunos necesitarán créditos especiales para plantaciones frutales donde el plazo sea relativamente largo y los pagos se inicien después que la plantación haya entrado en producción. La mejora y preparación del suelo, la construcción de cercas o alambradas y las adquisiciones de implementos y maquinaria agrícola exigirán crédito a plazos medianos, de 3 a 6 años.

38. La mayoría de los nuevos propietarios deberá recurrir al crédito a corto plazo, tal vez de 18 meses, para ~~ca~~ atender los gastos de semillas, fertilizantes, pesticidas y otros que demanda la atención de sus cultivos.

39. Ocasionalmente será necesario otorgar créditos de subsistencia para mantener al agricultor y a su familia durante los primeros dos años, mientras empieza a producir su finca.

40. Si se produce inflación en el país y no se han tomado precauciones adecuadas, los prestatarios devolverán moneda desvalorizada, es decir pagarán menos de lo que han recibido, con lo cual sobrevendrá la descapitalización de la institución de créditos.

41. Una posible solución es la de establecer la reajustabilidad de los compromisos en términos del valor correspondientes a una cantidad fija de producto. Por ejemplo, si el crédito otorgado equivale al valor de 10 toneladas de trigo al precio del mercado, sus intereses y amortizaciones también se regirán por el precio que tenga el trigo al momento de servir la deuda.

42. Otro camino para soslayar la inflación sería el de cobrar altos intereses en los cuales estuviera previamente incorporada la compensación correspondiente a la desvalorización que se espera tendrá la moneda durante el período de vigencia del préstamo. Este método es complicado de administrar por la dificultad que existe para pronosticar con exactitud la magnitud de la inflación futura; constituye en sí mismo un mecanismo estimulador de la inflación; y tiende a desquiciar el sistema bancario al generar una multitud de artificios encaminados a compensar las bajas de interés y de redescuento que imponen las leyes o la opinión pública. Así, por ejemplo, en Chile en un tiempo los bancos cobraban oficialmente 14% de interés pero las "comisiones" y otros servicios del crédito lo elevaban en la práctica a 32%.

#### Recapitulación de interdependencias.

43. Recapitulando, se puede afirmar que existen abundantes interacciones entre la inflación y la reforma agraria pero que la naturaleza de sus relaciones es extremadamente compleja e indirecta.



44. La inflación aparece como factor que contribuye a agudizar la necesidad de realizar una modificación profunda de las relaciones jurídicas entre el hombre y la tierra.

45. La inflación altera substancialmente la estructura financiera del programa de reforma agraria y afectará sus resultados a menos que se establezcan salvaguardias apropiadas.

46. La reforma agraria agrava inicialmente las presiones inflacionistas pero al elevarse más tarde la producción agropecuaria su efecto es deflacionario.

47. Si la reforma deja de alcanzar sus objetivos puede desatar una inflación acelerada.

#### Nota Final

48. Las presiones inflacionarias o la inflación misma se han hecho sentir últimamente en la mayoría de los países, en forma un tanto indiscriminada.

49. Probablemente, América Latina debe su tendencia inflacionaria a una combinación de acontecimientos mundiales con otros de carácter doméstico. Entre los primeros vale destacar las alteraciones en la anatomía del comercio y de las inversiones internacionales después de la depresión económica global a principios de 1930 complicadas con el impacto de las guerras

50. Entre las causas internas, opino que, como dice Urquidí 1/, no todas son atribuibles a malos gobiernos sino que más bien parecen ser el fruto del progreso político de nuestros países. El traspaso del poder desde las oligarquías a las masas hace más difícil la tarea de nuestros gobiernos que tratan de administrarse sanamente y de defender la moneda reteniendo simultáneamente el apoyo popular.

---

1/ Urquidí, Víctor L. Viabilidad Económica de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1962, 205 p. Véase: Cap. III "Los embrollos monetarios y financieros" pp. 36-48, 191, 192.

CIRA - ARG.

B - III

COMENTARIOS A LA PONENCIA TITULADA INFLACION Y REFORMA AGRARIA

PRESENTADA POR EL Dr. JOSE MARULL. Panamá, mayo de 1964

Ing. Ramón Fernández y Fer-  
nández 1/

Me ha tocado comentar esta ponencia en vía emergente, por ausencia del comentarista programado, señor Ernesto Feder. Por ello he contado con un tiempo perentorio, lo que unido a mis escasas capacidades en tema tan complejo como el que toca el ponente, Dr. Marull, él si con indiscutible autoridad, me dan pie para pedir disculpas por la brevedad y deficiencias de este trabajo.

El prólogo semántico del Dr. Marull es muy pertinente y atinado. Estas cuestiones de vocabulario suelen oscurecer las discusiones a tal punto de hacerlas fracasar. A veces el vocabulario confusionista, premeditadamente confusionista, sirve de pie para esguinces frente al meollo del problema, o sea para eludir, como decimos en México, "tomar el toro por los cuernos". Tendré ocasión de volver sobre este tema al comentar, mañana, la ponencia del Ing. Emilio Montero, ésta sí con apego al programa. Pero quede de momento subrayada la idea de que los peligros de ahogarse en el mar del vocabulario son grandes, en lo que interviene que hablamos un idioma sujeto a deformaciones por la influencia de otro que se habla en países más desarrollados y que ha adquirido pujos internacionales. Los peligros señalados son tan grandes que, aun en el caso de México, en donde se puede decir que las cuestiones referentes a la reforma agraria nacional ya tienen tradición y se había por ello logrado depurar un vocabulario para todos claros, estamos cayendo ahora en confusiones derivadas de la introducción de términos tomados de la Carta de Punta del Este.

---

1/ Jefe del Departamento de Archivos Económicos, Banco Nacional de Crédito Ejidal, México D.F.

Y, concretando estas apreciaciones al presente Seminario yo no dudo que, a pesar de la alta calidad de las personas aquí reunidas, vayamos a tener dificultades de terminología. Marull examina dos relaciones: la de la inflación sobre la reforma, y la de la reforma sobre la inflación.

Respecto a lo primero, la inflación agranda el abismo entre los terratenientes y los campesinos sin tierra, con la excepción, para estos últimos, de los arrendatarios, que resultan beneficiarios mientras esté vigente el contrato que tengan concertado, y quizá de los aparceros en su calidad, discutible, de empresarios agrícolas. Además la inflación acentúa, en general, el malestar de las grandes masas, cuyas peticiones tradicionales se volverán más acometivas, y una de esas peticiones es, hoy por hoy en la mayor parte de los países de América Latina, la reforma agraria.

La cuestión del precio de la tierra la trato en el comentario que haré a la ponencia del Ing. Emilio Montero. Marull señala que la inflación impulsa la sobrevaluación comercial: Respecto a las limitadas disponibilidades de tierra, estoy de acuerdo con Marull, y aduzco otro argumento: de la superficie potencialmente cultivable a largo plazo habría que deducir buena parte de la que está actualmente en cultivo: la que ocupa la agricultura económicamente submarginal, incluyendo o agregando: la que se volverá pronto improductiva por estar sujeta a una fuerte erosión y la que se cultiva no obstante que su aptitud corresponde a otra clase de explotación.

Entra enseguida el ponente en la segunda de las relaciones: la de la reforma agraria sobre la inflación. A este respecto, al magnífico análisis del ponente agregaría yo que los desembolsos necesarios para acondicionar los terrenos para la nueva estructura de tenencia son, con frecuencia, inversiones a largo plazo, que incrementa de inmediato la demanda sin poner enfrente, de inmediato, una producción correlativamente aumentada, y esto implica un efecto

inflacionista que habrá que neutralizar.

Si las medidas puestas en práctica para llevar adelante una reforma agraria deprecian comercialmente la tierra, esto debe considerarse como un bien, porque así la tierra se hará más asequible al cultivador y por el efecto anti-inflacionista de tal depreciación. La propiedad de la tierra seguirá siendo igualmente atractiva para el genuino cultivador.

Ha de admitirse que la reforma agraria implica peligros inflacionistas, que se vuelven mayores si se trata de una reforma agraria desordenada y caótica, en que las finalidades económicas queden supeditadas a meros propósitos políticos y sociales, tipo de reforma que las circunstancias pueden imponer si la prudencia no ~~ha~~ llevado con tiempo a la satisfacción de los campesinos mediante una reforma nacional. De todas maneras, aun en una reforma que alcance sus objetivos económicos, el programa relativo debe incluir los medios de neutralización de las presiones inflacionarias que se desaten.

El trabajo del Dr. Marull es magistral, y significa un buen augurio para este Seminario que con él se inicien nuevas tareas. No me resta sino felicitarlo.

#### COMENTARIOS SOBRE "INFLACION Y REFORMA AGRARIA" (Dr. J. Marull)

Dr. Ernest Feder 1/

1. La agricultura Latinoamericana y la de otros países menos industrializados ha sido objeto de gran interés en las últimas décadas. Así la segunda mitad de este siglo promete ser para los pequeños campesinos lo que era el siglo pasado, y el principio de éste, para los obreros urbanos: es decir un periodo de progreso fundamental en su estatus económico, social y político.

2. Las múltiples discusiones sobre la reforma agraria, la cual se reconoce como una condición preliminar para el desarrollo agrícola y aún económico general, y la gran masa de estudios planos de desarrollo, discursos, y aún leyes o proyectos de leyes sobre la reforma agraria, más o menos amplia, pueden precipitar reformas concretas. Pero hay también un peligro

---

1/ Jefe del Departamento de Economía Agrícola, Unión Panamericana, Washington D.C., E.U.A.

de que los esfuerzos se fraccionen en actividades de segunda importancia y que las demasiadas discusiones confunden al público, de manera que los campesinos mismos al fin no saben si la reforma agraria es buena o es mala para ellos.

3. El especialista en ciencias sociales se encuentra en un dilema obvio. De un lado reconoce el peligro antes mencionado; sabe que lo que se necesita es una acción inmediata y drástica ante la situación concreta de los campesinos y el atraso de las economías. Pero al mismo tiempo está obligado por su entrenamiento y conciencia profesional a ayudar en una solución más eficiente del problema agrario; esto implica un análisis preliminar y permanente de todos los aspectos económicos, políticos y sociales de la reforma agraria.

4. El problema de la inflación y la reforma agraria es un tema que más que todo le sitúan este dilema. Comprende el especialista que el progreso económico y social es una función de reforma; ~~particularmente de la salvación~~ de la agricultura de la influencia regresista de los latifundistas es una función directa de la reforma agraria; y que la redistribución de las tierras, es decir de los latifundios, es un pre-requisito absoluto para el desarrollo del sector agrícola. Pero no puede oponerse a los economistas quienes analizan la relación entre la reforma agraria y un fenómeno económico que ha molesto a los países latinoamericanos desde hace mucho tiempo, y tenemos que felicitar al Dr. Marull por su completo informe sobre los varios aspectos de la inflación.

5. Sin embargo existen dos preguntas fundamentales y significativas que deben contestarse: (a) qué evidencia hay en la América Latina para creer que la relación entre la reforma y la inflación es importante y debe tomarse en serio? (b) cuáles son las razones específicas por que uno hable sobre este problema?

6. Quiero referirme primero al informe del Dr. Marull (Nº48) donde él menciona de manera resumida y un tanto vaga, que "las presiones inflacionarias o la inflación misma se han hecho sentir últimamente en la mayoría de los países en forma un tanto indiscriminada". Quiero sugerir que en realidad hay

CIRA - ARG.

B - III

poca evidencia de que en el pasado, en la América Latina, la reforma agraria haya sido la causa o el resultado de una inflación. Así la discusión siempre se queda en un nivel bastante hiptético. A grosso modo, la reforma agraria Latinoamericana siempre ha sido, hasta el momento, un programa bastante limitado, aún en países que tienen programas de reforma agraria o de colonización (con la excepción de Cuba y Bolivia). Otros países no tienen ningún programa concreto y serio en escala nacional o regional (por ejemplo Brasil o Argentina).

7. Como ejemplo, veamos el caso de Colombia. Este país ahora ha adoptado una ley muy amplia y ha creado un Instituto de Reforma Agraria (INCORA) el cual, según uno de sus dirigentes mas altos, puede "hacer practicamente cualquier cosa". Pero durante sus primeros dos años de su existencia, la reforma ha tenido un alcance extremadamente limitado, y se puede decir que en la realidad nunca tuvo un principio exitoso. Hasta el momento, si no estoy equivocado, solamente 2000 campesinos se han beneficiado de la redistribución de tierras (y aún, a veces, en lotes inadecuados) en fincas expropiadas --excluyendo, por supuesto, la obtención de títulos de propiedad por parte de ocupante de tierras públicas antes no cultivadas pero que ya estaban en su posesión. El fracaso de la reforma Colombiana se puede medir mejor si uno toma en cuenta que se ha estimado recientemente que el número de campesinos que necesitan ayuda en la Nación es alrededor de un millón. Esta reforma minúscula no ha podido crear presiones inflacionarias.<sup>1/</sup> Además, el INCORA nunca ha podido contar con los recursos necesarios para hacer una reforma seria y según el "Informe de Actividades en 1962" que cuenta con unas 101 páginas, se encuentra un pequeño párrafo casi escondido que dice:

"En 1962, debido a las dificultades fiscales de todos conocidas, el Instituto solamente recibió de la Tesorería General de la República la suma de \$20 millones (pesos)..."

---

<sup>1/</sup> Quizás la única presión inflacionaria resultó de los salarios más altos de los numerosos funcionarios de INCORA.

Por otra parte, las sumas que la Nación gastó para combatir la violencia, y que naturalmente no se han publicado, han debido ser infinitamente mayores que los gastos para la reforma agraria. Estos gastos si han creado una gran presión inflacionaria en el país. Lo mismo ha acontecido en Chile. En su primer plan decenal de desarrollo económico, la reforma agraria se ha considerado únicamente como una actividad de tercer grado. Contenía este plan una larga lista de inversiones en la agricultura (proyectos de regadío etc.) y al fin de ella, se encontraba un "item" para la reforma de unos pocos millones de dólares. Posteriormente este "item" se aumentó por la inclusión de un programa de crédito supervisado financiado en parte por los Estados Unidos. Las colonizaciones de la Caja de Colonización y de otros organos han usido también en escala sumamente reducida y no se puede decir, de ninguna manera, que han creado una presión inflacionaria. Lo mismo aconteció con el programa de la Iglesia en este país.

8. Desde el punto de vista intelectual es interesante conceder a la inflación un papel de precipitador o provocador de una reforma. Es posible que en la historia del mundo (Europa) hay algún ejemplo de inflación que haya sido la causa directa de una reforma agraria. Pero en la América Latina, esto está más en la esfera de la imaginación. Al contrario, la inflación que es en sí la expresión de una estructura económica y social inadecuada es capaz de fortalecer y ha efectivamente fortalecido la posición de los latifundistas en muchos aspectos. Se puede afirmar que la inflación es buscada en parte por los latifundistas y su amigos industriales, para mantener su status quo en la sociedad. La causa real de una reforma agraria no es la inflación sino las indecibles (horribles, como dicen los Brasileiros) condiciones sociales, económicas y políticas en el sector agrario. Por ejemplo en el reciente estudio del CIDA en el Brasil, se ha demostrado que en la rica región de las plantaciones de cacao, cerca de Ilheus, puerto de exportación del cacao, los obreros de los latifundios recibieron un salario anual de 59,000 cruzeiros en 1962 (aproximadamente 1 dólar - 400 cruzeiros) o un ingreso monetario total de 65,000 cruzeiros (incluyendo todos ingresos monetarios) Los obreros con familias recibieron un ingreso anual per capita de 14,200 cruzeiros. Por otra parte los latifundios recibieron un ingreso bruto promedio de 5 millones de cruzeiros anuales, y sus ingresos en este año eran bajos por la sequía prolongada y por una pésima administración de sus plantaciones.

CIRA - ARG.

B - III

Estos ingresos de los latifundistas incluyen únicamente los ingresos estimados de las fincas visitadas y no los ingresos provenientes de otras fuentes (Agrícolas o comerciales). De esta manera, la diferencia entre los ingresos de los campesinos asalariados y los dueños de las fincas en esta región era no de 30 veces como lo indica el Dr. Marull (N°7) si no de 75 y mucho más. Además se ha podido demostrar que el "ingreso" de los latifundistas provenientes de "alquileres" de casas para obreros (lo que en Brasil se puede considerar como un ingreso, pues según la ley el empleado tiene derecho a descontar un 30% del salario mínimo para este propósito) es una parte significativa su ingreso total. Por ejemplo, en el caso de esta región cacaotera, un latifundista empleando 10 obreros residentes en su plantación tiene un "ingreso" por concepto de alquileres que es 4 ó 5 veces mayor el ingreso anual de los obreros. Además se podía constatar que el 80 por ciento de los obreros entrevistados tenían gastos para alimentación y vestidos mas altos que sus ingresos monetarios (balance deficitario). Pero todo esto se refiere solamente a la condición económica; no toma en cuenta el temor permanente de los obreros de perder su empleo; de punición corporal o de otro tipo; el estado permanente de inseguridad y la ausencia completa de esperanza en un futuro mejor para él o sus hijos.

9. Dr. Marull se refiere (N°10) a la escasez de tierras como una causa presente o futura de inflación. Con esto estoy en completo desacuerdo. Tomando en cuenta solamente las tierras cultivadas (es decir tierras agrícolas) y sin considerar las grandes extensiones todavía no utilizadas, la capacidad de la agricultura para absorber trabajadores agrícolas ya sea como campesinos o asalariados, es enorme y según mi opinión, ésto se ha subestimado de manera significativa. Es decir, la capacidad de la agricultura para dar empleo a mucho mas gente -- en empleos propiamente agrícolas -- es un factor que ha sido totalmente ignorado hasta el momento. Este potencial es el resultado de la utilización predominante extensiva de las tierras por parte de los latifundistas. Por ejemplo, en el Brasil, según algunas estimaciones muy burdas (estimaciones más precisas requieren estudios muy detallados en cada comunidad agrícola), si las tierras de las grandes fincas se utilizaran con la misma intensidad que las tierras de las fincas de tamaño familiar, un múltiple del número de



los campesinos actualmente sub-privilegiados podrían encontrar empleo en las primeras. Por ejemplo, en el estado de Pernambuco, en el llamado Agreste (zona transicional entre la región seca y la región húmeda de la costa) caracterizada por un nivel de vida sumamente bajo, y por grandes latifundios uno al lado de otro, se encontró un minifundio de 4 hectáreas sumamente bien administrado, con 4 obreros trabajando a tiempo completo, es decir una relación de un obrero por cada hectárea y un latifundio ganadero de 3600 has. con 120-150 obreros. Si el latifundio da empleo a obreros en una proporción que equivale a la mitad de la del minifundio (es decir un obrero por cada 2 has.) habría podido emplear a más o menos unos 1800 obreros. Es decir, mucho más de 10 veces el empleo actual. Este mismo latifundio que tenía 600 has. en "palma" (paga ganado) un cultivo permanente, a la tasa de empleo del minifundio, habría podido emplear 600 obreros en esa parte solamente. (esta estimación es, por supuesto, tentativa puesto que no se tomó en cuenta la capacidad de los suelos, el clima, etc. Pero el ejemplo sirve para demostrar la gran divergencia entre el empleo actual y el empleo potencial). Todo esto en una región en donde el los "Expertos" hablan de la necesidad de grandes emigraciones para resolver el problema de la agricultura Nordesteña.

Quizás existe una relación entre un empleo más extenso de los campesinos y la inflación. Un empleo más amplio podría tener como consecuencia una presión inflacionaria. Sin embargo, un nivel mayor de empleo; un más alto nivel de vida; salarios más altos, son los objetivos del desarrollo económico y permiten que participen en el mercado de productos todos aquellos que ahora están excluidos. Así los beneficios no pueden ser menores que las desventajas de la inflación.

10. La segunda pregunta era: porque hablar del problema de la inflación en relación con la reforma agraria?. Ya se habló de la curiosidad intelectual sobre los efectos de cuantiosas inversiones de fondos públicos para el desarrollo agrícola. Pero la reforma agraria no es únicamente un problema económico; es también un asunto político. Persigue cambios radicales en la estructura del poder en la comunidad agrícola. De aquí que el tema tenga implicaciones políticas y pueda usarse para fines políticos.

11. De manera muy general, existen dos posibles actitudes so

CIRA - ARG.

B - III

bre la reforma agraria (a) apoyo pleno para una amplia reforma que comience con una redistribución de tierras en gran escala acompañada de todos los instrumentos políticos, económicos y sociales para hacer de ella un gran éxito, y (b) hostilidad abierta o disfrazada a la reforma.

12. En el primer caso, es permitido atribuir a la inflación un papel de poca importancia en relación con la reforma agraria. Este punto punto de vista puede ser una equivocación. Pero lo importante del caso es que la inflación es otro fenómeno social al igual que la injusta distribución de los recursos y puede combatirse exactamente igual que como se combate la injusta distribución de los recursos, con medidas apropiadas y acciones concretas. Sin duda, un gobierno que empiece una reforma agraria seria y amplia no va omitir las medidas necesarias para hacerla un éxito de manera que los beneficios de una re-estructuración de la sociedad agrícola no se pierdan a causa de un mal ajuste en la estructura financiera y monetaria del país. Pero hay otras razones para apoyar este punto de vista.

13. Primero, no todos los efectos de una reforma agraria son inflacionarios. Hay por lo menos dos deflacionarios: Una reforma agraria amplia y exitosa redundará en una producción agrícola y un consumo mucho mayor que los aumentos tradicionales. Existen aún economistas como el Dr. Laughlin Currie de Colombia, quienes apoyándose en la teoría neo-classica estiman que la "oferta" de los productos agrícolas va a ser mucho mayor que la "demanda" de alimentos de manera que la reforma agraria resultaría en excedentes de alimentos ( en un país donde la mala nutrición y aún el hambre es muy significativa) precios menores y en consecuencia ingresos mas bajos para los agricultores. Según esta teoría, la reforma agraria sería muy desventajosa para los campesinos.

Además, una reforma agraria seria, aún con una compensación moderada para los dueños de tierras que sea inferior al valor de los llamados precios de mercado va a derrumbar la estructura monopolística de los altos valores de los latifundios y aún de los precios muy altos de los pequeños lotes, que son el resultado de la falta de acceso de los pequeños agricultores a la tierra y de su carencia de recursos financieros para comprar lotes mas grandes.

Quizás los latifundistas, en estos casos, venden sus propiedades voluntariamente a los pequeños agricultores para evitar la expropiación, lo que contribuirá aún más a la caída de los precios. En Colombia, su minúscula reforma no ocasionó esta caída de los precios. Más aún existe un caso contrario en el fértil Valle del Cauca donde los precios de las tierras se han mantenido muy altos debido a la demanda de tierras por parte de los azucareros excluidos de la reforma agraria.

14. Pero supongamos por un momento que haya inflación como resultado de la reforma agraria. En este caso, es dudoso que los efectos sean iguales a los efectos de una inflación en la estructura agrícola anterior. Una redistribución de ingresos y de la riqueza, resultaría también en una redistribución de los efectos de la inflación. Por ejemplo, la reforma agraria permitiría un ajuste mucho más inmediato en los salarios de los obreros a costos de vida más altos.

15. Por otra parte, tenemos que evitar la dramatización de los efectos "malos" de la inflación en relación con los latifundistas. Es imposible hacer una reforma agraria en la América Latina que haga felices tanto a los campesinos como a los latifundistas. Ahora el momento ha llegado para contrapasar los bajos niveles de vida, la falta de seguridad y de esperanza de los campesinos con las ventajas de muchas décadas, siglos, en forma de altos ingresos, de vidas de lujos, exoneración de impuestos, monopolización de los recursos y el acceso privilegiado a los mercados de los productos agrícolas por parte de los latifundistas.

16. Ahora, si el observador del tema (inflación y reforma agraria) es hostil a la reforma, ya sea abiertamente o de manera disfrazada, siempre puede usar el argumento de los peligros de las presiones inflacionarias de las inversiones públicas en el sector agrícola (sea o no justificado) para combatir una implementación amplia o seria de la reforma. En este caso, la inflación sería nada más que uno de los argumentos que se usan contra la reforma y aún para demostrar a los campesinos que la reforma agraria es un peligro para ellos mismos que deberían ser los beneficiarios de este programa.



REFORMAS AGRARIAS EN FILIPINAS, FORMOSA (TAIWAN) Y  
JAPON

El Primer Curso Internacional de Reforma Agraria dictado en la América Latina fue creado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA como parte del Programa de Cooperación Técnica de la OEA (Proyecto 206) y tuvo lugar en San José, Costa Rica, desde el 8 de Octubre hasta el 14 de Diciembre de 1962.

Como complemento del Curso, viajó a Filipinas, Formosa (Taiwan) y Japón una misión de estudio, encabezada por el Director y profesor del Curso Dr. José Marull e integrada por el profesor Ing. Fernando Suarez de Castro y los siguientes nueve miembros seleccionados entre los participantes del mismo: Ing. Angel D. Bugni (Argentina), Lic. Guillermo Benavides (Colombia), Lic. Claudio Escote (Costa Rica), Agr. Baudilio Flores (Guatemala), Agr. Claude Pierre-Louis (Haití), Lic. Guillermo Vásquez (México), Ing. Rubén D. Arosemena (Panamá), Econ. Felix A. Quiroz (Panamá) e Ing. Oswaldo Peraza (Venezuela)

A continuación se transcriben partes del informe presentado por ese grupo de estudio; tomadas de: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícola, Centro Interamericano de Reforma Agraria. Informe Triestral Abril-Junio 1963, pág. 2-12. IICA, San José, Costa Rica.

Propósitos del viaje

El objetivo principal del viaje fue el de estudiar en los países mencionados los programas de Reforma Agraria que en ellos se hubieren realizado o estuviesen en vian de ejecución.

En dicho estudio se procedió fundamentalmente a obtener:

- Información de la situación existente en cuanto a la tenencia de la tierra con anterioridad a la iniciación de la Reforma Agraria
- Resultados de la Reforma Agraria
- Medidas que se han tomado o se piensan dictar en el futuro en torno a esos programas.

### Países Visitados

El grupo de estudio visitó Filipinas del 3 al 12 de junio de 1963. Luego se trasladó a Formosa en donde permaneció hasta el 5 de julio y finalmente a Japón del 5 al 19 de julio. A continuación se hace una somera descripción de lo realizado en el campo de la Reforma Agraria en cada uno de los países visitados:

#### a. Filipinas

El Estado de Filipinas está constituido por un conjunto de 7,080 islas, de las cuales las de mayor extensión son: Luzón, Mindanao, Negro, Leyte, Mindoro, Cebu y Masbate. Su superficie total es de aproximadamente 300.000 Km<sup>2</sup>, con una población de poco más o menos treinta millones de habitantes.

En realidad no se puede decir que en Filipinas exista en ejecución una verdadera Reforma Agraria. Durante la visita realizada se informó al grupo que estaba aún en debate en el Senado el respectivo proyecto de ley.

Dentro del campo agrario ha habido diferentes organismos encargados de la ejecución de planes de colonización y parcelación, especialmente de distribución de tierras baldías o estatales.

Al momento de la visita el NARRA (National Resettlement and Rehabilitation Administration) era el organismo encargado de la realización de los programas de parcelación y esentamiento de campesinos en tierras baldías o estatales.

Dicho organismo fue creado por Ley N°1160 de 18 de junio de 1954, como una dependencia del Ministerio de Agricultura y en la actualidad tiene 16 proyectos en ejecución dentro del territorio filipino, conducidos por un personal

---

\*) N. de R. Posteriormente la ley fue aprobada en 1963. Se persigue elevar la productividad mejorando simultáneamente la distribución de los ingresos. Para facilitar las operaciones al nivel local se establecen los "distritos de reforma agraria".

CIRA - ARG.

B - IV

de 785 funcionarios. Para financiar las funciones que se le han encomendado la ley establece que dentro del presupuesto de la nación se dispondrá de cinco millones de pesos filipinos para el primer año y para los años siguientes de ocho millones anuales. A la fecha en que se realizó el viaje no se había cumplido con tal obligación legal ya que en total, desde el día de la fundación de ese organismo (1954) hasta junio del año en curso se le habían girado cuarenta y seis millones de pesos filipinos.

De dichos ingresos se les dijo a los visitantes que se gastan dos millones de pesos filipinos en administración y el resto en la obra de colonización.

De las 29.740.972 hectáreas en que se calcula el total de la superficie de Filipinas, se estima que poco más o menos 17 millones de hectáreas pertenecen al Estado, de las cuales es colonizable una área de cuatro y medio millones de hectáreas .

Los trabajos de colonización realizados hasta junio de 1963 por el NARRA cubren una superficie de 240.000 hectáreas en la cual se ha logrado asentar a 30.600 familias campesinas.

Los lotes o parcelas colónicas que otorga el NARRA tienen una superficie que oscila entre seis y diez hectáreas. Estas parcelas son traspasadas en forma gratuita a los colonos, quienes además del terreno reciben del Estado los materiales para la construcción de sus habitaciones, alimentos, semillas y herramientas.

De los cálculos hechos por el NARRA se desprende que el asentamiento de cada colono cuesta 2.212,40 pesos filipinos en área boscosa, y 2.202,45 pesos filipinos en área sin bosque. Esta suma la paga el colono en un plazo de 13 años.

Ni el terreno ni los gastos de infraestructura se le cobran al colono, a quien no se le otorga el título de propiedad sobre su lote, sino después de dos años de que haya cultivado bien su parcela.

Según los datos que se le suministraron al grupo, de todos los programas de colonización el NARRA solamente recupera un 25% de la parte que deben pagar los colonos.

Dentro del programa de visitas y reuniones que celebraron los visitantes durante su permanencia en dicho país, se tuvo oportunidad de entrar en contacto con una serie de funcionarios tanto del gobierno central como de entes autónomas o semiautónomas, destacándose en forma muy especial una entrevista en el señor Vice-Presidente de la República encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores, don Emmanuel Peláez.

Se tuvo la oportunidad de recibir informaciones sobre diversas actividades que se llevan a cabo en Filipinas en el campo del desarrollo económico, educacional y en especial del desarrollo comunal.

Se hicieron varias giras de observación, habiendo visitado diversas zonas de la isla de Luzón tales como Baguio, Lingayen, etc.

Asimismo se visitó el "Community Development Training Center". Los Baños, Laguna. Este es un centro de adiestramiento para líderes del desarrollo comunal, en donde poco más o menos 400 estudiantes graduados, con preferencia agrónomos, veterinarios y economistas, son debidamente capacitados para el desempeño de sus labores futuras. También fue visitado el IRRI (International Rice Research Institute), el ACCI (Agricultural Credit and Cooperative Institute), el Departamento de Economía Agrícola, el cual efectuó, en el año 1954, un estudio en relación con la situación de la tenencia de la tierra de 5.500 agricultores, fincas que van a ser nuevamente observadas con el propósito de determinar los cambios que en ellas se hayan podido producir.

Finalmente en las oficinas del PIA (Program Implementation Agency) se hizo al grupo visitante una amplia y muy documentada exposición sobre los programas a realizar dentro del campo de la Reforma Agraria, una vez que sea emitida la correspondiente legislación, que como se indicó anteriormente estaba sometida a conocimientos del Senado Filipino.



b. Formosa (Taiwan)

Consideran los integrantes del grupo, desde el punto de vista de la Reforma Agraria, que del viaje al lejano Oriente, la visita a Formosa ha sido la de mayor provecho, no sólo por la clara y detallada información que se les diera de todas las etapas que sufrió dicho proceso sino, y particularmente, por los excelentes resultados que ese cambio estructural de la tenencia de la tierra ha tenido en esa isla.

Formosa tiene una área de aproximadamente 36.000 Km<sup>2</sup> con una población de 11.500.000 habitantes, de los cuales 1.780.910 son trabajadores agrícolas. El número de fincas asciende a 800.835. El área arable es de 871.750 hectáreas dividida en la siguiente forma: área bajo riego, 528.149 hectáreas; área de secano, 343.601 hectáreas.

Según se informó a los visitantes, el promedio de extensión de finca por familia es de 1.09 Hás. siendo el número de trabajadores por familia de 2,2 con un promedio de personas por familia de 7,09. El capital fijo por finca (terreno, casas, semovientes, herramientas, etc.) asciende a U.S. \$3.800.

Tanto los funcionarios del gobierno como los campesinos y gentes con quienes se estuvo en contacto proporcionaron la más cálida acogida y permanentemente estuvieron dispuestos a suministrar toda la información necesaria a efecto de que el grupo pudiera apreciar los cambios operados dentro de ese territorio, a partir de la fecha en que el Gobierno Nacionalista se estableció en la isla. Sus numerosas preguntas, a ratos casi inquisitoriales, fueron contestadas con gran claridad.

El programa preparado previamente a la visita lo fue en forma conveniente, sistemática y con el objetivo no sólo de enterarlos de la forma en que se planeó y ejecutó la reforma agraria, sino para que se dieran cuenta de todo el desarrollo económico y social alcanzado como consecuencia de esa misma reforma agraria.

En las giras de campo se tuvo oportunidad de recorrer la mayor parte de la isla, y así poder constatar

en el terreno las diferentes informaciones que, en conferencias en diversas oficinas y organismos, se proporcionaron.

A continuación se describen el proceso y resultados de la reforma. El plan de la reforma agraria tuvo en este país tres etapas: 1a., regulación de los contratos de arrendamiento; 2a. venta de terrenos públicos; y 3a., expropiación de tierras particulares y venta a los arrendatarios.

### Primera Etapa

Los contratos de arrendamiento existentes antes de la reforma agraria prácticamente sólo beneficiaban al propietario de la tierra. Este percibía como renta del 50 al 70 por ciento de la producción de la principal cosecha y en algunos casos aún exigía al arrendatario el pago adelantado de la renta anual y un depósito de garantía de uno a dos años de la renta.

En muy pocas ocasiones dichos contratos se hacían por escrito y la vigencia de los mismos dependía de la voluntad del propietario, quien en cualquier momento podía ponerles fin. Este le imponía cargas a las cosechas suplementarias y esperaba con frecuencia del arrendatario otros servicios tales como la cría de gallinas y pastos.

El arrendatario no tenía ninguna seguridad de la tierra arrendada y por ende ningún estímulo para usarla convenientemente, procurando adoptar sistemas de conservación ni la introducción de mejoras permanentes. Como consecuencia de todo esto, la productividad de la tierra era muy reducida y la posibilidad de compra de parcelas por parte de los arrendatarios se hacía casi imposible debido a que no podían ahorrar dinero para su adquisición.

Fue en vista de todas esas circunstancias que en 1949 se dictaron normas para regular los contratos de arrendamiento, los cuales debían ser por escrito; no podían ser menores de 6 años; y en cuanto a la renta anual, no podía ser mayor del 37,5% de la principal cosecha anual, tomando como base el año 1949.

Parece ser que los propietarios afectados en sus

intereses con motivo de la rebaja de los cánones de arrendamiento aceptaron tal medida, entre otras, por las siguientes razones:

- Temor al comunismo. Temían perder todo si no cedían en ese particular.
- Los arrendatarios ejercieron tal presión que de no haberse dado tal paso se hubiera podido provocar una situación muy seria.
- Se usó el método de la persuasión a afecto de que aceptarían tales medidas. En ese particular incluso, según se manifestó, el propio señor Vice- Presidente de República, Cheng Cheng, tuvo necesidad de sostener conversaciones con aquellos terratenientes más reacios para convencerlos de la bondad de las medidas planeadas.
- Los integrantes de la Asamblea Nacional venían de la China Continental, después de haber sufrido serias derrotas, circunstancia que favoreció el que se tomaran esas y otras medidas.

### Segunda Etapa

Una vez realizada la etapa de la reducción de las rentas agrarias, se procedió, en 1952, a la venta de las tierras públicas a quienes las estaban cultivando, a un plazo de diez años y al precio equivalente a dos y media veces el valor de la cosecha principal anual producida según las respectivas clases de tierra.

A los campesinos que adquirieron las tierras propiedad del Estado no se les entregaba título de propiedad definitivo, sino una vez que hubieran cubierto el total de su valor.

Esta segunda etapa o paso de la reforma agraria de Formosa tuvo básicamente dos finalidades:

- Convertir en propietarios a quienes venían cultivando tales terrenos, con las consiguientes ventajas que ese cambio trae consigo, y

CIRA - ARG.

B - IV

- Preparar el camino para poder dar el tercer paso, esto es expropiar las tierras de los particulares para luego vendérselas a los que las venían cultivando en calidad de arrendatarios. Si el gobierno no se hubiera desprendido de sus tierras, no hubiera tenido autoridad moral para aplicar a los particulares igual proceder.

### Tercera Etapa

Si bien es cierto que con las medidas tomadas en las dos etapas mencionadas la situación económica en el ámbito rural tuvo una mejora considerable, la vida en esas zonas estaban aún muy lejos de lo ideal. A pesar de que las cuotas de arrendamiento se habían reducido, éstas resultaban gravosas para los inquilinos debido a que ellos tenían que sufragar los gastos de abonos y tasas para el riego, y en general, para efectos de producción y conservación de los recursos naturales renovables. No es lo mismo cuando la parcela es explotada en calidad de arrendatario que cuando se maneja en calidad de propietario.

Realizadas plenamente las anteriores fases se dispuso dar el paso de expropiar las tierras de los particulares, para luego vendérselas a quienes las venían cultivando.

La aplicación de la ley fue precedida por un minucioso estudio sobre la propiedad y utilización de los terrenos en toda la isla.

La tierra se clasificó conforme al tipo y a la productividad. Se estableció la norma de que el propietario cuyas fincas en arriendo excediesen de tres hectáreas, en tierra de riego de categoría de 7 a 12, o su equivalente en otras clases de tierra, debería vender al gobierno el exceso para que éste a su vez lo traspasara a los inquilinos, en las mismas condiciones establecidas para la venta de terrenos públicos

Se estableció como valor de las tierras a expropiar la suma equivalente a dos veces y media la cosecha principal anual.

A los propietarios se les cubrió el precio de la tierra entrégandoles el 70% de su valor en bonos y el resto (30%) en acciones de empresas del gobierno.

Los bonos serían cancelados en plazos semestrales durante un período de diez años y devesgarían un interés del 4% anual.

Los pagos se harían en la cantidad de productos estipulada, o su equivalente en moneda, según los precios que los mismos tuvieran en el mercado. El pago hecho en mercadería era una garantía para que los propietarios no sufrieran pérdidas por depreciación de la moneda.

En lo tocante al pago del 30% en acciones de empresas estatales se tomaron para ese efecto la Corporación de Cemento, la Corporación de Pulpa y Papel, la Corporación Industrial y Minera y la Corporación de Desarrollo Agrícola y Forestal, empresas que durante la dominación japonesa fueron propiedad de ese gobierno, pero que luego pasaron a formar parte del patrimonio del Gobierno de la China Nacionalista.

Se dispuso de tales empresas tomando en cuenta tres objetivos fundamentales:

- Cubrir en parte el pago de las tierras expropiadas.
- Desligar lo más posible el capital de los antiguos terratenientes de su tradicional vinculación a la tierra e invertirlo en el desarrollo industrial.
- Fomentar la industria privada dando la dirección de estas importantes corporaciones a accionistas particulares.

Muchos de los tenedores de acciones de las empresas mencionadas, posteriormente vendieron sus acciones.

El Banco de la Tierra de Formosa ha tenido y tiene actualmente una importante función en lo relacionado con la reforma agraria. Dicha institución propulsó los programas referentes a este importante cambio de la estructura agraria de Formosa y se encargó de emitir los bonos necesarios para pagar el valor de las tierras expropiadas y así mismo se le encargaron las funciones de: a) cobrar a los campesinos el precio de la parcela; y b) realizar el pago de los bonos.

A la fecha en que se practica la visita se informó al grupo visitante que el Banco ha cobrado el valor total de las parcelas y redimido íntegramente todos los bonos entregados en pago de las tierras expropiadas.

El Banco de la Tierra es una institución muy importante dentro del proceso del desarrollo económico y social de Formosa, ya que además de las funciones enumeradas, tiene, entre otras, las siguientes:

- Ayudar a los campesinos para el mejor aprovechamiento de la tierra mediante préstamos agropecuarios, con un interés del 14,4% anual y a plazos que van desde 6 meses a 14 años.
- Impulsar la urbanización, a base de construir viviendas populares directamente, o facilitando a los interesados préstamos con garantía hipotecaria.

Los hombres de gobierno en Formosa, en la realización de la reforma agraria, no se circunscribieron sólo a provocar el cambio de la estructura agraria de la isla, sino que simultáneamente impulsaron una serie de programas, debidamente coordinados, que han permitido que dicha reforma alcanzara el éxito logrado. Es así como han generalizado la educación, mejorando y ampliando los sistemas y zonas de riego, establecido y difundido nuevas prácticas agrícolas, mejorando las semillas, estimulado la mecanización, transformado el sistema de créditos, mercadeo y transporte, desarrollado el cooperativismo. En una palabra han realizado una verdadera reforma integral.

Como demostración clara del éxito logrado con la reforma agraria en el campo de la producción, basta decir que lo que hoy produce una hectárea en tierra irrigada, es igual a lo que producían antes de la reforma agraria, dos hectáreas, esto es, se ha duplicado la producción por unidad de superficie.

En cuanto al cambio sufrido en el tamaño de las fincas y en lo tocante al número de familias propietarias el siguiente cuadro es bien elocuente:

Cambios en los Tamaños de las Fincas, Antes y Después de la Implementación del Progreso de Tierra para el Trabajador.-

<u>Tamaño de las Fincas</u>	<u>Antes de la Implementación</u> 1952		<u>Después de la Implementación</u>		<u>Porcentaje de la situación inicial</u>
(hectáreas)	Area (Há.)	%	Area (Há.)	%	
Menos 0,5	67.511	10	92.146	14	137
0,5-1	102.577	15	146.042	21	142
1-3	227.577	33	285.627	42	125
3-10	175.064	26	124.113	18	71
Más 10	108.108	16	31.642	5	29
<b>Total</b>	<b>680.837</b>	<b>100</b>	<b>679.570</b>	<b>100</b>	<b>99</b>

Cambios en el Número de Familias Propietarias antes y Después de la Implantación del Programa de Tierra para el Trabajador, por Tamaño de Finca.

<u>Tamaño de las Fincas</u>	<u>Antes de la Implantación. 1952</u>		<u>Después de la Implementación</u>		<u>Porcentaje de la situación inicial.</u>
(Hectáreas)	Número de Familias Propietarias	%	Nº de Fams. Propietarias	%	
Menos 0.5	288.955	47	378.923	48	131
0.5-1	142.659	23	204.128	26	143
1-3	138.178	23	176.669	22	128
3-10	36.350	6	28.193	4	77
Más 10	5.051	1	1.516		30
<b>Total</b>	<b>611.193</b>	<b>100</b>	<b>789.429</b>	<b>100</b>	<b>129</b>

CIRA - ARG.

B - IV

c. Japón

De las observaciones hechas se puede decir en torno a la reforma agraria y a otros temas con ella conexos, lo siguiente:

- Antes de la ejecución de la reforma agraria en el Japón la tierra estaba en manos de latifundistas por una parte y de minifundistas por otra.
- Los latifundistas por lo general arrendaban sus tierras mediante contratos en virtud de los cuales el inquilino tenía que pagar como canon el 50% de la producción de la parcela. El propietario en cualquier momento podía ponerle fin al arrendamiento. La condición, pues, de los arrendatarios era bastante inconveniente, no siendo menos la de los minifundistas que apenas si ponían subsistir con lo poco que les producía su escasa tierra.
- Los terratenientes además de percibir excelentes ingresos al amparo de sus contratos de arrendamiento, ejercían una enorme ingerencia dentro de la cosa pública razón por la cual cada vez que se trató de emitir leyes para regular esa clase de contratos, éstos ponían en juego sus influencias con el objeto de que no se operaran tales cambios.
- La reforma agraria del Japón se produjo después de la Segunda Guerra Mundial, en virtud de una ley emitida en setiembre de 1946 y como parte de todo un proceso de transformación que sufrió ese país.
- En virtud de esa ley se expropiaron las tierras que no estaban siendo explotadas personalmente por sus propietarios y luego se adjudicaron a quienes las habían venido cultivando, con la excepción de que cada propietario podría conservar de las tierras no cultivadas por él personalmente una hectárea para darle en arriendo.
- Para esa época el área cultivada por familia campesina casi siempre era menor de tres hectáreas.



- Se fijó como precio de las tierras expropiadas la suma equivalente a 40 veces en tierras de secano.
- Para pagar los terrenos expropiados el gobierno emitió bonos a un plazo de 22 años, con un interés del 3,65% anual, no pudiendo ser redimidos dichos bonos en los primeros dos años.
- A su vez a los campesinos que compraron la tierra se les concedió un plazo para pagar su parcela de 24 años, con un interés del 3,2% anual.

Se manifestó a los visitantes que los terratenientes nunca aceptaron como justo el valor fijado a la tierra, valor que además, debido a la desvalorización de la moneda, quedó reducido a la cincuentava parte del fijado para la expropiación. Con base en esas circunstancias, se les dijo que se ha estado estudiando la posibilidad de emitir una ley para revisar el valor de las expropiaciones.

En síntesis, pues, la reforma agraria de Japón tuvo como objeto básico transformar en propietarios a quienes, en calidad de arrendatarios, venían cultivando la tierra, pero no se tomaron medidas para corregir los inconvenientes del minifundio.

Se les indicó que como resultado de la reforma agraria unido al uso de la tecnología agrícola, se ha operado en el Japón un aumento de la producción agropecuaria que asciende al 39% tomando como base el año 1933 en relación con el año 1961.

#### Facilidades Otorgadas

En general al grupo de estudio se le proporcionaron grandes facilidades de parte de los gobiernos de los países visitados, pero el caso de la China Nacionalista merece mención especial. Tanto de parte de los funcionarios del gobierno y entes autónomas, como de campesinos y particulares, hubo el deseo, el empeño si se quiere, en proporcionar toda la información requerida, en la forma más clara posible y siguiendo para ello un muy bien planeado programa.

CIRA - ARG.

B - IV

Experiencias Adquiridas y Aplicabilidad de las Mismas en América Latina.

Aparte de que todo viaje trae como consecuencia un buen aporte de conocimientos, especialmente cuando éste se realiza a regiones como el Lejano Oriente, con una cultura milenaria, si se analiza el motivo específico de la visita, las mejores experiencias fueron obtenidas en Formosa, en donde los resultados de la reforma agraria han sido excelentes, atribuibles, entre otras circunstancias o factores, a que antes de proceder a ponerla en marcha se llevaron a cabo una serie de estudios

- Recursos naturales.
- Situación de la tenencia y uso de la tierra.
- Crado de presión demográfica.
- Integración y condiciones económicas y culturales de las familias campesinas.
- Cultivos a que podrían dedicarse los futuros parceleros
- Estaciones experimentales.
- Sistemas de riego, vías de comunicación, escuelas, centros sanitarios, etc.
- Crédito agrícola.
- Extensión agrícola.
- Posibilidades de los mercados nacionales y extranjeros para los productos agropecuarios.
- Posibilidad de industrializar los productos agropecuarios.
- Capacidad de absorción por parte de la industria de la mano de obra rural.

Toda esa serie de estudios previos permiten tener un cuadro bastante exacto de la realidad de un país o región, y con fundamento en ella, elaborar y posteriormente ejecutar los programas de reforma agraria que correspondan.

Con base, pues, en la experiencia de Formosa, lo aconsejable es poder hacer esos y otros estudios antes de planear y ejecutar una reforma agraria. Claro está que desafortunadamente en el caso de América Latina todo ese conjunto de medidas o estudios previos no son fácilmente ejecutables básicamente por las siguientes razones:

- Falta de suficiente personal capacitado.
- Falta de fondos disponibles.
- Exceso de presiones de parte de los campesinos que claman por la tierra, lo que impide demorar la ejecución de programas de reforma agraria.

No obstante esos factores negativos, la experiencia de Formosa es valiosa y quienes tienen que actuar en el campo de la reforma agraria deben tenerla muy presente, por lo menos para determinados programas, si es que no pueden hacer los estudios previos para la realización total de la misma.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA

Argentina. Set-28 Noviembre 28-1964

GRUPO DE TRABAJOS POR PAISES

Problemas planteados por el Dr. José Marull

ARGENTINA

- 1.- Lista de Instituciones Agrarias en Argentina
- 2.- Conclusiones en relación con la estructura agraria
- 3.- Descripción de la tenencia (estructura)
- 4.- Comentarios s/tenencia

De Comercialización:(M)

<u>Objet.</u>	<u>Tipo</u>
M Instituciones Privadas de Acopio, Consignación y Compra.....	Privada
CPM Cooperativa de Crédito, Consumo, Prod. y Comercialización.....	"
MO Junta Nacional de Granos.....	Pública
M FACA.....	Privada
M Junta Nacional de Carnes.....	Pública
M Com. Regul. de Yerba Mate .....	"
M Junta Nacional Algodón.....	"
PM CAP.....	Privada
M Mercados.....	Priv. y Púb.
M Bolsa de Cereales.....	Privada
M Cámara de Comercio.....	"

De Investigación y Orientación:

IG Dirección Nacional de Estadíst. y Censos.	Pública
PIA Abast. Semilleros Privados.....	"
IO INTA.....	Pública
I CREA.....	Privada
IO SELSA.....	Pública
C Banco Nac. Argentina.....	"
C Banco Ganadero.....	Privada
C Banco Rural Argentino.....	"
C Bancos Provinciales.....	Pública
SO Federación Agraria Argentina.....	Gremial
Empresarios	
S Sindicatos Trabajadores .....	"
S Compañía de Seguros Agrarios.....	"
S Comisión Nac. Trabajo Rural.....	Pública
Conservación- O Adm. Nac. Bosques.....	"
Conservación Parques Nacionales.....	"
O Instituto Nac. de Vitivinicult.....	"

CIRA-ARG.

B-VI

PO	Sociedades Rurales .....	Privada
OP	Asociación de Criadores.....	"
	Colonización-Cons. Agrario Nacional.....	Pública
	Planificac. Consejo Nac. de Desarrollo.....	"
	Planificac. Consejo Federal de Inversiones.....	"
	Función Jurídica Cámaras Paritarias.....	"
	Función Jurídica Direc. de Arrendam.y Aparcer....	"
	Función Jurídica Sec. de Agricult.y Ganad.....	"

RESUMEN

<u>Tipo</u>		<u>%</u>
Privadas	16	42,4
Públicas	19	49,7
Gremiales	3	7,9
	<hr/> 38	<hr/> 100%

M- Comercio	= 11	25,6
P- Producción	= 5	11,6
C- Crédito	= 5	11,6
O- Orientación	= 8	18,6
I- Investigac.	= 5	11,6
S- Seguridad	= 4	9,3
Colonización	= 1	2,3
Conservación	= 2	4,7
Función Juríd.	= 2	4,7
	<hr/> 43	<hr/> 100.%

Conclusiones en relación con la estructura agraria

- a) Abundancia de organismos
- b) Superposición de funciones
- c) Falta de coordinación
- d) Insuficiencia de recursos financieros en las Instituciones Públicas para cumplir totalmente sus objetivos
- e) Existe estabilidad institucional
- f) Falta de una política agraria planificada
- g) No han alcanzado a modificar las deficiencias estructurales

Descripción de la Tenencia

A- Tierra

1- Tamaño ó volumen

En general podemos decir que en nuestro país hay en las

distintas zonas, problemas de latifundio (multifamiliares grandes) y de minifundios (sub-familiares) Faltan datos:  
Latifundios 38% área total  
Minifundios 58% (Nº de expl.)

## 2- Distribución

Originado principalmente por la época de la Independencia, Hay mala distribución de la tierra. Ha sido atenuado por las leyes de la herencia y muy especialmente por la colonización.

También ha habido posibilidades de compra por los agricultores hasta 1945 en que comenzó un gran proceso inflacionario que continúa y que actualmente imposibilita el acceso al verdadero productor pues su valor está por encima del de productividad.

564.000 explot. ± 65.000 arrendatarios (Censo 1960)  
157.000 " (Censo 1942)

## 3- Inventario, clasificación etc.

En general las tierras están inventariadas en cuanto a superficie y mejoras. En algunas zonas (Pcias. de Buenos Aires y La Pampa) están catastradas en base a información suministrada por el propietario en formularios muy completos.

### B- Formas de Tenencias (Comentarios) o Baja Producción

- 1) Infraestructura deficiente
- 2) Relativo acceso a la tierra facilitado por los distintos planes de transformación agraria (caso de los arrendatarios y aparceros pero que no es significativo)
- 3) Precios especulativos
- 4) Poco crédito orientado a la compra de la tierra
- 5) Escasa mecanización por el alto costo de la maquinaria
- 6) Alto costo de producción motivado por la baja productividad
- 7) Abundancia de monocultivos y falta de diversificación y rotación
- 8) Bajos niveles de vida en el sector asalariado
- 9) Predominio de la explotación extensiva
- 10) Buena conservación de los recursos naturales (en los latifundios principalmente)
- 11) Mala distribución de los ingresos (poca remuneración al trabajo)
- 12) Escasa tasa de inversiones
- 13) Ingresos reducidos en el sector más numeroso

CIRA-ARG.  
B-VI

- 14) Desocupación rural (migrac. internas de trabajadores)
- 15) Insuficiente acción del cooperativismo
- 16) Limitada intervención política del sector agrícola
- 17) Estructura actual es limitante del crédito agrícola

Datos estadísticos según IICA

<u>N° de Explot.</u> total	<u>N° de Explot.</u> <u>+ de 1000 Há.</u>	Porcentaje
564.000	28.000	5,10
	- de 5 Há.	
	81.000	14,37
Sup. en Há.		
Tot. de Explot.	+ de 1000 Há	
200.200.000	149.000.000	74,8
	- de 5 Há.	
	188.000	0,09

Número de propietarios y arrendatarios a través de los Censos de la República Argentina

<u>Año</u>	<u>N° Arrendatarios</u>	<u>Sup (Hás)</u>
1947	157.351	38.566.309
1952	125.678	31.392.956
1960	64.911	22.679.273
	<u>N° Propietarios</u>	
1947	171.918	62.434.866
1952	224.803	75.707.778
1960	233.950	103.219.103
	<u>N° Aparceros</u>	
1947	18.109	2.542.507
1952	-	-
1960	12.026	2.095.770

Plan de Transformación Agraria

N° de Arrendatarios que compraron: 12.042  
 Superficie " " : 1.388.007 Há.  
 Monto de las compras \$ 8.046.589.726

BRASIL



BRASIL

1) Prepare a continuación una lista de las Instituciones Agrarias de su país y anote frente a cada una los símbolos que la caracterizan de acuerdo con la siguiente clave:

<u>Objetivo</u>	<u>Tipo de Organización</u>
P= Produc. Agropecuaria	1- Gremial
I= Generar y difundir innovac. tecnológicas	2- Privada
C= Suministrar Crédito	3- Mixta(Priv-Púb.)
S= Rodear de seguridad a la finca y al productor	4- Pública, parte del Poder Ejecutivo
A= Abastecer al productor	5- Ente púb. autónomo
M= Comercializar los productos	
O= Orientar al productor	
E= Ejecución de la Reforma Agraria	
D= Control de los precios	
N= Desarrollo regional	
Z= Defensa de la producción	
T= Rodear de seguridad al trabaj. rural	

Nombre de la Instituc.	Objetivo	Tipo	Observaciones
* Superintendencia de Política Agrar.(SUPRA)	E	5	Organo de Ejecución de Ref.Agr.
* Ministerio de Agricult.	PAIO	4	
* Banco de Brasil S.A.	C	3	Cartera de Crédito Agríc.y Colon.
Confederación Rural Brasileña (CRB)	SO	1	
Confederac. Nac. de los Trabajad. en Agricult. (CONTAG)	T	1	
Asociac. Brasileña de Crédito y Asist.Rural (ABCAR)	CIO	3	Extensión Rural
+ Comp. Nacional de Seguro Agrícola (CNSA)	S	3	
+ Banco Nac. de Crédito Cooperativo (BNCC)	C	3	
+ Superintend. Nacional de Abastecim.(SUNAR)	D	5	
+ Superintend. de Desenvolv. del Nordeste (SUDENE)	N	5	Desarrollo Regional (Nordeste Brasil)

CIRA-ARG.

B-VI

Nombre de la Instituc.	Objetivo	Tipo	Observaciones
+ Superintend. del Plano de Valorizac. del Amazonas (SPVEA)	N	5	Desenvolvim. Regional (Valle del Amazona)
+ Superintend. de Valorizac. de Frontera Sudoeste.	N	5	
+ Compañía Brasileña de Almacenes (CIBRAZEM)	Z	3	
+ Comp. Brasileña de Alimentos (COBAL)	M	3	
+ Comisión de Financiam. de la Produc. (CFP)	M	4	Precios Mínimos
Instituto Brasileño del Café (IBC)	Z	4	
Instituto Nacional del Mate (INM)	Z	4	
Instituto del Azúcar y de Alcohol (IAA)	Z	4	

**CONCLUSIONES CON RELACION A LA ESTRUCTURA AGRARIA**

**CONTESTACION DEL GRUPO**

Al empezar el trabajo el grupo procuró conceptuar lo que es estructura agraria y se puso de acuerdo que por Estructura Agraria se entiende el ordenamiento institucional de la Agricultura. Así todas las Instituciones ligadas a la agricultura son incluidas por su influencia en las relaciones de producción agrícola, que es el objetivo, fundamental de la actividad agrícola.

Significa que la estructura agraria de un país se compone de una cantidad variable de instituciones, diferentes en especie y profundidad. Cada una de estas instituciones influyen en las otras y son por ellas influenciadas. Hay como una integración entre las diferentes instituciones, tendientes a un equilibrio. Por otro lado, cualquier acción sobre la acción agraria de un país debe llevar en máxima cuenta la interacción o interdependencia de las instituciones agrícolas.

No hay duda que en Brasil las Instituciones ofrecen

resultados que se pueden decir positivos pero, sin embargo, hay también que considerar lo poco que hicieran consideradas en conjunto; la falta de entrosamiento entre ellas con perjuicios en sus presupuestos; el alto índice de burocracia, más grande en las públicas y la característica de atender una parte de la población campesina, que, a lo mejor, no es la más necesitada.

#### DESCRIPCION DE LA TENENCIA DEL PROPIO PAIS

#### CONTESTACION DEL GRUPO

Hay que considerar dos aspectos en la forma de tenencia de la tierra en Brasil y que son:

1) Los que trabajan en tierra propia, y aquí tenemos que tener en cuenta dos puntos:

a- Los que dirigen y explotan la tierra efectivamente

b- Los que se hacen representar por otra persona que se llama ADMINISTRADOR. El porcentaje de las áreas de explotaciones con administradores es significativa y, más aún, si consideramos por región, el Nordeste brasileño sobresale.

2) Los que trabajan en tierra ajena

En Brasil hay tres formas fundamentales de explotación de tierras ajenas, los que explotan la tierra y no son sus propietarios sino en forma precaria y que sería:

#### A.-ARRENDAMIENTO

Cuando hay un contrato de locación de la tierra, por un cierto precio y determinado plazo. En Brasil los arrendamientos en ciertas áreas se realizan sin que haya un contrato escrito y con plazos cortos. Esto trae grandes perjuicios a los arrendatarios, explotadores, y, en general, al desarrollo agropecuario del país.

#### B- APARCERIA

Cuando se da la tierra a otra persona para que la explote y en cambio entregue una determinada proporción de la producción; esa forma ofrece aspectos negativos considerables especialmente sociales y económicos. No sólo es impuesta antes la proporción de lo que se debe entregar sino que en su mayoría también lo que se debe cultivar, por parte del dueño de la tierra. Son muy conocidos los tipos de aparcerías, "las medias", "las tercias" y "las cuartas". En ciertos y no pocos casos los aparceros se pueden considerar como esclavos de los señores de la tierra.

#### C- COLONATO

Cuando el uso de la tierra se hace sin arrendamiento y sin

CIRA-ARG.

B-VI

aparcería pero el trabajador explota la tierra prestando en cambio uno o más días de su labor en la hacienda. Si hacemos un estudio estadístico tenemos lo siguiente:

CATEGORIAS DE RESPONSABLES

Porcentaje de la cantidad de establecimientos

Región	Propietarios	Administradores	Arrendatarios	Ocupantes
Norte	65,5	3,5	5,9	24,4
Nordeste	63,8	6,1	13,4	15,0
Este	84,2	6,7	4,9	4,2
Sur	73,0	4,3	11,0	8,4
Centro				
Oeste	62,0	6,1	6,4	25,5
BRASIL	75,7	5,5	8,9	9,9
Porcentaje de la Sup.	66,5	24,0	6,0	4,0

Hay que considerar aún las tierras que pertenecen a las entidades públicas y que son el 5% de un área total de 232 millones de Hás. (Datos de 1950)

En cuanto al sistema de tenencia podemos hacer un resumen de la situación brasileña en la siguiente forma:

- 1) HACIENDA- Gran propiedad agrícola o pecuaria y en su mayoría absentista.
- 2) PLANTACION-Gran área de explotación con monocultivo-en su mayoría productos de exportación- Son ejemplos las haciendas de café, de cacao, de caña, etc.
- 3) IATIFUNDIO- Son grandes extensiones de tierras cultivables en general, con razonable posición económica, sin uso acorde a su tamaño, con pocas personas trabajando en ella
- 4) MINIFUNDIO- (Sub-familiar)-Propiedades de explotación pero con un área muy reducida, no puede mantener al productor y su familia. Se dan en áreas de gran concentración demográfica.

Si hacemos un estudio rápido sobre el tamaño de las explotaciones y sus relaciones con el área ocupada, con personal

empleado y con la producción tendremos:

Tamaño	Area	Personal empleado	Producción
Menos de 10 Há	2 %	0,2 %	0,1 %
Más de 10000 "	33 %	25 %	33 %
Medios	17 %	Poco menos de la mitad	0,4 %

Si hacemos relación entre el tamaño y el tipo de explotación tendremos lo siguiente:

Tamaño Há.	Area total Millones Há.	Area (%) Lavoura	Pastos (%)	Matas (%)
Menos de 10	5,9	68,8	1,7	5,0
10-100	47,7	28,0	29,3	16,5
100-1000	86,3	10,5	48,0	18,4
1000-10000	72,8	4,1	56,8	22,5
10000 y +	52,7	0,8	28,3	29,5

Se podría hacer un resumen sobre los propietarios y las áreas explotadas:

El 20% del área la tienen el 80% de los propietarios.  
El 80% del área la tienen el 20% de los propietarios.

### CHILE

#### I.- Instituciones-su objetivo y tipo de Organización en Chile

##### Corporación de la Reforma Agraria

CORA.- Formación de nuevas unidades económicas  
Pública Autónoma

##### Consejo Superior de Fomento Agropecuario

CONSFA.- Promoción de planes de desarrollo económico y coordinación de organizaciones públicas.  
Pública Autónoma

CIRA-ARG.

B-VI

Instituto de Desarrollo Agropecuario

INDAP.- Crédito Agrícola supervisado al pequeño agricultor.

Pública Autónoma.

Corporación de Fomento

CURFO.- Promoción de la producción.

Pública Autónoma.

Empresa de Comercio Agrícola

ECA.- Comercialización y regulación del Mercado.

Pública Autónoma.

Banco del Estado

Crédito General.

Público Autónomo

Universidades

Enseñanza e investigación.

Público y Particulares

Ministerio de Agricultura

Generar y difundir innovaciones tecnológicas

Público

Ministerio de Educación

Capacitación agrícola mediante escuelas agrícolas.

Público

Ministerio de Tierras

Administración y tenencia de tierras fiscales.

Pública

Ministerio de Economía

Política de precios

Público

Ministerio de Salud

Seguridad del productor y del obrero en el aspecto sanitario: Seguro Social

Público

Ministerio de Vías y Obras

Crear y mantener obras de riegos, caminos, puentes etc.

Público

Sociedades Rurales

Seguridad del productor.

Particular.

Instituciones de Capacitación de Mano de Obra

Elevar el nivel técnico y cultural del campesino.

Particular (Instituto de Educación Rural)

Instituto de Promoción Agropecuaria

INPROA.- Formación de unidades económicas en propiedades de la Iglesia.

Privada.

Asociaciones de los Productores y Cooperativas

Comercialización de los Productos

Privada.

Firmas Comerciales

Abastecer al productor

Privada.

Instituto de Investigaciones Agropecuarias

Generar innovaciones tecnológicas

Público Autónomo

2.- Conclusiones en Relación con la Estructura Agraria

- a) Gran Número de Instituciones
- b) Duplicidad de funciones
- c) Hay pocas instituciones que contemplan en sus objetivos la seguridad del productor y de la finca (Seguros, etcétera)

3.- Descripción de la Tenencia

I- Descripción

A.- Tierra

Tamaño según superficie

Explotaciones inferiores a 10 Hás.

Las explotaciones inferiores a 10 hectáreas representan el 0,9 % de la superficie agrícola. La cabida media de estas explotaciones es inferior a 4,5 Hás. Esto indica que en este grupo de predios se encuentran los minifundios cuya importancia numérica es considerable, pues representan la mitad de todas las explotaciones del país (150.759 explotac) Explotaciones sobre 1.000 Hás.

Las explotaciones sobre 1.000 Hás. representan así el 40,0 % de la superficie agrícola y constituyen el 2,2 % sobre el total de las explotaciones. Su cabida media es aproximadamente de 2.000 Hás.

Tamaño según Ocupación

Para dar una idea de como se distribuyen las explotaciones en cuanto al nivel ocupacional que proporcionan hemos tomado los siguientes valores:

Unidades que poseen tierra insuficiente para que una familia tenga trabajo durante el año.

## B-VI

Representan el 36,9% del total de las explotaciones y el 0,3% de la superficie agrícola.

En el otro extremo tenemos aquellas explotaciones que proporcionan trabajo a más de 12 familias y que requieren por lo tanto, una organización jerárquica. Estas son el 6,9% del total de las explotaciones y representan el 78,5 por ciento de la tierra agrícola.

B. - Formas de tenencia

Sobre un total de 27.712.309 Hás, la distribución bajo la cual se trabaja la tierra es la siguiente:

Tierras propias	70,1 %
" arrendadas	22,8 %
" cedida.	3,2 %
" ocupada	3,9 %

II - Análisis de la Tenencia

## a) En relación con la producción

El sector agrícola aunque ocupa el 27,5% de la población activa sólo contribuye en un 14,8% del Ingreso Nacional.

Un dato interesante nos pareció el relacionado con el uso del suelo que hacen los predios de diferentes tamaños. Así por ejemplo, en cultivos anuales, los que tienen entre 30 y 50 Hás. tienen el 55 por ciento de su superficie con este tipo de cultivo, en cambio los que van de 200 a 500 Hás. sólo ocupan un 33,5 % .

También se han hecho algunas comparaciones de la producción de predios mayores de 100 Hás. con parcelas de hasta 40 Hás. (Colonia P.A. Cerda Años 1956-57) La entrada media bruta por Há regada fue en los fundos de E° 98 y en las parcelas de E° 150.

## b) Aspectos económicos

Del estudio anteriormente citado obtenemos algunas cifras que nos ilustran como se distribuye el ingreso según el tamaño de la explotación. En los predios de menor tamaño el 50% de la población activa recibió el 14 % del ingreso; en cambio, en las explotaciones de mayor tamaño, el 60% recibió sólo el 4%

## c) Aspecto Político

En un estudio efectuado en la zona de San Vicente



de Tagua-Tagua provincia de O'Higgins se encontró que sólo el 46% del total de inquilinos podía ejercer el derecho a voto. Según el censo el número de inquilinos en el país alcanza a 82.000 personas que representan el 12,4% de la población activa agrícola.

#### 4.- Comentarios sobre la tenencia

De acuerdo con lo anteriormente expuesto tenemos que:

- a- Existe una distribución desigual de la propiedad. Hay una gran concentración de la tierra en pocas manos.
- b- En base a la clasificación de tamaño según la capacidad ocupacional de las explotaciones vemos que el problema de la concentración de la tierra en pocas manos, se agrava.
- c- Respecto a las formas de tenencia las cifras dadas revelan que la mayoría de las explotaciones son trabajadas por los propietarios.
- d- Los estudios económicos realizados demuestran que la producción por Ha. es mayor en los predios de menor tamaño.
- e- En cuanto al monto y la distribución del ingreso son mayores y más equitativos en los predios de menor tamaño.
- f- El sistema de tenencia actual, limita la participación política del obrero agrícola.



P A R A G U A Y

Estructura y Tenencia

1.- La estructura agraria institucional del Paraguay, está formada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como institución fundamental y los organismos públicos, autárquicos, mixtos y privados que tengan que ver con las siguientes funciones:

- 1) Los servicios de defensa y estímulo a la producción agrícola, ganadera y forestal.
- 2) El estudio de los recursos económicos del país, su defensa y el control de las explotaciones de los mismos a excepción de los vinculados al subsuelo.
- 3) La educación técnica, la orientación profesional y la propaganda de conocimientos aplicados en la materia respectiva.
- 4) El régimen del crédito agropecuario y las cuestiones relativas al cooperativismo.
- 5) La regulación y coordinación económica de la producción agraria y ganadera.
- 6) Las estadísticas agrícolas y económicas.
- 7) Las cuestiones de tierra y colonización, el régimen fundiario, la migración interna, la inmigración y la repatriación. Estas funciones específicas mencionadas han motivado la creación de los siguientes organismos:

a) Ministerio de Agricultura y Ganadería  
creado por decreto N° 13681 del 4 de agosto de 1950 que establece sus funciones y creada por decreto N° 1000 del 9 de octubre de 1950 que estructura sus dependencias.

b) Instituto de Bienestar Rural (I.B.R.), ente de la Reforma Agraria creada el 30 de julio de 1926, con el nombre de Departamento de Tierra y Colonias, y reorganizada por la ley N° 852 del 22 de marzo de 1963, que crea el I.B.R. y la Ley 854 del 22 de marzo de 1964 que establece el Estatuto Agrario.

Vale la pena citar las principales funciones de este organismo, para un comentario posterior que dice así:

El I.B.R. estimulará y garantizará la propiedad privada inmobiliaria rural que cumple con una función especial Económica, contribuyendo al bienestar rural y al Desarrollo de la Economía Nacional, transformará la estructura agraria del país, obtenida con la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de

CIRA-ARG.

B-VI

de la Nación.

Mediante un sistema justo de distribución de la tierra, asistencia técnica y social, adecuada organización para hacer a los sujetos, usufructuario del crédito, de la producción y su colocación de modo tal a permitir al trabajador rural una estabilidad económica: la explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional, cumplir las disposiciones sobre conservación y reposición de recursos naturales renovables, fomentar la colonización, con la migración interna, la inmigración y la repatriación, el Instituto del B.R. es un organismo autárquico con personería jurídica.

c) Corporación Paraguaya de Carnes, creada por decreto Ley 381 /44- Ley 710 del 25 de julio de 1961, organismo ~~mixto~~ autárquico con personería jurídica constituida por el Estado y los productores ganaderos.

d) Crédito Agrícola de Habilitación- fue creada por decreto Ley 1611/43 y modificada sucesivamente por las leyes N° 119/52 y 382/56, es un organismo autárquico.

e) Banco Nacional de Fomento- fue creado por decreto Ley N° 281 del 14 de marzo de 1961, es una institución autárquica con personería jurídica.

f) Banco Central del Paraguay- fue creado por decreto Ley N° 18 del 25 de marzo de 1952, es una institución autárquica con personería jurídica.

- 1- Determina la política monetaria, crediticia y cambiaria de la Nación sujetas a las condiciones del Dto. Ley de su creación y en coordinación con la política económica general del Gobierno.
- 2- Promover la liquidez y solvencia del sistema bancario, y una adecuada distribución del crédito, conforme a los intereses generales de la Economía Nacional.
- 3- Acumula reservas monetarias internacionales para preservar al país de presiones monetarias indebidas y capacidad al Banco para moderar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones de la balanza de pagos del país sobre el medio circulante, el crédito y las actividades económicas en general.
- 4- Consejo Nacional de Coordinación Económica- fue creado por la Ley N° 47 del 25 de noviembre de 1948, es un organismo que depende directamente de la Presidencia de

la República. Sus principales funciones son:

- a) Revisar los proyectos de leyes en materias tributarias, presupuestaria o de deuda pública.
- b) Coordinar la gestión financiera con el desarrollo económico del país.
- c) Dirigir la política económica y su planificación.
- d) Resolver asuntos sobre Bancos, créditos y moneda, de conformidad con las leyes que regulan estas materias.
- e) Establecer previo informe del Departamento del Trabajo, las variaciones del salario general incluso los salarios mínimos, así como las disposiciones que afectan de una manera general la legislación industrial y régimen de trabajo.
- f) Establecer las directivas para la distribución de artículos de primera necesidad y para la fijación de precios máximos en caso de necesidad.
- g) Dirigir la redacción de los proyectos de comercio y de convenio o acuerdos internacionales que tengan relación directa o indirecta con la economía o finanzas nacionales.
- h) Fijar el régimen de precios mínimos de acopio de productos agrícolas.
- i) Proponer soluciones a los problemas de la racionalización administrativa, incluso la creación de nuevas reparticiones y la supresión o fusión de las ya existentes, o su translación de un Departamento de Estado a otro.
- j) Supervisar el desenvolvimiento de las administraciones de los entes autárquicos conforme a las atribuciones de las leyes respectivas que acuerdan el Poder Ejecutivo o los Ministerios.
- k) Estudiar la financiación de los planes económicos de la Administración Central y de los entes autárquicos.
- l) Supervisar el desenvolvimiento de los servicios públicos.
- m) Proponer el régimen de concesión de empresas industriales o de servicios públicos.

La Federación Nacional de la Producción Industrias y Comercio y la Asociación Rural del Paraguay, son organismos de carácter gremial, con personería jurídica; con estos organismos, además de otros de carácter internacional como: STICA-FAO- e IICA, etc. se completa la Estructura Agraria Institucional del Paraguay. Como comentario podría remitir un criterio per-

CIRA-ARG.

B-VI

sonal diciendo en primer término que entre todas estas instituciones debe existir mayor coordinación a fin de no quebrantar los distintos intereses de los distritos y grupos económicos del país.

Es necesario la agrupación de todas estas entidades en un organismo central capaz de tomar decisiones y recursos para ejecutarlos. Antes de pasar a describir la tenencia, creo que los compañeros se preguntarán si con esta formidable estructura al parecer, -Qué se está haciendo en el Paraguay? - y les diré, que mi país, muy al contrario de otros, no ha recibido ningún préstamo extranjero considerable para desarrollo, los programas se llavan a cabo con recursos propios en casi todas las veces y, especialmente refiriéndome al de R. Agraria diré que se desvelva exclusivamente dentro de los recursos nacionales, de esta forma, no puede menos que, calificarse de aceptable la labor de afincamiento de 30 mil familias campesinas en 7 años a través de migraciones, inmigraciones y repatriación en una zona donde anteriormente existían 11 propietarios, amén de muchas otras actividades similares en otras zonas del país como la Colonia Ganadera Nueva Asunción del Chaco Paraguayo.

No se si exactamente describiré la tenencia en el Paraguay, pues en las estadísticas citadas ayer por el profesor Marull no figuraba el Paraguay, pero tengo fresca aún la memoria de aquella clase, en que se ha explicado, la sucesión de la tenencia y yo quisiera también dividir en épocas todo esto.

1ra. Epoca	Pre-Colombina hasta 1537
2da. "	Colonial de 1541 a 1811
3ra. "	de 1811 a 1870-Independencia-Guerra Grande
4ta. "	de 1870 a 1935- Guerra Grande-Guerra-Chaco
5ta. "	de 1935 a 1947- Guerra Chaco-Guerra Civil
6ta. "	Actual

Pero a pesar de todo lo dicho, en el Paraguay sigue habiendo de latifundios y minifundios antieconómicos entre los que se encuentran los clásicos grupos de arrendatarios, aparceros u ocupantes.

De un análisis personal puedo deducir que entre estos grupos hay marcadas diferencias; discriminemos simplemente en dueños y no dueños de tierras .

Los propietarios tienen más seguridad inherente a su pro

pia condición, más oportunidades en obtención de créditos y mejor consideración en la comunidad.

Los no propietarios, no cuida de lo ajeno como suyo, eso es muy latino, usa indiscriminadamente la tierra porque sabe que depende de otro Señor; tiene menos oportunidades, menos ambición y socialmente no es bien considerado, "No tiene respaldo", no tiene oportunidad de participar de organizaciones cooperativas en las mismas condiciones de un propietario, etcétera.

En general, todos los grupos se dedican a cultivos diversos.

Los propietarios pueden pensar en cultivos más o menos perennes, como Tung, yerba, citrus, etc., pero los no dueños de tierra se dedican preferentemente a cultivos de renta anual. Actualmente al Este del Paraguay es relativamente más fácil hacerse propietario, pues el costo oscila entre los siguientes precios:

Tierra de monte de 2 a 4 mil guaraníes la Ha.

Tierra en Rosado 10 a 20 " " " "

A poca distancia de los centros de consumo, puede decirse, con obras de infraestructura, con facilidad hacerse propietario en poco tiempo.

(Solamente tenemos un caso de tenencia de la tierra en común, a través de una cooperativa de producción, que no es muy halagador).

El estudio somero de la tenencia de la tierra en el Paraguay, revela que no es aún lo deseable. Creo que la unidad económica ideal es la siguiente:

En la Zona Central 10 a 15 Hás (alrededores de Asunción)

En la Zona del Este y del alto Paraná y resto de la Región Oriental 20 a 40 Ha.

En la Zona del Chaco 300 Ha.

En el Paraguay abrigamos la esperanza de que en un futuro no lejano sea una realidad el lema del I.B.R. de que "todo hogar paraguayo debe estar asentado en un pedazo de tierra propia"

CIRA-ARG.  
B-VI

FORMA DE TENENCIA POR SUPERFICIE  
TOTAL (1)

TAMAÑO TENENCIA	Total	Propiet	Arrend.	Ocup <sup>tes</sup>	Intrusos y Otros
Total	149.614	48.650	10.761	65.863	24.340
0 a 0,9	6.422	1.232	799	3.717	674
1 a 4,9	62.292	11.882	5.742	33.259	11.409
5 a 9,9	34.949	12.011	2.014	14.565	6.359
10 a 49,9	38.174	18.308	1.841	13.053	4.972
50 a 99,9	2.837	1.801	87	557	392
100 a 999,9	3.391	2.460	113	418	400
1000 a 9999,9	1.274	737	146	283	108
10000 y más	275	219	19	11	26

(1) Estos datos son del Censo Agropecuario de 1956.  
De 1956 a 1963 se han entregado títulos definitivos de propiedad a 30.000 familias aproximadamente, conforme a la Política de Reforma Agraria.-



U R U G U A Y

I.- Instituciones Agrarias.

Para enumerar las Instituciones que regulan la actividad agropecuaria en el Uruguay, sólo tendremos en cuenta aquellas que de modo directo tienen tal objeto, puesto que es imposible dividir las instituciones de un país en agrarias y no agrarias; así por ejemplo, las instituciones de Justicia, Policía de seguridad, Salubridad Pública, Instrucción Pública, entre otras, regulan tanto la actividad agropecuaria, como cualquier otra actividad.

1° Instituciones públicas.

- a) Ministerio de Ganadería y Agricultura. Es un órgano jerarquizado, dependiente del Poder Ejecutivo, integrado por direcciones que componen su estructura, de algunas comisiones honorarias, en las cuales existe cierto grado de desconcentración, y de centros de investigación y extensión. El Ministerio en los hechos ha funcionado en una actividad de contralor, por cuanto no existen departamentos especializados ni tampoco los técnicos necesarios. Es por ello que en un período reciente se ha ido a la creación, entre otros, de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, la que tiene fundamentalmente por objetivo, la formulación de planes de explotación agropecuarios, que funciona eficazmente, en virtud sobre todo de contar con afectaciones tributarias adecuadas. Funcionan asimismo los centros de investigación, uno en materia agrícola y otro en materia veterinaria, que además de sus funciones de investigación, cumplen una eficaz tarea de extensión. Corresponde señalar la existencia de la Comisión Honoraria de Mejoramiento Ovino, que ha mejorado en cierta medida los niveles zootécnicos, así como la Dirección de Abastecimiento Agropecuario y la Comisión Honoraria del Azúcar.

- b) Instituto Nacional de Colonización. Es un organismo de carácter autónomo, cuyas resoluciones no pueden ser revisadas por el Poder Ejecutivo y que tiene como especialidad orgánica el servicio de colonización, aún cuando tal concepto no se ajusta al sentido corriente de colonización, ya que implica medidas de redistribución de tierras. Funciona desde el año 1948 y fué el sucesor de la ex-sección de Fomento Rural del Banco Hipotecario del Uruguay.

La ley además de confiarle funciones de redistribución de tierra, le encomienda funciones crediticias y de asistencia técnica para sus adjudicatarios. En los hechos y debido a la insuficiencia de capital, su obra ha carecido de trascendencia ya que la misma ha incidido solamente sobre el 2% de la superficie agrícola del país. Además aún cuando la ley le ha dado amplias facultades en cuanto al régimen de adjudicación de fracciones, el Instituto se ha definido preferentemente por un régimen de adjudicación en arrendamiento.

- c) Banco de la República. El Banco de la República es también un ente autónomo que suministra normalmente los créditos para los productores agrícolas en general, en los hechos aún para los adjudicatarios del Instituto Nacional de Colonización.

Las líneas de crédito agrícola son sumamente variadas y comprenden inclusive préstamos para la adjudicación de inmuebles rurales. El sistema crediticio ha funcionado con cierta eficacia y no ha sido por cierto, un obstáculo al desarrollo agropecuario.

- d) Banco Hipotecario. Es también un ente autónomo que financia mediante el sistema de títulos hipotecarios, directamente o en forma conjunta con el Instituto Nacional de Colonización en otros casos, la adquisición de inmuebles rurales. Su importancia en este sentido tiende cada vez a reducirse por las dificultades de colocación de los valores hipotecarios.

- e) Banco de Seguros. Se caracteriza como un ente autónomo y entre una de sus especialidades orgánicas tiene la prestación de servicio de seguros agrícolas en un régimen de monopolio. No existe un régimen de seguro agrícola obligatorio, no obstante lo cual el Banco de la

República exige a sus prestatarios en determinados casos la contratación de seguros como condición para la obtención de los préstamos.

- f) Conaprole y Frigorífico Nacional. La Cooperativa Nacional de Productores de Leche se caracteriza como una persona de derecho público no estatal, de integración mixta, que interviene en el abastecimiento de leche a Montevideo. De análoga naturaleza es el Frigorífico Nacional.
- g) Servicios de enseñanza. Corresponde mencionar las Facultades de Agronomía y Veterinaria, de nivel universitario y la Universidad del Trabajo, las Escuelas Granjas y las Escuelas Agrario Industriales, en la formación de técnicos agrarios, capataces rurales, expertos agrarios, etc.

Es conveniente destacar que los gobiernos departamentales, desde que el constituyente les ha atribuido potestades tributarias sobre la tierra, puede incidir directamente en el proceso productivo, sobre todo desde el momento en que han empezado a aplicarse tasas progresivas.

## 2° Organismos privados.

Podemos señalar aquí, que en materia de investigación y de asistencia técnica, la actividad privada ha tenido escasa significación. Innumerables Bancos Privados tienen líneas de crédito agrario, muchas veces financiado por medio de redescuentos en la Banca Oficial. Existen numerosas firmas comerciales debidas a la fabricación y venta de insumos agrícolas, tales como fertilizantes, semillas, etc.

Entre las organizaciones gremiales corresponde destacar por su importancia la Federación Rural, organismo que agrupa a los productores rurales, la Liga Federal de Acción Ruralista, etc. Es igualmente interesante destacar que existe un movimiento cooperativista de cierta importancia en materia de comercialización de productos. Varias de ellas se agrupan en una federación llamada Fenacoa.

## II.- Conclusiones.

A pesar del gran número de instituciones que están orientadas hacia la actividad agropecuaria, cabe indicar que ellas no han funcionado eficazmente, ya que no han impedido un proceso creciente de concentración de tierras por un lado y de excesiva subdivisión por otro, ni han impedido un estancamiento de la producción agropecuaria en los últimos años.

En lo social, a pesar de contar el país con un estatuto del trabajador rural fijado por ley, el mismo no ha tenido trascendencia en cuanto a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores asalariados. Además los Servicios de salubridad y de enseñanza no han sido eficaces en el medio agropecuario.

## III.- Descripción del sistema de tenencia en el Uruguay.

El sistema de tenencia en el Uruguay se caracteriza por un alto grado de concentración en pocos empresarios y una excesiva subdivisión en el otro extremo. Datos al respecto pueden obtenerse de los relevamientos censales del año 1961, que los clasifican en base de establecimientos, o de las retabulaciones de la CIDE que la clasificó en base al tamaño de los inmuebles. Corresponde destacar que los datos aparecen fuertemente distorsionados por la existencia de gran número de sociedades de capital con acciones al portador generalmente semipersonales, que impiden determinar la extensión que realmente controla o explota una sola persona.

Sea atendiendo al tamaño de las explotaciones o al volumen de la mano de obra empleada, resulta la existencia de un número relativamente pequeño de establecimientos de gran extensión o multifamiliares y por otro lado la existencia de gran número de establecimientos subfamiliares que ocupan una pequeña extensión del área agrícola. En general podemos decir que las fincas multifamiliares son de explotación ganadera, con escasa diversificación y que cuando se realizan cultivos ellos son de carácter netamente extensivos.

#### IV.- Análisis del sistema.

##### Producción.

- a) **Volumen.** La producción agropecuaria en los últimos 30 años revela una situación de estancamiento ya que su tasa de crecimiento es similar a la del aumento de la población, a pesar de ser esta última una de las más bajas en América Latina. El crecimiento de la producción se ha operado merced a la agrícola, ya que la pecuaria ha permanecido prácticamente estacionaria. Por lo demás el crecimiento de la producción global agrícola se ha producido merced a una sustitución de explotaciones.
- b) **Naturaleza.** La producción pecuaria representa más de las 3/4 partes de la producción y dentro de ella la carne bovina constituye el producto más importante individualmente considerado.

La lana, que le sigue en orden de importancia, ha mantenido una participación constante en el total. Entre los productos agrícolas el trigo es el más importante y en determinado momento llegó a constituir el 13% de la producción total, aún cuando en la actualidad ha reducido su importancia.

- c) **Insumos.** En general podemos decir que la utilización de insumos es muy limitada. Así para 1961 lo invertido en insumo representaba sólo el 21% de la producción total.

En materia de fertilizantes se ha notado un incremento como consecuencia de una política de subsidios a los fertilizantes y sobre todo debido a su empleo reciente en tierras ganaderas.

Debe considerarse sin embargo insuficiente el empleo de fertilizantes.

- d) **Productividad.** El análisis de la productividad de los factores de producción nos demuestra bajos niveles de productividad en el factor tierra y en el factor capital, que con los recursos escasos del país. Sin embargo en lo que se refiere al factor mano de obra,

cabe señalar que en los establecimientos de gran extensión ella es sumamente alta, siendo apenas inferior a la de la mano de obra industrial. En los establecimientos medianos, ella no llega a pagar los salarios mínimos que fija la legislación laboral.

#### Uso y conservación de recursos naturales.

Se carece en el país de un inventario de recursos naturales y se carece además de legislación sobre conservación de los mismos. Investigaciones recientes demuestran que existe un área considerable del territorio agrícola sometida a procesos de erosión acelerada.

#### Aspectos económicos.

- a) Ingresos. Para 1961 el producto bruto interno del país se estimaba en \$14.784.000.000 y el P.B.I. del sector agropecuario se estimaba en \$2.990.000.000. Respecto a la distribución del ingreso dentro del sector carecemos de datos, pero en términos generales podemos considerar lo proporcional a la superficie poseída por los distintos grupos de empresarios, toda vez que la tributación no es en nuestro país, por lo menos en lo agropecuario, progresiva. La mala distribución del ingreso se considera una de las causas que obstan a la formación de capital.
- b) Inversiones. Análisis recientes sobre las inversiones en el agro uruguayo demuestran que las inversiones relativas a casas, galpones, y existencias ganaderas tienen una participación muy importante en el total. En cambio las inversiones que podemos llamar tecnológicas han tenido muy poca importancia, representando apenas el 2% del total de inversiones efectuadas. Sólo la maquinaria y equipos han tenido importancia dentro de las inversiones tecnológicas, pero estas han sido destinadas principalmente a la agricultura extensiva, teniendo como consecuencia elevar la productividad de la mano de obra que ya es alta en nuestro país, pero no la productividad del factor tierra.

- c) Ocupación. A pesar de la baja de crecimiento de la población, el agro uruguayo no ha sido capaz de suministrar ocupación a la mano de obra agrícola produciéndose un éxodo hacia otros sectores que tampoco han sido capaces de absorberla. La desocupación rural, debe buscarse en el estancamiento de la producción y en las explotaciones extensivas que utilizan escasa mano de obra.
- d) Incentivos económicos. En el país ha existido una amplia política de estímulos mediante la fijación de precios, sea al productor, al consumidor, por vía del manejo de detracciones (carne-lana). Pero esta política no ha sido debidamente considerada y muchas veces fijó precios demasiado altos, que impidieron que los empresarios se esforzaran en aumentar la productividad.





PRUEBA I

Nombre \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_

Instrucciones:

Lea cuidadosamente cada pregunta

Sírvase expresar sus opiniones llenando este formulario

Procure que sus respuestas sean breves y claras

1. Respecto a la conveniencia de una reforma agraria (como yo la entiendo), en mi país.

- Considero innecesaria una reforma
- Estimo que puede ser beneficiosa pero que no es indispensable
- Creo que es absolutamente indispensable hacerla
- No tengo opinión formada sobre este asunto

2. Mi respuesta a la pregunta anterior se fundamenta en las siguientes razones:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Refiriéndome ahora a los otros países del mundo, anoto a continuación aquellos tres que a mi juicio más precisan actualmente de una reforma; asimismo menciono tres que pienso requieren hoy menos de una reforma.

Necesitan reforma

No necesitan actualmente

_____	_____
_____	_____
_____	_____

4. Con el objeto de juzgar si un país cualquiera necesita o nó de una reforma agraria yo observaría los puntos que enumero a continuación:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

RESUMEN DE RESULTADOS DE LA PRUEBA 1

A continuación se resumen las opiniones expresadas por los participantes en el Curso:

1. Necesidad de reforma agraria en el propio país del participante

País	Innecesaria	Posiblemen- te benefic.	Indispensa- ble.	Sin opinión
Argentina			10	1
Brasil	1		5	
Chile		1	4	
Paraguay			1	
Uruguay			4	
	1	1	25	1

2.a Aquellos que se pronunciaron en favor de una reforma agraria en los países de la Zona Sur, piensan que ésta tendría los siguientes resultados beneficiosos:

- 1) Elevación del nivel de vida (15 respuestas)
- 2) Mejoramiento en la distribución de la tierra (7)
- 2) Desarrollo del país y de la producción agropecuaria (7)
- 4) Capacitación del productor aumentando la educación (5)
- 5) Elevación del nivel de consumo per cápita (3)
- 6) Redistribución de los ingresos (3)
- 7) Elevación de la productividad (3)
- 8) Reconocimiento de la realidad económico-social y política (2)
- 9) Mejor aprovechamiento de los recursos naturales (2)
- 10) Combate de la desocupación (1)
- 11) Disminución del éxodo rural (1)
- 12) Aumento en el grado de tecnificación (1)
- 13) Reducción en la estratificación social (1)
- 14) Reconocimiento de la importancia del sector agropecuario (1)

b. La opinión en contra de una reforma agraria se fundamenta en que una buena política agraria la haría innecesaria.

3.a Excluyendo el propio país de cada participante, la reforma agraria se necesita más en los siguientes:

Brasil (15 respuestas), Perú (13), Paraguay (11), Chile (7), Bolivia (5), Haití (5), Uruguay (2), Argentina (2), Colombia (2), Centro América (2), India (2), Ecuador (1), Venezuela (1), España (1); casi todos los países de América (1).

No se pronunciaron: 4 participantes.

b. Excluido el propio, los países que menos necesitarían de una reforma agraria, a juicio de los participantes, son:

Estados Unidos (19 respuesta), Inglaterra (10), Alemania (8), Francia (6), Italia (3), Nueva Zelanda (3); Argentina, Australia, Holanda, Israel, Suecia, (2 respuestas cada uno); Canadá, Dinamarca, España, Europa Occidental, Japón, Noruega, Portugal, Suiza, Unión Soviética, Uruguay (1 cada uno).

4. A juicio de los participantes, los puntos a observar para juzgar la necesidad de una reforma agraria son los siguientes:

- 1) Tenencia de la tierra (28 respuestas)
- 2) Situación social (19)
- 3) Producción y productividad (17)
- 4) Ingreso per cápita (15)
- 5) Nivel de vida (12)
- 6) Factores políticos (11)
- 7) Desarrollo de la agricultura (9)
- 8) Desocupación (7)
- 9) Recursos naturales (5)
- 10) Desarrollo tecnológico (5)
- 11) Infraestructura (4)
- 12) Importaciones y exportaciones (4)
- 13) Ahorro (4)
- 14) Capacidad de consumo (4)
- 15) Mercados (3)

- 16) Desarrollo Industrial (3)
- 17) Estandar de vida (2)
- 18) Producción agropecuaria potencial (2)
- 19) Superficie (2)
- 20) Distribución de los ingresos (2)
- 21) Acceso a la propiedad (2)
- 22) Uso de la tierra (2)
- 23) Naturaleza y condiciones del suelo.
- 24) País desarrollado o sub-desarrollado.
- 25) Recursos financieros.
- 26) Distribución de la mano de obra.
- 27) Crédito agrario.



PRUEBA 2

Nombre.....  
País.....

Prepare a continuación una lista de las Instituciones Agrarias de su país y anote frente a cada una los símbolos que la caracterizan de acuerdo con la siguiente clave:

Objetivo

Tipo de Organización

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| P= Producción Agropecuaria                       | - Gremial                            |
| I= Generar y difundir innovaciones tecnológicas  | - Privada                            |
| C= Suministrar crédito                           | - Mixta (Privada y Pública)          |
| S= Rodear de seguridad a la finca y al productor | - Pública; parte del Poder Ejecutivo |
| A= Abastecer al productor                        | - Entepúblico autónomo               |
| M= Comercializar los productos                   |                                      |
| O= Orientar al productor                         |                                      |

Nombre de la Institución	Objetivo	Tipo	Observaciones
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....





CRECIMIENTO DE LA POBLACION MUNDIAL ENTRE LOS AÑOS 1650 y 2000  
(millones)

A r e a	A ñ o s							
	1650	1700	1750	1800	1850	1900	1950	2000 <sup>+</sup>
Norte-América	1	1	1	6	26	81	165	206
Meso-América <sup>++</sup>	3	3	4	9	13	25	51	98
Sud-América	4	5	6	14	20	38	110	213
Europa	96	106	117	156	214	303	392	489
Asia	257	347	437	595	656	857	1285	1974
Unión Soviética	7	17	27	37	60	126	201	344
Africa	100	98	95	90	95	120	203	299
Oceanía	2	2	2	2	2	6	13	20
Mundo	470	579	689	909	1086	1156	2420	3643

FUENTE: Encyclopaedia Britannica, World Atlas. 1957

<sup>+</sup> Las estimaciones de población para el año 2000 corresponden al punto medio entre los pronósticos calculados por diversos demógrafos. Los detalles pueden encontrarse en las siguientes publicaciones:

-- Determinants and Consequences of Population Trends.

New York: United Nations, Population Division. 1953.

-- Woytinsky, W.S. y E.S. Woytinsky. World Population and Production.

New York: Twentieth Century Fund. 1953.

-- Carr-Saunders, A.M. World Population: Past Growth and Present Trends.

Oxford: Claredon Press, 1936.

<sup>++</sup> Meso-América incluye México, Centro-América, Panamá y las Islas del Caribe.

AUMENTO ANUAL DE POBLACION DE AMERICA LATINA  
1950-60

P a í s	Aumento Por ciento
Argentina	1.7
Bolivia	1.4
Brasil	3.1
Chile	2.0
Colombia	2.2
Costa Rica	3.9
Cuba	2.1
Ecuador	3.1
El Salvador	2.8
Guatemala	3.0
Haití	1.3
Honduras	2.9
México	3.0
Nicaragua	3.3
Panamá	2.9
Paraguay	2.4
Perú	2.5
Rep. Dominicana	3.5
Uruguay	1.6
Venezuela	3.9
AMERICA LATINA	2.7

FUENTE: Unión Panamericana. Estudio Económico y Social de América Latina II. Washington 1963.

EFFECTO DE DIVERSAS COMBINACIONES DE FACTORES QUE LIMYTAN  
LA PRODUCCION DE ALIMENTOS EN EL MUNDO

		Area adaptada a <u>producción de alimentos</u> Porcentaje
<b>FACTORES INDIVIDUALES</b>		
	Luz solar adecuada	100
	Anhídrido carbónico adecuado	100
	Temperatura favorable	85
	Topografía favorable	64
	Lluvia segura	46
	Suelo fértil	46
	Lluvia adecuada	43
<b>COMBINACION DE FACTORES</b>		
<u>Número</u>	<u>Combinación</u>	
1	Luz solar	100
2	Anhídrido carbónico y luz solar	100
3	Lluvia adecuada y anhídrido carbónico, luz solar	43
4	Lluvia segura y lluvia adecuada, anhídrido carbónico, luz solar	34
5	Temperatura y lluvia segura, lluvia adecuada, anhídrido carbónico, luz solar	32
6	Topografía y temperatura, lluvia segura, lluvia adecuada, anhídrido carbónico, luz solar	21
7	Suelo y topografía, temperatura, lluvia segura, lluvia adecuada, anhídrido carbónico, luz solar	7

FUENTE: Pearson & Harper. The World's Hunger. Pág. 48

PROPORCION DEL AREA DE LOS CONTINENTES ADAPTADA A  
PRODUCCION DE ALIMENTOS<sup>+</sup>

CONTINENTE	PORCENTAJE
Asia	6
Europa	37
Norte-América	10
Africa	3
Sud-América	5
Oceanía	3
Antártica	0
MUNDO	7

<sup>+</sup>Basada en la combinación de los siguientes factores: cantidad y seguridad de la lluvia, temperatura, suelo y topografía.

FUENTE: Pearson & Harper - The World's Hunger -Pág. 50

NUMERO APROXIMADO DE PERSONAS QUE SE PUEDEN ALIMENTAR  
BAJO DIFERENTES DIETAS

CONTINENTE	Población Actual	Millones de Personas Bajo		
	Millones	Dieta Asiática	Dieta Europea	Dieta Norteamericana
Asia	1.154	1.154	866	368
Europa	575	765	575	244
Norte-América	184	577	434	184
Africa	157	160	121	51
Sud-América	89	146	110	46
Oceanía	11	29	21	9
Mundo	2.170	2.831	2.127	902

FUENTE: Pearson & Harper - The World's Hunger - Pág. 69

SUPERFICIE AGRICOLA EN AMERICA LATINA

País	Año	Superficie Total (1000 hect.)	Superficie Agrícola (1000 hect.)	Porcentaje de la Sup. Total
Argentina	1957	277 841	143 151	51,5
Bolivia	1950	109 858	14 414	13,1
Brasil	1957	851 384	126 728	14,9
Colombia	1960	113 834	19 700	17,3
Costa Rica	1955	5 090	1 003	19,7
Cuba	1946	11 452	5 867	51,2
Chile	1956	74 177	5 968	8,1
Ecuador	1961	27 067	4 281	15,8
El Salvador	1950	2 139	1 248	58,3
Guatemala	1950	10 889	2 055	18,9
Haití	1950	2 775	870	31,4
Honduras	1960	11 209	3 797	33,9
México	1950	196 972	95 084	48,3
Nicaragua	1960	14 800	1 793	12,1
Panamá	1961	7 565	1 395	18,0
Paraguay	1954	40 675	1 222	3,0
Perú	1961	128 522	13 956	11,0
Rep. Dominicana	1946	4 873	1 260	25,9
Uruguay	1957	18 693	14 590	78,1
Venezuela	1956	91 205	23 020	25,2
<b>América Latina</b>		<b>2 000 975</b>	<b>481 402</b>	<b>24,1</b>

USO DE LA TIERRA EN AMERICA LATINA

País	Año	Superficie Agrícola		Tierras Forestales (1000 hect.)
		Cultivos (1000 Hect.)	Pastos (1000 hect.)	
Argentina	1957	30 000	113 151	99 400
Bolivia	1950	3 091	11 323	47 000
Brasil	1957	19 095	107 663	517 936
Colombia	1960	5 062	14 638	69 400
Costa Rica	1955	281	722	676
Cuba	1946	1 970	3 897	1 300
Chile	1956	5 514	454	16 361
Ecuador	1961	2 081	2 200	14 845
El Salvador	1950	544	704	725
Guatemala	1950	1 473	582	4 832
Haití	1950	370	500	700
Honduras	1960	997	2 800	4 816
México	1950	19 928	75 156	38 836
Nicaragua	1960	1 793	...	6 450
Panamá	1961	564	831	5 270
Paraguay	1954	517	705	20 906
Perú	1961	1 956	12 000	70 000
Rep. Dominicana	1946	680	580	3 440
Uruguay	1957	2 552	12 038	434
Venezuela	1956	5 220	17 800	19 000
<b>América Latina</b>		<b>103 688</b>	<b>377 714</b>	<b>941 877</b>

FUENTE: FAO, Anuario de Producción, Vol. 16, Roma, 1962.

TIERRAS POTENCIALMENTE PRODUCTIVAS EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

Pais	Año	Tierra potencialmente productiva (1000 hect.)	Porcentaje de la Sup. Total
BRASIL	1957	34 311	4,0
CUBA	1946	25	0,2
CHILE	1956	7 691	10,4
ECUADOR	1956	5 780	21,4
HAITI	1950	700	25,2
MEXICO	1950	7 777	3,9
NICARAGUA	1952	3 152	21,2
PARAGUAY	1954	550	1,4
URUGUAY	1957	1 651	8,8

FUENTE: FAO, Anuario de Producción, Vol. 13, Roma, 1959.



EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE AMERICA LATINA:  
Número, Superficie y Proporción del Territorio Nacional Incluido

País	Año	Superficie Total Miles Km <sup>2</sup>	Sup. en fincas		Número de fincas
			Miles Km <sup>2</sup>	% del país	
Argentina	1952	2.779	2.002	72	564.891
Bolivia	1950	1.099	327	30	86.377
Brasil	1957	8.514	2.322	27	2.064.642
Colombia	1960	1.138	277	24	919.000
Costa Rica	1955	51	18	36	82.763
Cuba	1946	115	78	68	100.965
Chile	1956	742	277	37	151.082
Ecuador	1961	271	60	22	344.234
El Salvador	1950	21	15	73	174.204
Guatemala	1950	109	37	34	348.687
Haití	1950	28	16 <sup>+</sup>	57 <sup>+</sup>	150.000 <sup>+</sup>
Honduras	1960	112	25	22	156.135
Mexico	1950	1.969	1.455	74	1.365.633
Nicaragua	1960	148	24	16	51.581
Panamá	1961	76	12	15	85.473
Paraguay	1954	407	168	41	149.614
Perú	1961	1.285	206	16	879.676
Rep. Dominicana	1946	49	23	48	276.848
Uruguay	1957	187	170	91	85.258
Venezuela	1956	912	221	24	236.448
AMERICA LATINA	-	20.010	7.746	39	8.273.511

FUENTE: Unión Panamericana. La Estructura Agropecuaria de las Naciones Americanas. Washington, 1957. De otras fuentes se han agregado las cifras de Haití, Paraguay y Perú, además de actualizar las correspondientes a Argentina, Chile, Mexico y Venezuela.

<sup>+</sup> Estimaciones no oficiales.

PORCENTAJES DEL NUMERO Y DEL AREA TOTAL INCLUIDAS EN  
LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE TAMAÑOS EXTREMOS

País	Año	Más de 1000 Hás.		Menos de 5 Hás.	
		Número	Area	Número	Area
Argentina	1952	5.10	74.85	14.37	0.09
Bolivia	1950	6.27	91.90	59.31	0.22
Brasil	1950	1.58	50.86	22.22	0.50
Colombia	1954	0.36	26.72	54.90	3.34
Costa Rica	1950	0.19	34.68 a/	62.44	1.47
Cuba	1952	0.87	-	13.92	-
Chile	1955	2.15	73.24	36.90	0.28
Ecuador	1954	0.20	37.36	73.11	7.21
El Salvador	1950	0.08	19.94	80.64	12.42
Guatemala	1950	0.01	40.84 b/	76.18	9.01
Haití	-	-	-	-	-
Honduras	1952	0.01	20.56	57.01	8.07
Mexico	1950	0.77	75.94 c/	73.58	0.28
Nicaragua	1952	0.70	32.80 d/	19.80	0.77
Panamá	1950	0.01	12.17	52.00	8.28 e/
Paraguay	1956	1.04	86.73	45.93	0.97
Perú	1961	0.25	72.46	80.42	5.09
Rep. Dominicana	1950	0.01	24.27	75.64	13.67
Uruguay	1951	4.22	56.48	12.85	0.17 e/
Venezuela	1950	1.45	78.65	53.28	1.21

FUENTE: Unión Panamericana. La Estructura Agropecuaria de las Naciones Americanas. Washington, 1957.

a/ Explotaciones de más de 1500 manzanas (1048,3 Hás.)

b/ Explotaciones de más de 1280 manzanas (894,6 Hás.)

c/ Excluyendo predios ejidales

d/ Explotaciones de más de 1000 manzanas (698 Hás.). Excluidas las menores de 1 manzana.

e/ Excluidas las explotaciones menores de 1 Há.

TAMAÑO PROMEDIO DE LAS FINCAS  
EN AMERICA LATINA -

Pais	Año	Hás.
Argentina	1952	354
Bolivia	1950	379
Brasil	1957	113
Colombia	1960	30
Costa Rica	1955	22
Cuba	1946	77
Chile	1956	183
Ecuador	1961	17
El Salvador	1950	9
Guatemala	1950	11
Haití	1950	11
Honduras	1960	16
México	1950	107
Nicaragua	1960	46
Panamá	1961	14
Paraguay	1954	112
Perú	1961	23
Rep. Dominicana	1946	8
Uruguay	1957	199
Venezuela	1956	94
AMERICA LATINA	-	94

RELACION HOMBRE/TIERRA EN AMERICA LATINA

País	Densidad Hab./Hect.	Densidad Población Rural Hab./Hect. de superficie agrícola
Argentina	0,08	0,05
Bolivia	0,03	0,16
Brasil	0,08	0,33
Colombia	0,13	0,43
Costa Rica	0,23	0,73
Cuba	0,60	0,53
Chile	0,10	0,44
Ecuador	0,16	0,85
El Salvador	1,20	1,26
Guatemala	0,35	1,26
Haití	1,34	3,56
Honduras	0,17	0,48
México	0,18	0,20
Nicaragua	0,10	0,62
Panamá	0,14	0,56
Paraguay	0,04	0,87
Perú	0,09	0,47
Rep. Dominicana	0,58	1,62
Uruguay	0,15	0,04
Venezuela	0,08	0,13
América Latina	0,10	0,23

FUENTE: FAO, Segundo Seminario sobre Problemas de la Tierra, 1961.

SUPERFICIE FORESTAL EN AMERICA LATINA

País	Año	Superficie Total (1000 Ha.)	Tierras Forestales (1000 Ha.)	Porcent. de la Sup Total
Argentina	1957	277.841	99.400	35.8
Bolivia	1950	109.858	47.000	42.8
Brasil	1957	851384	517.936	60.8
Colombia	1960	113.834	69.400	61.0
Costa Rica	1955	5.090	676	13.3
Cuba	1946	11.452	1.300	11.4
Chile	1956	74.177	16.361	22.1
Ecuador	1961	27.067	14.845	54.8
El Salvador	1950	2.139	275	12.9
Guatemala	1950	10.889	4.832	44.4
Haití	1950	2.775	700	25.2
Honduras	1960	11.209	4.816	42.9
México	1950	196.972	38.836	19.7
Nicaragua	1960	14.800	6.450	43.6
Panamá	1961	7.565	5.270	69.7
Paraguay	1954	40.675	20.906	51.4
Perú	1961	128.522	70.000	54.5
Rep. Dominicana	1946	4.873	3.440	70.6
Uruguay	1957	18.693	434	2.3
Venezuela	1956	91.205	19.000	20.9
América Latina		2000.975	941.877	47.0

FUENTE; FAO, Anuario de Producción, Vol.16 Roma, 1962



GRUPOS DE TRABAJOS

DISTRIBUCION DE LA TIERRA COMO CONDICION  
NECESARIA PARA UNA REFORMA AGRARIA

Integrantes:

Alberto Castillo  
Marta de González  
Francisco de Oliveira  
Orlando Cattania  
Jorge Perez Harvey

La primera condición necesaria para una Reforma Agraria, es la existencia de una distribución altamente desigual, de la propiedad de la tierra agrícola. Esta situación creemos se cumple en la mayor parte de América Latina.

En forma general podemos decir, que las principales instituciones de tenencia de la tierra, en nuestros países, son las grandes propiedades, (haciendas, plantaciones); propiedades muy pequeñas (minifundios); propiedades comunales e indígenas, y por último, tierras fiscales. Cada uno de estos tipos presenta problemas típicos en el uso y manejo de la tierra. En las dos primeras, en el complejo latifundio - minifundio, es tal vez donde los encontramos con mayor agudeza. Así, vemos que aquella propiedad grande, está caracterizada generalmente por un incompleto o inconveniente uso del recurso natural, una mala distribución del ingreso, una relación de tipo feudal entre empresarios y obreros y un inadecuado o insuficiente uso del capital desde el punto de vista social.

Esta situación plantea problemas como, el de los propietarios ausentistas, con una administración deficiente, que perjudica a la tierra, al obrero y al país, salarios ligados a mecanismos que no promueven la eficiencia y la mayor iniciativa; administración tradicional indiferente u opuesta a la adopción de las innovaciones; mal aprovechamiento del recurso tierra porque la capacidad administrativa y/o financiera del empresario es inferior a la cantidad de recursos disponibles, deficiente empleo de capitales (el excedente económico se invierte fuera del sector, o lo poco que se invierte se hace para mantener sistemas arcaicos), etc.

Por otra parte, tenemos las explotaciones pequeñas, de un tamaño demasiado exiguo para una familia, caracterizado por: insuficiencia de tierra y capital para absorber la mano de obra disponible; títulos de dominio generalmente poco claros, irregulares o ausentes; falta de oportunidad debido al bajo estatus educacional; proceso acelerado de pulverización del área agrícola por prácticas de herencia; uso ineficaz o no uso de técnicas de cultivo debido a falta de conocimientos o falta de capital y de acceso al crédito; deficiente comercialización.

La distribución de la tierra se describe comúnmente a través de índices de propiedad y tamaño de unidades. Son estos sin embargo, meras manifestaciones estadísticas que pueden ser calculadas fácilmente y están generalmente asociadas con relaciones de tenencia más fundamentales.

Hay algunas informaciones disponibles en cuanto a tamaño de predios, tenencia y mano de obra agrícola en América Latina. Los datos son solamente indicativos. Su exactitud básica deja mucho que desear pues las condiciones de suelo, clima y mercados son muy variables. Tal vez, el estudio que ha realizado y está realizando el CIDA, en diversos países de Latinoamérica sea más significativo. Dicho estudio analiza las propiedades en base al número de personas que vive en el predio. Las explotaciones las divide en: sub-familiar, familiar, multifamiliar mediano y multifamiliar grande según sea la capacidad de la propiedad para satisfacer las necesidades mínimas de una familia o más y ocupar su mano de obra disponible; una, dos a cuatro, cuatro a doce y más de doce trabajadores-año, respectivamente.

Diremos, finalmente, que el tamaño es sólo un índice imperfecto de la actual distribución de la tierra. No obstante, el cuadro general indica que prevalece una mala distribución.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS  
CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA  
Argentina, Set. 28-Noviembre 28 -1964

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Ing. Agr. Rodolfo Guillermo Frank(✱)

Se analizará en primer término la tenencia de la tierra, entendiéndose por tal la relación jurídica existente entre el productor y la tierra que trabaja, para pasar a continuación a algunos aspectos conexos.

1. Evolución y situación actual de la tenencia de la tierra en el país.

El análisis de la evolución de la tenencia de la tierra en el país se efectúa a través de los datos publicados en los censos nacionales.

La adecuada interpretación de las cifras dadas en los censos ofrece, por lo general, una serie de problemas-dado que algunos de los rubros censales no coinciden con los conceptos corrientes sobre tenencia de la tierra- siendo su profundización un aspecto que escapa a la presente exposición; en las notas de los cuadros que acompañan el análisis del régimen jurídico de la tierra del país se aclara el concepto que corresponde a los distintos rubros censales.

En el criterio seguido en la preparación de los tabulados censales debe distinguirse, siguiendo la terminología de la FAO (1), entre el "criterio de la superficie" y el "criterio de la explotación". Los tabulados preparados siguiendo el criterio de la superficie suman simplemente toda la tierra de cada sistema de tenencia, sin tener en cuenta a la explotación. El criterio de la explotación en cambio parte de la explotación misma y suma las explotaciones en propiedad y superficie, las en arrendamiento y su superficie, etc. De este modo, aparecen en los tabulados hechos según el criterio de la explotación las formas mixtas.

Un ejemplo aclarará estos conceptos. Supongamos tres explotaciones de 200 ha. cada una. La explotación A es explota-

---

(✱) Jefe de Trabajos Prácticos, Cátedra de Economía Rural de la Fac. de Agron. y Veterinaria de Buenos Aires.

da íntegramente por su dueño, la explotación B está totalmente arrendada y en la C, la mitad, 100 ha, es de propiedad del productor y la otra arrendada por ese productor de un tercero que es el dueño de la tierra. Según los criterios citados, los tabulados serán los siguientes:

Criterio de la superficie

En propiedad	300 ha
En arrendamiento	300 ha
<hr/>	
T O T A L	600 ha

Criterio de la explotación

	Explotaciones	Superficie
En propiedad	1	200 ha
En arrendamiento	1	200 ha
En propiedad y arrendamiento (mixto)	1	200 ha
<hr/>		<hr/>
T O T A L	3	600 ha

El hacer esta distinción es muy importante, pues como se ve no son comparables entre sí las cifras de los censos preparados según uno u otro criterio.

El análisis de la evolución de la tenencia de la tierra en la República Argentina se realiza a partir del Censo Agropecuario de 1937 (el Censo Nacional de 1914 no aporta datos suficientemente comparables), continúa con el 4° Censo General de la Nación de 1947, el Censo Agropecuario de 1952, y el 5° Censo Nacional de 1960.

Como las distintas clasificaciones de sistema de tenencia varían de censo a censo, se ha tenido que agrupar las mismas en 3 rubros, que aparecen en los cuatro censos citados: propietarios, arrendatarios y otras formas sin de terminar.

Según el cuadro I, los propietarios aumentaron desde un 37,9% en 1937 hasta constituir casi la mitad de 1960.

Los arrendatarios descendieron continuamente, 200.318 en 1937 lo que en aquel entonces era el 44,3% de las ex-

plotaciones, hasta 65.714 (el 13,9%) en 1960.

En cuanto a la evolución de la superficie (Cuadro II) también se observa un aumento notable de los propietarios y una disminución más marcada aún en la ocupada por los arrendatarios, la que actualmente no llega a la mitad de la superficie de 1947. Un detalle más amplio de la importancia de los sistemas de tenencia se da en el Cuadro III, en el cual se comparan cifras de 1947 con las de 1960. En el mismo aparecen desglosados los propietarios exclusivos (es decir aquellos productores que son dueños de la superficie total de su explotación) de los propietarios mixtos (que son sólo propietarios de una parte de la superficie total de la explotación). Los rubros censales incluidos en cada sistema se hallan explicados en las notas correspondientes.

Finalmente, en el cuadro IV se indica la superficie total bajo explotación agropecuaria discriminada según los rubros censales y tabulada siguiendo el criterio de la superficie, tal cual aparece en los datos publicados.

La distribución geográfica de los sistemas de tenencia ofrece en algunos casos características particulares. Así, los arrendatarios y aparceros se concentran principalmente en la región pampeana, en la cual sobre el total de las explotaciones, el porcentaje de este sistema de tenencia es algo superior que en el resto del país. Así, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba reúnen el 66,0% del total.

Los ocupantes e intrusos en cambio predominan principalmente en las "nuevas provincias", es decir que en los ex territorios nacionales, debido a que allí se registran los más altos porcentajes de tierras fiscales. Las provincias Chaco, Formosa, Misiones, Neuquén, Río Negro y Chubut suman el 62,9% del total de explotaciones de ocupantes e intrusos del país.

Es importante señalar el error que habitualmente cometen los censos nacionales al señalar las tierras fiscales como sistema de tenencia, pues en realidad se trata como se habrá advertido— de la indicación del propietario de la tierra y no del sistema de tenencia. Esto conduce también al difundido error de suponer la existencia de grandes superficies de tierras fiscales inexplotadas— en base a una mala interpretación de las cifras censales—cuando en realidad todas esas tierras citadas en los censos se hallan bajo explotación agropecuaria por productores que son ocupantes, intrusos o arrendatarios de tierras fiscales.

CUADRO I

Evolución de las explotaciones agropecuarias clasificadas por sus sistemas de tenencia(criterio de la explotación)

AÑO	Propietarios		Arrendatarios		Otros (*)		TOTAL
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
1937	171.142	37,9	200.318	44,3	80.547	17,8	452.007
1947	173.516	36,8	157.609	33,4	140.264	29,8	471.389
1952	224.803	39,8	125.678	22,2	214.410	38,0	564.891
1960	233.996	49,6	65.714	13,9	172.043	36,5	471.753

Fuente: Censos Nacionales; para 1960, datos provisionales inéditos.

CUADRO II

Evolución de la superficie de las explotaciones agropecuarias clasificadas por su sistema de tenencia(criterio de la explotación)

AÑO	Propietarios		Arrendatarios		Otros (*)		TOTAL Superf.
	Superficie	%	Superficie	%	Superficie	%	
1947	62.474.762	36,0	38.560.139	22,2	72.413.203	41,8	173448.104
1952	75.707.778	37,8	31.392.956	15,7	93.108.473	46,5	200.209.207
1960	93.011.080	53,1	17.069.871	9,7	65.049.045	37,2	175.129.996

Fuente: Censos Nacionales. Para 1960, datos provisionales inéditos.

(\*) comprende: mediero y tanteros, tierras fiscales, usados gratuitamente, formas mixtas y sin determinar.

CUADRO III

Evolución de las cantidades y superficie de las explotaciones agropecuarias clasificadas por sistemas de tenencia (criterio de la explotación) 1947-1960.

Sistema	1947		1960	
	Cantidad	Superficie	Cantidad	Superficie
Propietarios exclusivos	173.516	62.474.762	233.996	93.011.080
Propietarios mixtos (1)	30.527	16.497.204	33.845	14.564.317
Arrendatarios y apareeros(2)	175.718	41.103.267	77.760	18.591.163
Ocupantes e Intrusos (3)	59.237	43.806.606	56.183	31.846.275
Otros (4)	32.391	9.566.265	69.969	17.117.161
T O T A L	471.389	173.448.104	471.753	175.129.996

- (1) comprende: propietarios y arrendatarios, propietarios y medieros, propietarios y tierras fiscales, propietarios y usados gratuitamente.
- (2) comprende: arrendatarios, medieros y tanteros.
- (3) comprende: tierras fiscales y usadas gratuitamente
- (4) comprende: otras formas mixtas no citadas en (1) y sin determinar.

Fuente: Censos nacionales. Para 1960 datos inéditos.

CUADRO IV

Tierra bajo explotación agropecuaria en 1960 clasificada por sistemas de tenencia(criterio de la superficie)

Sistema (1)	Superficie	%
Propiedad del Productor	102.230.765	58,7
Arrendadas de particulares	22.655.266	13,0
Medieros y tanteros	2.095.769	1,2
Ocupantes gratuitos	4.815.843	2,8
Tierras fiscales	29.430.823	16,9
Otras formas y sin determ.	12.795.938	7,4
TOTAL (2)	174.024.404	100,0

- (1) La nomenclatura aquí empleada es la correspond. a los tabulados censales.
- (2) Tot. del país, excluida T. del Fuego.
- Fuente: Censo Agropecuario 1960.-

CIRA-ARG.

B-IX

## 2. El problema de la tenencia de la tierra del país

Los inmigrantes que entraron en el país hasta 1930 aproximadamente fueron en parte agricultores; la estructura agraria de la Argentina en cambio ganadera hasta principios del siglo XX. Se presentó así la base de una útil simbiosis: las estancias, ganaderas, cedían tierras a los inmigrantes con la obligación de explotarlas con agricultura-"hacer chacras" y entregarlas, al cabo de un determinado plazo (hasta 3 a 5 años), alfalfadas. En esta forma existía una recíproca ventaja: para los estancieros, la tierra cedida en arrendamiento o aparcería era sometida a una rotación agrícola y luego alfalfada; para los chacareros, inmigrantes que no contaban con capital suficiente para la adquisición de tierras, la obtención de la misma junto a la posibilidad de iniciarse como empresario, ir capitalizándose poco a poco y con ello tener acceso a la propiedad más adelante. Pero el sistema también presentaba sus desventajas: la necesidad técnica de ir "rotando" los chacareros al cabo de cada período de un potrero a otro los tenían sujetos a una permanente inestabilidad; por este motivo, su vivienda era una construcción temporaria pues su finalidad era albergar al chacarero y su familia durante un período de tiempo relativamente corto (la duración del contrato). Por otra parte, la falta de leyes que regulasen el sistema permitían ciertos abusos que llegaron a provocar revueltas campesinas (por ejemplo el "Grito de Alcorta"). Técnicamente una buena solución, el sistema era deficiente desde el punto de vista social.

El comienzo de la Segunda Guerra Mundial y los problemas de orden económico que trajo aparejada, motivaron al gobierno a "congelar" los contratos, creando un régimen de emergencia de prórrogas de contratos y con el propósito de finalizar con el mismo una vez concluida las situaciones de emergencia a que había dado lugar. Sin embargo, el régimen subsistió y subsiste hasta nuestros días por causas diversas que no es el caso analizar aquí. Afincados los arrendatarios y aparceros con una aparente pseudo estabilidad, los problemas se agravaron: se perdió totalmente la ventaja técnica del sistema o sea de la obtención por parte de los arrendatarios y aparceros de la tierra "virgen" o sea de la tierra sin cultivar por algunos años, y tampoco se obtuvo una ventaja social pues al no ser propietarios de la tierra, sus ocupantes no tenían la suficiente estabilidad como para introducir mejoras. Como los contratos

tenían poca flexibilidad pues especificaban la obligación de realizar actividades agrícolas y limitaban fuertemente la ganadería, la tierra se vió en constante laboreo por muchos años (\*)

Por otra parte, la constante inflación monetaria ha llevado a que los arrendamientos congelados (sólo en época reciente se permitió un módico reajuste) sean hoy en día sumas irrisorias, lo que induce al arrendatario a extensificar la explotación de su campo ya al propietario del predio a perder buena parte del interés que en él tenía. Los aparceros en cambio no sufrieron este proceso. Además, aquellos otros propietarios de predio que desearían arrendarlos no lo hacen por temor de no poder recuperarlo más, prefiriendo cultivarlos mal ellos mismos, o los arriendan por sumas siderales, lo que reduce considerablemente la posibilidad de actuar como escaleras de ascenso social y económico que tenían antiguamente los arriendos de fierras.

Este problema ha dado lugar a serias distorsiones, pues para desocupar la tierra que trabaja, el arrendatario exige altas indemnizaciones (llave) y como consecuencia lógica, la tierra "ocupada" pierde valor (actualmente sólo se paga alrededor del 60 al 70% del valor venal por la tierra ocupada)

Resumiendo entonces, los principales problemas del país en materia de arriendo son:

- a) El arriendo de fundos no integrados (en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial), es decir una parcela de tierra sin o sólo en parte mejoradas.
- b) El problema de las prórrogas que no han aportado la deseada estabilidad a arrendatarios y aparceros, han depreciado la tierra ocupada, han traído una falta de flexibilidad en el manejo de las explotaciones y consecuentemente un agotamiento del suelo y han servido - a veces - como instrumento de presión política.
- c) La inflación ha contribuido a una extensificación en las explotaciones arrendadas pero no en las dadas en aparcerías. En estas últimas, el régimen imperante no ha

---

(\*) Para prevenir este inconveniente la legislación actual permite al arrendatario destinar hasta el 30% de la superficie del predio a explotación ganadera, granjera o cultivos mejoradores.

CIRA-ARG.

B-IX

contribuido sensiblemente al aumento de la productividad debido a que los aumentos de la producción son compartidos por el propietario de la tierra.

d) El arrendamiento de nuevas tierras prácticamente no se realiza, con lo que desaparece un importante canal de ascenso social y económico para los trabajadores rurales.

### 3. Ocupantes e intrusos

Los Censos no dan una información exhaustiva sobre ocupantes e intrusos. Por una parte indican tierras "usadas gratuitamente de particulares" por la otra da "tierras fiscales", que también incluye a los arrendatarios de tierras fiscales, que según estudios realizados puede llegar a porcentajes de cierta importancia.

De todos modos, es útil distinguir entre ocupantes e intrusos de tierras de propiedad particular y tierras de propiedad fiscal. Los primeros por lo general ocupan la tierra con consentimiento del propietario y su función es más bien el cultivo agrícola para el abastecimiento familiar, la disposición sobre un reducido potrero para mantener algunos animales de su propiedad o bien simplemente dedicar esa superficie a vivienda.

Los ocupantes e intrusos de tierras fiscales en cambio son productores agropecuarios en pequeña, mediana o gran escala, que establecidos en esas tierras aún no han obtenido del Estado el título de propiedad. A pesar de que su situación, aparentemente es precaria, el derecho que le confiere la ocupación de la tierra otorga la suficiente seguridad y poder de decisión sobre la misma como para explotarla en cuasi propiedad.

El traspaso de las tierras fiscales a manos particulares fue constante. Entre 1907 y 1958 la Dirección General de Tierras entregó títulos de propiedad de 13.992.165 ha., es decir un promedio de casi 270.000 ha. anuales. En la creación de las nuevas provincias, el Estado Nacional traspasó estas tierras a su dominio, y a cargo de ellas quedó la adjudicación de las tierras en manos privadas.

### 4. Tenencia y tamaño de las explotaciones

Carece totalmente de sentido el análisis de cifras globales de tamaño de las explotaciones para el conjunto del país debido especialmente a su notable heterogeneidad en cuanto a regiones naturales. Así por ejemplo, una superficie de una hectárea dedicada a la explotación avícola intensiva o 5 ha. de-



dicadas a la explotación hortícola o florícola en las cercanías de las grandes ciudades constituye una unidad económica (explotación familiar) al igual que lo es una explotación de 100 ha. dedicadas a cultivos agrícolas en el norte de la provincia de Buenos Aires y sur de Santa Fe, como también lo son 5.000 ha. en la región árida del oeste de la provincia de La Pampa o 10.000 a 20.000 ha. en la Patagonia.

Ahora bien, agrupando en un cuadro de doble entrada la distribución porcentual de las explotaciones según tenencia y tamaño se tiene:

Distribución porcentual de las explotaciones agropecuarias, clasificadas por escala y tenencia, 1960

E s c a l a	Propiet.	Arrend. y aparc.	Ocup.e intrus.	Otras formas	Total
Subfamiliares	22,7	6,0	6,9	7,6	43,2
Familiares	28,1	9,5	4,8	6,2	48,6
Multif. medianas	5,2	0,9	0,3	0,9	7,3
Multif. grandes	0,7	0,1	-	0,1	0,9
T O T A L	56,7	16,5	12,0	14,8	100,0

Fuente: (2)

Distribución porcentual de la superficie de las explotaciones agropecuarias clasificadas por escala y tenencia, 1960 .-

E s c a l a	Propiet. y Aparc.	Arrend. intrus.	Ocup.e intrus.	Otras formas	Total
Subfamiliares	1,6	0,5	0,9	0,4	3,4
Familiares	20,3	6,3	13,0	5,0	44,6
Multif. medianas	24,2	2,4	4,1	3,2	33,9
Multif. grandes	15,2	1,4	0,3	1,2	18,1
TOTAL	61,3	10,6	18,3	9,8	100,0

Fuente: (2)

Para mejor comprensión, hay que aclarar que bajo propietarios se agrupan a propietarios exclusivos y propietarios mixtos,

A través de las cifras se observa que los arrendatarios y aparceros se concentran especialmente en las explotaciones menores; son las clásicas "chacras" argentinas dedicadas principalmente a la agricultura.

También los ocupantes e intrusos ocupan especialmente explotaciones de superficie reducida, lo que es consecuencia lógica de este tipo de tenencia. Los propietarios (exclusivos y mixtos) se distribuyen más o menos uniformemente a través de todas las escalas de tamaño, con respecto a la distribución general.

#### 5. Bibliografía citada

- (1) La tenencia de la tierra. Roma, FAO, 1961  
37 p. (La estructura agrícola mundial, estudio N° 2)
- (2) Tenencia de la tierra; aspectos de la estructura agraria y su incidencia en el desarrollo agropecuario argentino. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones-Consejo Nacional de Desarrollo, 1963. 2.v.



