

PUBLICACION MISCELANEA No. 74



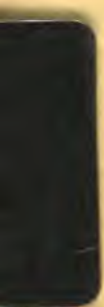
# CRITERIOS PARA EL PLANEAMIENTO DE ASENTAMIENTOS RURALES



GUATEMALA, C. A. 1970.

1870

1870

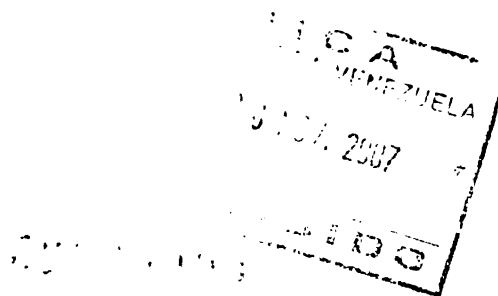








**Programa de Adiestramiento y Estudios sobre  
Reforma Agraria y Desarrollo Rural  
del Istmo Centroamericano  
(PRACA)**



**CRITERIOS SOBRE PLANEAMIENTO DE  
ASENTAMIENTOS RURALES**

**Recopilación de documentos del  
Curso Internacional sobre Criterios para Asentamientos Rurales**

**Editores:**

**Leopoldo R. Sandoval V.  
L. Fernando Cruz S.**

**Publicación Miscelánea No. 74**

**Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA  
Guatemala, 1970**

00000225

**Esta publicación ha sido financiada con fondos del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA), y de la Dirección Regional para la Zona Norte del IICA.**



## PRESENTACION

En el mes de junio de 1970 se realizó en la ciudad de Guatemala un Curso Internacional sobre Criterios para Asentamientos Rurales, en el cual participaron 24 funcionarios de organismos de reforma agraria y colonización de los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana.

La idea de la realización de este Curso surgió después de que en julio de 1968 se efectuó, bajo el patrocinio del IICA Zona Norte, una reunión de funcionarios de organismos internacionales que trabajan en programas de reforma agraria en el área centroamericana, para discutir sobre los criterios más adecuados para el planeamiento de asentamientos rurales en esta región.

Con el intercambio de ideas y experiencias y las discusiones de esa reunión, se elaboró un documento que pudiese servir de orientación a los técnicos de los organismos nacionales de reforma agraria. Sin embargo, posteriormente se pensó que estas ideas podrían tener un mayor impacto si se realizaba un Curso en el cual un grupo de expertos con experiencia en este campo, ahondara más en cada uno de los temas tratados en aquella reunión y en el cual pudiera aprovecharse también la experiencia de los funcionarios nacionales participantes en el Curso.

Para servir como documentos de referencia a los temas tratados en el Curso, se seleccionó un grupo de trabajos editados por diferentes organizaciones que tenían relación con los temas del mismo.

Con todo el material acumulado como producto de las conferencias dictadas por los profesores, de los trabajos que se reprodujeron como material de referencia y de las discusiones habidas en los grupos de trabajo, integrados con los participantes y conferencistas, se pensó en editar esta publicación de manera que todo ese material no quedara disperso en simples hojas mimeografiadas.

Constituyó un trabajo arduo la revisión y selección del material, especialmente las conferencias dictadas por los profesores y las discusiones que tuvieron lugar después de las conferencias y en los grupos de trabajo, pero finalmente esa labor de edición ha sido terminada.

Con el creciente interés que existe en estos países por el desarrollo rural y el impulso que se le está dando a los programas de reforma agraria, se estaba sintiendo la necesidad de una publicación de esta naturaleza, que recogiera en un solo volumen las experiencias que se han acumulado y algunos artículos de revistas y libros que complementan adecuadamente esas experiencias. Es por ello que el IICA no ha escatimado ningún esfuerzo para editar este trabajo.

Es con gran satisfacción que presentamos esta publicación a los funcionarios de los organismos de reforma agraria del Istmo Centroamericano y de República Dominicana; tanto a los participantes en el Curso como a aquellos otros que en su labor cotidiana les toca orientar el desarrollo de los asentamientos rurales en estos países. La presentamos también a otras personas estudiosas del área centroamericana y del Continente, en la esperanza de que a ellas también les sea útil.

Tenemos la aspiración de que este trabajo sirva para orientar a los planificadores y ejecutores de programas de reforma agraria y colonización, de manera que les facilite su ardua tarea de promover el desarrollo de los campesinos y del medio rural en estos países.

**José Alberto Torres**

**Director Regional Zona Norte**

**IICA de la OEA**



## ORGANIZACIONES COLABORADORAS

- Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA (auspiciador del Curso).
- Centro Interamericano de Reforma Agraria del IICA.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Instituto Nacional de Transformación Agraria, Guatemala.
- Misión Agrícola de Israel para Centroamérica.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

El Curso fue ofrecido como una actividad de la Dirección Regional para la Zona Norte del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA y el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano.



## LISTA DE CONFERENCISTAS Y PARTICIPANTES EN EL CURSO

CONFERENCISTAS	INSTITUCION
Dr. Jorge Márques Vaz	Centro Interamericano de Reforma Agraria del IICA, Bogotá, Colombia.
Dr. Jorge Schuster	Comisión Económica para América Latina, México.
Ing. Agr. Antonio Tapia	Grupo de Estudio de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural para Centroamérica, FAO, México.
Lic. Fernando Cruz S.	IICA de la OEA, Zona Norte.
Lic. Federico Herrero	IICA de la OEA, Zona Norte.
Ing. Agr. Leopoldo Sandoval	IICA de la OEA, Zona Norte.
Arq. Carlos de León Peláez	Instituto Nacional de Transformación Agraria, Guatemala.
Ing. Agr. Jacov Arad	Misión Agrícola de Israel para Centroamérica.

## PARTICIPANTES

## INSTITUCION

### Costa Rica

Sr. Carlos Reyes Cajas Instituto de Tierras y Colonización  
Sr. Víctor Julio Rodríguez Miranda Instituto de Tierras y Colonización  
Sr. Francisco María Chaves Arroyo Instituto de Tierras y Colonización

### República Dominicana

Sr. Alberto Jorge Barján Muffdy Instituto Agrario Dominicano  
Sr. Máximo Aliz Hiraldo Instituto Agrario Dominicano

### El Salvador

Sr. Mauricio Pineda Velásquez Instituto de Colonización Rural  
Sr. Rafael Antonio Baires Z. Instituto de Colonización Rural

### Guatemala

Sr. Rolando Chávez Solís. Consejo Nacional de Planif. Econ.  
Srita. Miriam Sieckawizza A. Consejo Nacional de Planif. Econ.  
Sr. Marco Antonio Castillo P. Consejo Nacional de Planif. Econ.  
Sr. Roberto Estrada Estévez Ejército de Guatemala  
Sr. Mario F. Santiago Reyes Ejército de Guatemala  
Sr. Carlos Eduardo Domínguez M. Instituto Nacional de Trans. Agr.  
Sr. Jorge Mario Rosales Rivas Instituto Nacional de Trans. Agr.  
Sr. Luis Gurriarán López Misión Católica del Quiché  
Sr. William H. Woods Jr. Padres de Maryknoll

### Honduras

Sra. Liliana de Fiallos Instituto Nacional Agrario  
Sr. Carlos A. Reina García Instituto Nacional Agrario  
Sr. Andrónico Espinal Oliva Instituto Nacional Agrario  
Sr. Marco Antonio Núñez Ramos Instituto Nacional Agrario

## PARTICIPANTES

## INSTITUCION

### Nicaragua

Sr. Luis Eduardo Miranda R.  
Sr. Juan Bautista Argüello N.  
Sr. Erinaldo Saravia Duarte  
Sr. Pompilio Baca Herrera

Instituto Agrario de Nicaragua  
Instituto Agrario de Nicaragua  
Instituto Agrario de Nicaragua  
Instituto Agrario de Nicaragua

### Panamá

Sr. Rafael González  
Sr. Milcíades Ortíz  
Sr. Marcelo Pérez  
Sr. Urano González

Comisión de Reforma Agraria  
Comisión de Reforma Agraria  
Comisión de Reforma Agraria  
Comisión de Reforma Agraria

1. Introduction

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records and the role of the committee in overseeing these processes.

The second part of the document details the specific procedures and guidelines that must be followed to ensure compliance with the relevant regulations.

2. Objectives and Scope

The primary objective of this study is to evaluate the effectiveness of the current system and identify areas for improvement. The scope of the study is limited to the data collected over the past six months.

3. Methodology

The methodology employed in this study involves a combination of qualitative and quantitative analysis. Data was collected through interviews with key personnel and a review of internal reports.



## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
Organizaciones Colaboradoras	vii
Lista de conferencistas y participantes	ix
<b>PARTE I: INTRODUCCION</b>	
A. Descripción del Curso y contenido de la publicación	I. 1
B. Las conferencias: resumen y comentario	I. 3
<b>PARTE II: CONFERENCIAS Y DISCUSIONES</b>	
<u>Objetivos y Criterios de Inversión en asentamientos rurales</u>	II. 1. 1
A. Introducción	II. 1. 1
B. El marco de referencia	II. 1. 2
C. Los criterios de inversión	II. 1. 4
D. Los fines del desarrollo en el asentamiento	II. 1. 8
E. El desarrollo como proceso	II. 1. 11
F. Otros factores que inciden en la inversión	II. 1. 14
G. Discusión	II. 1. 15
<u>Criterios sobre crédito agrícola, ocupación e ingreso de los beneficiarios</u>	II. 2. 1
A. Crédito Agrícola	II. 2. 1
B. Criterios de ocupación e ingreso	II. 2. 20
C. Discusión	II. 2. 23
<u>Selección de beneficiarios en asentamientos rurales</u>	II. 3. 1
A. Introducción	II. 3. 1
B. Criterios de Selección	II. 3. 4
C. Procedimientos de selección	II. 3. 7



	<u>Página</u>
<u>Criterios sobre asistencia técnica y organización de beneficiarios</u>	II. 4. 1
A. La asistencia técnica en la colonización y la reforma agraria	II. 4. 1
B. Asistencia técnica y organización de beneficiarios	II. 4. 7
C. Líneas de producción	II. 4. 10
D. Discusión	II. 4. 11
<u>Patrón de asentamiento y planificación regional: aspectos físicos</u>	II. 5. 1
A. Patrón de asentamiento	II. 5. 1
B. Planificación regional	II. 5. 6
C. Discusión	II. 5. 9
<u>Patrón de asentamiento y planificación regional: aspectos económicos y sociales</u>	II. 6. 1
A. Necesidad de la colonización	II. 6. 1
B. Patrón de asentamiento	II. 6. 5
C. Discusión	II. 6. 14
<u>Criterios sobre organización de las unidades de producción en asentamientos rurales</u>	II. 7. 1
A. Tipos de unidades de producción	II. 7. 1
B. Comparación de tipos de unidades de producción	II. 7. 5
C. Criterios sobre el tipo de unidad de producción que debe adoptarse	II. 7. 8
 <b>PARTE III: CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO SOBRE LOS CRITERIOS QUE DEBEN ORIENTAR LA PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS RURALES</b>	 III. 1



	<u>Página</u>
<b>PARTE IV: DOCUMENTOS DE REFERENCIA</b>	<b>IV. 1. 1</b>
<b>Criterios para planificar asentamientos rurales</b>	<b>IV. 1. 1</b>
<b>Selección de labradores para proyectos de colonización de tierras</b>	<b>IV. 2. 1</b>
<b>Selección de beneficiarios en programas de colonización</b>	<b>IV. 3. 1</b>
<b>Evaluación de experiencias en el reasentamiento de poblaciones</b>	<b>IV. 4. 1</b>
<b>Algunos conceptos básicos sobre asistencia técnica</b>	<b>IV. 5. 1</b>
<b>Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina</b>	<b>IV. 6. 1</b>
<b>Ayuda del Programa Mundial de Alimentos a la colonización y reforma agraria</b>	<b>IV. 7. 1</b>

**NOTA:** Las figuras y gráficas van intercaladas en el texto de las conferencias.

10/2/20

1. The first part of the paper is a review of the literature on the effects of the COVID-19 pandemic on the labor market. It discusses the impact of the pandemic on the demand for labor, the supply of labor, and the resulting changes in the labor market equilibrium.

2. The second part of the paper discusses the impact of the pandemic on the labor market in the short run. It focuses on the changes in the demand for labor and the resulting changes in the labor market equilibrium.

3. The third part of the paper discusses the impact of the pandemic on the labor market in the long run. It focuses on the changes in the supply of labor and the resulting changes in the labor market equilibrium.

4. The fourth part of the paper discusses the impact of the pandemic on the labor market in the very long run. It focuses on the changes in the labor market equilibrium and the resulting changes in the labor market.

5. The fifth part of the paper discusses the impact of the pandemic on the labor market in the very long run. It focuses on the changes in the labor market equilibrium and the resulting changes in the labor market.

6. The sixth part of the paper discusses the impact of the pandemic on the labor market in the very long run. It focuses on the changes in the labor market equilibrium and the resulting changes in the labor market.



**PRIMERA PARTE**

**INTRODUCCION**

2007年12月19日

2007年12月19日

## INTRODUCCION

**A. Descripción del Curso y Contenido de la Publicación**

El curso se realizó del 15 al 27 de junio de 1970 en tres etapas principales. La primera de éstas se realizó en la ciudad de Guatemala durante los primeros cuatro días, en los cuales los profesores del curso dictaron conferencias sobre los temas siguientes:

1. Objetivos y criterios de inversión en los asentamientos rurales (Lic. Federico Herrero);
2. Crédito agrícola, ocupación e ingreso de los beneficiarios (Dr. Jorge Schuster);
3. Selección de beneficiarios (Lic. Fernando Cruz);
4. Asistencia técnica y organización de los beneficiarios (Dr. Jorge Márques Vaz);
5. Patrón de asentamiento y planificación regional: aspectos físicos (Arq. Carlos de León Peláez);
6. Patrón de asentamiento y planificación regional: aspectos económicos y sociales (Ing. Yacov Arad);
7. Organización de las unidades de producción en asentamientos rurales (Ing. Leopoldo Sandoval).

Durante estas conferencias fue usual dedicar alrededor de dos horas a la conferencia y dos horas a la discusión y comentarios, con un período intermedio de descanso.

El texto de las conferencias y discusiones, grabado magnéticamente, fue transcrito y posteriormente editado y revisado respectivamente por editores y autores, exceptuando el trabajo del Ing. Yacov Arad, quien no pudo devolver a tiempo el manuscrito revisado desde Israel. Tanto en lo que respecta a las conferencias como a las discusiones, la labor de los editores consistió en resumir y clarificar el lenguaje, adecuándolo a la forma escrita, así como en desechar aquello que no era indispensable. Aunque hubo de desecharse algunos temas, si bien de interés, un tanto periféricos al tópico central, los editores trataron de conservar la forma y significado originales de las intervenciones hechas durante los períodos

de discusión, en la medida de la inteligibilidad de la grabación y las limitaciones de espacio. En la mayoría de las intervenciones de los participantes se pudo identificar a la persona; en aquellos casos en que esto no fue posible se menciona simplemente como el participante. El texto de las conferencias y discusiones se encuentra en la segunda parte de este volumen.

La segunda etapa se realizó durante los cinco días siguientes, en el interior de la república. Se visitaron varios asentamientos rurales y varias fincas administradas por el Instituto Nacional de Transformación Agraria, así como una finca cooperativa, con el propósito de poner en relieve la diversidad de los problemas y soluciones alternativas que surgen en los asentamientos rurales.

La tercera etapa se realizó en la ciudad de Guatemala durante los últimos tres días del curso. Se inició con una mesa redonda sobre los objetivos del desarrollo. El Lic. Federico Herrero dió una charla breve sobre el tema y durante la hora restante participantes y conferencistas discutieron la naturaleza de los objetivos del desarrollo, y su relación con los asentamientos rurales y las condiciones generales que imperan en la región centroamericana. La discusión, cuyo texto no se consideró indispensable incorporar en esta publicación, logró establecer en cierta medida un lenguaje común acerca del tema, así como que se relacionaran los conceptos y criterios presentados durante las conferencias con la situación real observada en el campo. Luego los participantes se organizaron en cuatro grupos de trabajo, presididos por directores de debates y relatores que fueron electos internamente. Los participantes redactaron un conjunto de conclusiones sobre criterios que deben orientar el planeamiento de asentamientos rurales, siendo asesorados por los conferencistas que habían tratado los temas correspondientes -Herrero, Schuster, Cruz, Arad y Sandoval. El Ing. Antonio Tapia no pudo participar en las dos primeras etapas pero su gran experiencia resultó muy valiosa asesorando a los grupos en la tercera etapa. El Dr. Márques Vaz únicamente pudo participar en la primera etapa. Las conclusiones de los grupos de trabajo se presentan en la tercera parte de esta publicación.

En la cuarta parte de este volumen se reproducen parcial o totalmente varios documentos de referencia que fueron proporcionados a los participantes en el curso. Encabeza la lista de documentos el relativo a "Criterios para planificar asentamientos rurales", el cual es el producto de las deliberaciones de un grupo técnico internacional (para conocer los antecedentes de dicho documento, véase la advertencia preliminar en el mismo). Este trabajo se envió a los participantes antes del curso para que sirviera de guía y como documento de trabajo para ser discutido. El lector que observe los criterios que en este documento se tratan -tecnología agrícola, infraestructura

económica y social, crédito agrícola, asistencia y organización de beneficiarios, ingresos y patrones de asentamiento- se percata que las conferencias dictadas en el curso les corresponden temáticamente, habiéndose añadido solamente dos temas nuevos, selección de beneficiarios y organización de unidades de producción en los asentamientos rurales.

El resto de los documentos de referencia amplían o complementan los temas desarrollados en las conferencias, señalándolo explícitamente los autores o los editores, con la excepción de dos documentos que cubren temas más aislados -"Evaluación de experiencias en el reasentamiento de poblaciones" por George W. Hill y Carl C. Taylor, y "Ayuda del Programa Mundial de Alimentos a la colonización y reforma agraria" por Andrés Goseco.

#### B. Las Conferencias: Resumen y Comentario

En el trabajo sobre objetivos y criterios de inversión se desarrollaron tres temas principales: criterios de inversión, los fines del desarrollo en el asentamiento y el desarrollo como proceso. Estos temas son precedidos por una alusión al marco de referencia en que se efectúan los asentamientos, es decir, aquellos factores generales que determinan el nivel de desarrollo agrícola en la región centro-americana -la relación hombre-tierra, el nivel de vida y tecnológico imperantes y los factores limitantes de la política y la disponibilidad de capital y personal técnico. El conjunto de criterios de inversión presentados está fundamentado en criterios orientados a optimar (o "maximizar") los recursos escasos existentes en la región. Necesariamente, la mayoría de criterios está orientado hacia el aumento en la producción, el empleo y los ingresos de la población rural, como medio para lograr "el mejoramiento de las condiciones de vida" y "la ampliación de las oportunidades para satisfacer los deseos personales". Al referirse al proceso de desarrollo, Herrero hace hincapié en la gradualidad que éste asume en el asentamiento, lo cual debe traducirse en un ordenamiento viable de las metas establecidas de ingreso en el tiempo -es decir, como metas a plazo corto, mediano y largo. Esto, a su vez, implica un ordenamiento de las necesidades básicas que podrán satisfacerse y el reconocimiento de la prioridad selectiva de la inversión destinada a aumentar la capacidad de generar ingresos crecientes. Herrero hace la advertencia que aquellos proyectos en cuya planificación no se consideran los niveles locales de educación, de tecnología y de aspiraciones, están destinados al fracaso. Es precisamente el imperativo de definir inicialmente el proceso de desarrollo de acuerdo con el nivel en que se encuentra la población local lo que le imparte un carácter gradual, y Herrero pone en relieve el papel estratégico que tiene la inversión en la capacitación del hombre en la aceleración del proceso.

El trabajo de Schuster trata dos temas principales: crédito agrícola y ocupación e ingreso de los beneficiarios. La ocupación e ingreso de los beneficiarios es tratado con amplitud menor, intentando ampliar lo expuesto por Herrero y Márques Vaz. Al referirse al crédito, Schuster define sus objetivos diversos en función de la producción agrícola, recalcando el papel estratégico que éste desempeña en combinación con la educación agrícola al permitir la introducción de tecnología agrícola que puede aumentar la productividad, los ingresos y, eventualmente, el ahorro y la formación de capital. Coincidiendo con Herrero en que la transición del campesino de la "agricultura tradicional" a la "agricultura comercial" es gradual, Schuster considera que es posible acelerarlo en la medida en que puede proporcionársele crédito y educación agrícola en proporciones adecuadas. Expone claramente cómo semejantes proporciones de crédito y educación agrícolas cambian conforme el campesino pasa del extremo tradicional al extremo comercial de la escala de desarrollo agrícola. Luego discute los diversos tipos de crédito existentes, ilustrando así los conceptos a que nos hemos referido. Se refiere, entre éstos, al crédito agrícola asociado con contratos agroindustriales, -modalidad interesante que todavía no se ha difundido ampliamente en nuestro medio- y al crédito cooperativo, recalcando la necesidad de la educación cooperativa y de una política que estructure su fomento de acuerdo a su incipiente desarrollo.

El trabajo de Cruz, selección de beneficiarios, desarrolla brevemente tres temas básicos: la necesidad de los criterios selectivos, estableciendo la distinción entre el proceso de preselección y el proceso de selección; criterios de selección; y procedimientos de selección.

El trabajo de Márques Vaz, sobre asistencia técnica y organización de beneficiarios, comprende tres temas principales: una introducción que pone en contraste la asistencia técnica en los asentamientos de colonización y de reforma agraria; la organización de beneficiarios y la asistencia técnica en asentamientos de reforma agraria propiamente dichos; y criterios sobre líneas de producción, ocupación e ingresos. Parte de estos últimos puntos, que son de especial interés, aparecen en la discusión de la conferencia como respuesta a preguntas sobre programación agro-económica. Los temas segundo y tercero de este trabajo amplían o complementan puntos desarrollados por Herrero y Schuster en sus respectivas conferencias o en comentarios hechos durante las discusiones. En el primer tema, que aunque de carácter introductorio establece la tónica del artículo, Márques Vaz argumenta en contra de la colonización en tierras baldías apoyándose en criterios económicos y sociales explícitos y recalcando que ésta contradice los objetivos de la reforma agraria. Esta posición puede ponerse de contraste con aquélla que afirma la naturaleza complementaria de la reforma agraria y la colonización en baldíos, como ocurre en los trabajos



de Arad y de Cruz. Tocaremos este punto nuevamente al comentar en general los acuerdos y desacuerdos expresados en los trabajos.

El contenido del trabajo de De León queda bien definido por su título, "Patrón de asentamiento y planificación regional: aspectos físicos"; en una exposición breve y efectivamente ilustrada con figuras y gráficas, se refiere a tres tipos principales de asentamiento -el disperso, el semidisperso y el concentrado- evaluando sus diversos rasgos.

El trabajo de Arad, patrón de asentamiento y planificación regional: aspectos económicos y sociales, comprende dos temas principales: necesidad de la colonización; y patrón de asentamiento. Arad desarrolla el segundo tema refiriéndose a criterios económicos y sociales y plantea tres alternativas: (a) el tipo individual en la producción y en el consumo, con servicios cooperativos; (b) el tipo colectivo en la producción e individual en el consumo, con servicios cooperativos; y (c) la unidad individual en la producción y en el consumo, sin servicios cooperativos. Finalmente, discute cómo percibe el campesino el proceso de asentamiento así como ciertos rasgos inherentes al mismo y las actitudes que ante ellos adopta el campesino. Arad coincide con Herrero y Schuster en que el proceso de desarrollo de los beneficiarios es lento y gradual.

El trabajo de Sandoval, organización de las unidades de producción, y el anterior tratan prácticamente acerca del mismo tema, aunque usualmente el vocablo "patrón de asentamiento" cubre un significado más amplio, a la vez que recalca los aspectos físicos. Sandoval hace una relación breve de tipos de unidades de producción existentes; y compara los tipos extremos de unidades de producción -es decir, unidades individuales o colectivas de producción- con respecto a sus ventajas y desventajas; finalmente, se refiere a las condiciones en que puede recomendarse uno u otro tipo de unidad de producción. Puede así observarse que los trabajos de Arad y Sandoval se interpenetran y complementan recíprocamente.

Los trabajos de Márques Vaz, Arad y Sandoval parecen coincidir en recalcar la empresa de producción colectiva como una fórmula óptima, a nivel local, para aprovechar recursos escasos -capital, asistencia técnica, capacidad organizativa del campesino. Sandoval hace hincapié en la necesidad de aprovechar las empresas colectivas como contextos para la capacitación del campesinado, no necesariamente permanentes sino que transicionales y que permitan optar al campesino por unidades individuales o mixtas, como ocurre en el asentamiento chileno.

La importancia de la organización y capacitación de los campesinos como una inversión estratégica que, en las palabras de Herrero constituye "capital no depreciable", se expresó frecuen-

Debemos ahora referirnos a aquellos puntos que ocasionaron desacuerdo entre conferencistas o cuestiones que, por las limitaciones de tiempo, no pudieron ser dilucidadas durante el curso. La intención de explorar estas cuestiones es aportar una orientación a los participantes y al lector en general, más bien que atribuirle carácter de verdad única a una u otra posición. Además, el contraste de tesis puede contribuir al futuro esclarecimiento de las ideas involucradas en ellas.

El principal desacuerdo, manifestado en tres trabajos, es en torno a la colonización en terrenos baldíos; argumenta la posición en contra de ella con base en la teoría Ricardiana de la renta. A continuación presentamos una interpretación alternativa de esa teoría, aplicada a la relación entre colonización y reforma agraria.<sup>1/</sup>

La teoría de la renta de Ricardo analiza la situación en un país recientemente colonizado, con abundancia de tierra rica y fértil, de la cual solamente se requiere usar una proporción muy pequeña para el mantenimiento de la población. El incremento del número de habitantes, según esta teoría, hace eventualmente necesario usar tierras de menor calidad, cuyos costos de producción son mayores. Para cubrir estos costos es necesario subir el precio del producto de la tierra, lo cual determina que en las tierras de mejor calidad haya una diferencia entre el costo de producción y el precio de venta del producto, que constituye la renta. El incremento en los precios de los alimentos es causado por la demanda mayor, a su vez consecuencia del incremento en la población; no se debe al hecho de usar nuevas tierras, que es únicamente el efecto de la presión sobre la tierra. En el caso de no existir nuevas tierras, el aumento en los precios obviamente es mayor, lo cual puede demostrarse con un análisis básico de oferta y demanda, y por lo tanto la renta también es mayor. Por otro lado, al existir mayor presión sobre la misma cantidad de tierra, los salarios disminuyen o si hay inflexibilidad hacia abajo, la desocupación aumenta. El caso de El Salvador es ilustrativo: no existe frontera agrícola y la renta de la tierra es mayor que en todos los países de Centroamérica.

Se puede argüir que la colonización es negativa en sí, solamente si se supone que la situación de crecimiento de presión sobre la tierra eventualmente determina un cambio violento en el régimen de tenencia. Sin embargo, no es válido argüir que la colonización causa un deterioro en el nivel de vida de los trabajadores del campo

---

<sup>1/</sup> Resumen de "Comentarios al análisis sobre la teoría de la renta, aplicada a la relación entre la colonización y la reforma agraria", Memorando por Carlos Camacho, del IICA-Zona Norte, a Leopoldo Sandoval.

y un aumento en la renta de los terratenientes. Más bien, el argumento válido es que la colonización no reemplaza a la Reforma Agraria, ya que sería prohibitiva la inversión para absorber a la masa de campesinos que no encuentran ocupación adecuada y que perciben salarios por debajo de su producto marginal. Es menos costoso para el Estado expropiar las tierras ociosas o mal trabajadas dentro de la frontera económica y asignar a los trabajadores un salario que esté de acuerdo con su productividad marginal en tierras bien explotadas. De acuerdo a la ideología política de un país y a la reacción de los terratenientes, la fijación de salarios agrícolas puede tomar diferentes formas, sin descartarse la expropiación de tierras, si fuera necesaria.

En varias conferencias y discusiones se aludió a los retornos de escala como criterio importante para determinar el tamaño óptimo de finca, sin que pudiera ofrecerse una explicación detallada a los participantes. Sin embargo, podemos sugerir al lector interesado que lea una exposición lúcida de este tema en relación al desarrollo económico.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Don Kanel. "Size of Farm and Economic Development". L. T. C. Reprint No. 31 (1968), Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, Wisconsin.

1. 在 1990 年 12 月 31 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

2. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

3. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

4. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

5. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

6. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

7. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

8. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

9. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

10. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

11. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，负债总额为 400 万元，所有者权益总额为 600 万元。

**SEGUNDA PARTE**

**TEXTO DE LAS CONFERENCIAS Y DISCUSIONES**



## OBJETIVOS Y CRITERIOS DE INVERSION EN ASENTAMIENTOS RURALES

Federico G. Herrero \*

### A. Introducción

Originalmente este curso fue concebido como una reunión técnica cuyo propósito era recoger las experiencias de los participantes para tratar y desarrollar criterios que pudiesen orientar y definir las inversiones en los asentamientos campesinos. Se ha querido aprovechar estas experiencias de tal manera que las inversiones futuras que se prevean al planificar un asentamiento puedan llevarse a cabo logrando una mayor efectividad.

La preocupación por desarrollar estos criterios, se origina básicamente en que la orientación y selección de inversiones en los programas de reforma agraria responden muy frecuentemente a criterios basados en reducidas experiencias de las personas que forman parte de los estratos superiores de las organizaciones, o se basan en opiniones muy poco calificadas que no reflejan el resultado de una evaluación completa de las experiencias obtenidas hasta el momento con los diversos tipos de inversión. Así, las decisiones no siempre resultan de un análisis objetivo de las situaciones y objetivos que determinan la necesidad de esas inversiones.

Para que las inversiones puedan surtir un efecto positivo en el desarrollo, es necesario, no sólo que se analicen las experiencias pasadas, sino que éstas sean el resultado de un análisis objetivo en el que se consideren las características sociales y económicas que prevalecen en el país o zona por desarrollarse. Asimismo, es imposible invertir, y mucho menos hablar de criterios, sin considerar los objetivos mismos que se persiguen con el desarrollo de los asentamientos.

---

\* Economista Agrícola Asociado, IICA, Zona Norte.

De lo dicho anteriormente se puede formular el primer criterio que norme el pensamiento del planificador al decidir sobre las inversiones que se deben realizar; esto es que, las inversiones deben responder a las necesidades, limitaciones y objetivos particulares de cada país.

Para desarrollar criterios más específicos se ha creído necesario dividir la discusión en algunos puntos básicos: primero, se debe contar con una descripción breve del marco de referencia, que incluye las principales características de la estructura agraria en los países del área centroamericana, y con el cual se puedan reconocer algunas de las necesidades y limitaciones que normen las inversiones; segundo, se presenta una serie de ideas sobre los objetivos que persigue el desarrollo, y tercero, algunas indicaciones sobre las características, los objetivos, y su relación con el tipo de inversiones a realizarse considerando el desarrollo como un proceso.

Es importante aclarar que no se pretende tratar estos temas exhaustiva ni conclusivamente. Se quiere solamente orientar, y poner de relieve algunas de las múltiples experiencias observadas en el campo de la colonización y reforma agraria. Se espera asimismo estimular individual y conjuntamente a los planificadores de los organismos de reforma agraria de cada país, a que analicen y prevean los resultados de sus posibles decisiones antes de tomarlas, e instarles a que mediten evaluativamente las experiencias habidas en cada país.

#### B. El marco de referencia

En lo que se refiere a la estructura agraria, los principales factores que caracterizan la agricultura de las diferentes zonas del área centroamericana y que deben subrayarse son: (a) las relaciones hombre-tierra, (b) las limitaciones de capital existente, (c) la disponibilidad de personal técnico, (d) ciertas particularidades políticas, (e) el nivel tecnológico del campesinado y (f) sus muy bajos niveles de vida.

Hay en Centroamérica algunas áreas en las cuales se observa una alta presión demográfica. Estas áreas comprenden básicamente el Altiplano guatemalteco; toda la República de El Salvador; la región sur de Honduras, especialmente los Departamentos de Valle y Lempira; el Departamento de Masaya en Nicaragua; y la meseta central



### II. 1. 3

en Costa Rica. Estas presiones demográficas y la desigual estructura de tenencia de la tierra, impiden el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y determinan que (particularmente en esas zonas) haya un subempleo muy alto y que por lo tanto los niveles de salario en el sector campesino sean bajos. En esas condiciones se mantienen ingresos que no permiten -en cuanto a nutrición, salud, vivienda, vestido- niveles de vida adecuados para el campesino. Desde el punto de vista económico, esos mismos factores impiden que surja la demanda necesaria de bienes y servicios para estimular el desarrollo de otros sectores económicos dentro de dichas regiones.

Debido a muy variadas razones, que no viene al caso analizar, la disponibilidad interna de capital en los países del área es baja. La formación de capital en el sector agrícola ha sido baja; los sistemas impositivos prevalecientes, defectuosamente estructurados y administrados, no han permitido la captación de recursos públicos en tal cuantía que puedan ser orientados hacia inversiones productivas que, a su vez, repercutan y tengan un impacto sustancial en el desarrollo mismo.

Es notorio también que los programas nacionales de fomento son obstaculizados por la escasa disponibilidad de personal técnico, cuya preparación, adiestramiento y motivaciones deben ser superadas en nuestros países. En el campo agrícola especialmente, estos programas son aún más obstaculizados, no sólo por la disponibilidad de personal técnico, sino porque el nivel tecnológico general del campesino es bajo. De ahí que en los programas por realizarse se debe también poner un gran énfasis en el cambio tecnológico de la agricultura, y en la aceptación de técnicas más eficientes de producción por parte del campesino. 1/

La estructura política que prevalece en estos países constituye también una de las grandes limitaciones al desarrollo general; la falta de decisión política hacia programas de la reforma agraria, se muestra claramente en los exiguos presupuestos dedicados a esos fines. Las decisiones que afectan las inversiones están basadas, en buen número de casos, y tienden a objetivos que no responden a las necesidades del desarrollo, sino a intereses puramente partidistas

---

1/ Aclaremos que al hablar de técnica no nos referimos ni especial ni necesariamente a la "tractorización".

## II. 1. 4.

y minoritarios, y que por tanto no llegan a tener un impacto en el desarrollo de los asentamientos o del país en que se llevan a cabo. La participación que el técnico pueda tener en la decisión sobre estas inversiones es mínima, aún cuando es muy importante hacer los esfuerzos posibles por influenciarla; queda la opción, y la obligación, de proveer los elementos de juicio al político para que él pueda medir las consecuencias de sus acciones. Sentar las bases para elaborar esta fundamentación técnica es el principal objetivo de las actividades a desarrollarse durante el curso.

### C. Los criterios de inversión en relación al marco de referencia

Tomando en cuenta los objetivos generales 2/ y las características básicas de los países, se pueden establecer los objetivos y criterios específicos que conlleva el desarrollo rural, los cuales deben orientarse hacia un aumento en la producción y la creación de mayores fuentes de empleo que repercutan en los ingresos y que a la vez permitan una mayor disponibilidad de bienes de consumo. Se debe aclarar que al hablar de niveles de vida y de aumento en el consumo, no nos referimos de ninguna manera al consumo masivo de una economía plenamente desarrollada. Se trata simplemente de elevar el consumo a niveles compatibles siquiera con la dignidad humana, es decir que satisfagan las necesidades biológicas de la familia y algunas necesidades sociales. La satisfacción de los deseos personales tiene asimismo un fundamento económico, alrededor del cual se pueden satisfacer deseos de naturaleza social. Es por esta razón que el énfasis se pone en los aspectos económicos. 3/

---

2/ Los objetivos generales son el mejoramiento de las condiciones de vida, y, a falta de un concepto filosófico sobre los fines del ser humano, la ampliación de las oportunidades para satisfacer los deseos personales.

3/ Ya que el tema central de discusión son los asentamientos rurales, se debe tener presente que se está suponiendo un proceso de reforma agraria en el que se han introducido, de por sí, cambios que permiten un desarrollo social institucional.

## II.1.5

De lo anterior se derivan una serie de criterios sobre inversiones aplicables a proyectos relativos a la reforma agraria y asentamientos rurales así como a algunos otros proyectos y programas de desarrollo rural que realice el Gobierno:

1. La inversión en capital y tierra debe variar según la presión demográfica predominante en el área particular. En las zonas de alta presión demográfica la tierra aprovechable es relativamente escasa. Si dentro de ella se pretende llevar a cabo un programa de reforma agraria, para beneficiar a un amplio número de familias, será necesario reducir al mínimo la superficie por familia, para poder dar cabida al número de familias requerido. Esa pequeña superficie debe ser complementada mediante mayores inversiones e insumos de capital para lograr el ingreso familiar proyectado. Esto se debe básicamente a que en estas áreas el costo de la tierra es más alto que en las zonas que no están densamente pobladas, en las que se puede proveer, para un igual número de familias, una superficie mayor y menores insumos de capital, partiendo de una misma disponibilidad de mano de obra familiar e iguales metas de ingreso.

2. El mayor beneficio de las inversiones realizadas se puede obtener mediante una selección adecuada de las zonas en que se realicen los proyectos. 4/ Las experiencias relacionadas a los costos de inversión, efectividad y recuperación de las mismas indican que estos dependen en gran medida de las áreas que se seleccionen para los proyectos: áreas con malas tierras, sin infraestructura y escaso desarrollo físico, requieren mayores inversiones que las áreas mejores y de mayor desarrollo. Estas características pueden ser cuantificadas en términos económicos y por lo tanto, la selección se debe realizar mediante una comparación de los costos e ingresos factibles en diferentes zonas y condiciones. La selección final deberá recaer en aquella zona que presente mayor viabilidad económica.

3. Las inversiones deben responder a objetivos de ingreso previamente establecidos. Esto es de extrema importancia, pues las inversiones requeridas para lograr un ingreso relativamente bajo

---

4/ Este argumento supone una igualdad en las condiciones sociales. Estas pueden, en última instancia, ser decisivas del grado de éxito que se logre.

serán en igualdad de condiciones, más bajas que las necesarias para lograr ingresos más altos.

4. Las inversiones deben seleccionarse prioritariamente entre aquellas que tengan un mayor impacto en la producción. Esto es obvio, aún cuando muchas veces olvidado, ya que los objetivos específicos indican la necesidad de aumentar los ingresos por medio de la producción y el empleo. Es importante señalar que, al planificar las inversiones se debe analizar cada una de ellas de acuerdo a la función que desempeña. Por ejemplo, una carretera que es un caso muy común de inversión, puede ser un medio de comunicación y acceso, o bien puede tener una función económica para el transporte de productos. Tanto las especificaciones, como el monto de las inversiones que conlleve su construcción, deberá depender de la función que desempeñará la obra. Esto es importante, pues no tendría sentido hacer un camino de revestimiento y tránsito rápido para una comunidad pequeña que no produzca lo suficiente para participar considerablemente en el mercado.

5. Las inversiones deben responder a un aprovechamiento completo de la mano de obra. Aparte de su impacto económico, la ocupación tiene también importantes consecuencias en lo social. Especialmente en las primeras fases del desarrollo de un asentamiento, en que se inicia el proceso de producción, cuyos resultados no son inmediatos, se deben tomar las medidas necesarias para proveer de una fuente adicional de ingresos al campesino, evitando tener que utilizar el mecanismo crediticio para fines no productivos, que a la larga pueden llegar a ser superiores a la capacidad de pago del beneficiario. Por otra parte, durante esas primeras fases de desarrollo, casi siempre es necesario realizar el grueso de las inversiones. Estas, aún sacrificando cierta rapidez y eficiencia, deben usarse como el medio de proveer ingresos mediante el empleo. Aún más, se podría lograr también que el campesino se identifique más aún con las obras en que ha participado, y tienda a preocuparse más por el mantenimiento y conservación de las mismas.

6. Las inversiones deben combinar y utilizar al máximo el esfuerzo gubernamental y las capacidades del campesino. Este criterio es de suma importancia, pues la utilización de las capacidades del campesino es uno de los medios principales para dar mayor efectividad a la utilización de los escasos recursos disponibles. Este criterio implica básicamente que se debe dar un énfasis muy grande, como inversión social, a la capacitación del campesino. Esto incluye su concientización para hacerle receptivo a los cambios y

## II.1.7

lograr su participación en el desarrollo de los proyectos, y en su propio desarrollo. Al mismo tiempo, las inversiones físicas deben utilizarse como un catalizador de los esfuerzos del campesino y de la tendencia que puede existir entre ellos para asociarse y organizarse. Por ejemplo, en la construcción de canales de drenaje se debería responsabilizar a ciertos grupos de beneficiarios por la terminación de ciertas obras, y permitir que ellos mismos se organicen y elijan su capataz. Ciertamente es que en muchos casos esto podría retrasar la obra física, pero también lo es que se habrá ganado tiempo en la obra social y en el desarrollo posterior del asentamiento.

7. Los proyectos de inversión en reforma agraria deben coincidir con otras inversiones gubernamentales. Este criterio está íntimamente relacionado con el mejor aprovechamiento de los escasos recursos disponibles. Este implica, por ejemplo, que los programas de colonización deben realizarse conjuntamente con los programas nacionales de vialidad, o que los programas de reforma agraria deben realizarse en áreas en que los gobiernos prevean futuras inversiones en adecuación de tierra o riego. Esto se debe a que se ha tenido la experiencia en algunos países que los proyectos de colonización o de reforma agraria siempre están compitiendo con otros programas, sin que se haya logrado una buena coordinación con los otros organismos nacionales que los ejecutan. La razón básica es que, en casi todos los países, los programas de colonización o de reforma agraria son por una parte sumamente limitados, y por otra, no responden a una planificación a mediano y largo plazo. De aquí que entonces no se justifique que un Ministerio de Obras Públicas oriente todo su engranaje a un proyecto pequeño.

A guisa de recomendación final, más bien que de criterio, las inversiones recomendadas deben presentarse con la debida justificación para proveer de elementos de juicio al político que en última instancia toma las decisiones pertinentes. Muchas inversiones, especialmente las de tipo social, no tienen justificación aparente para la persona no especializada que, en un momento determinado, tiene el poder de decidir sobre su conveniencia o inconveniencia. Esta persona debe ser adecuadamente asesorada por el técnico sobre los beneficios esperados de la obra.

D. Los fines del desarrollo  
al nivel de asentamiento

Los objetivos del desarrollo económico-social, en sí los criterios que guían la inversión, deben establecerse en una forma más funcional y específica a nivel de asentamiento dividiéndose en aquellos que afectan básicamente al individuo y aquellos que afectan a la comunidad.

Los objetivos que afectan al individuo están comprendidos esencialmente en el concepto de bienestar. Al nivel del campesino como individuo, se puede pensar que el bienestar está constituido por una alimentación adecuada, vestuario, salud, casa, y por algunos deseos básicos insatisfechos, que están implícitos entre los objetivos del campesino. Estas son la educación de los hijos, la estabilidad en el ingreso, y la seguridad para la vejez. Este último punto, visto en su función económica significa que se debe prever la factibilidad de que la persona pueda lograr un ahorro efectivo, o una capitalización que permita generar ingresos durante la vejez, cuando la capacidad de trabajo, y por ende productiva, de la persona, haya disminuido considerablemente. Incidentalmente la formación de conciencia en el campesino sobre este aspecto, puede ser una de las motivaciones explícitas que permitan que la persona se preocupe por obtener esos ahorros sobre sus necesidades básicas.

La educación de los hijos merece subrayarse, no sólo por los deseos y objetivos del campesino, sino también considerando la perspectiva histórica del crecimiento de población y de los requisitos de productividad y tecnología en el campo agrícola. Por ejemplo, podríamos preguntarnos cómo sería posible aumentar los ingresos de la población en zonas como Masaya que tienen un nivel de producción por unidad de superficie bastante más alto que otros departamentos, una presión demográfica muy alta y niveles de ingreso muy bajos, suponiendo que la tierra ya estuviera perfectamente bien distribuida? Para ello sería necesario que la agricultura entrara en una fase de alta productividad, de intensificación técnica por medio de la utilización adecuada de fertilizantes -no de acuerdo a las recomendaciones empíricas que actualmente se dan, de 4 ó 5 quintales por manzana, sino que con base en un análisis de suelos- de inseminación artificial, semillas mejoradas y diferentes variedades de cultivos, de rotaciones técnica y económicamente planificadas y del ordenamiento de la producción.

Todo esto, dicho así, parece ser cosa muy simple, pero su aceptación se dificulta, al aplicarse en los proyectos. Esta aceptación se puede lograr mediante la educación de los hijos en el plazo de una generación.

Otro objetivo del desarrollo sería el proveer la estabilidad económica, consistente en la obtención de ingresos estables. Esto implica a su vez el lograr una estabilidad en la tenencia y uso de la tierra. La estabilidad puede implicar el planear inversiones representadas por la siembra de cultivos permanentes o las obras de conservación de suelos. Las plantaciones permanentes, aparte de dar estabilidad a los ingresos, reducen mucho el riesgo de las fluctuaciones en la producción, los riesgos de pérdida por causa de los efectos naturales y proveen un empleo bastante constante. Sin embargo, estas ventajas deben ser sopesadas con las necesidades inmediatas de ingreso que puedan tener los campesinos, ya que todos los cultivos permanentes producen entre el cuarto y el décimo año, en tanto el campesino tiene que comer a diario y el Gobierno no puede mantener tanto tiempo obras que den empleo como complemento al ingreso en una zona determinada.

Las obras de conservación de las tierras son especialmente importantes en zonas como El Quiché (Guatemala), que por ser tan montañosas están expuestas a una erosión pronunciada, y que como resultado de su uso en cultivos anuales se encuentran bastante agotadas. En esas zonas se tiene que cultivar una vez cada cuatro años la misma tierra; hay una rotación en la que las tres cuartas partes de la tierra se dejan ociosas durante tres años. Estas características se dan en todos los países. Lo ideal sería poder transferir a esa población a otra zona. Sin embargo, esto es prácticamente imposible, pues las poblaciones tienen sus propios arraigos.

Los objetivos que se relacionan con la comunidad se pueden establecer de acuerdo con los puntos siguientes: a) lograr que el individuo haga uso de sus prerrogativas de ciudadano, tal cual son el votar, reunirse, pedir protección, solicitar los servicios que normalmente provee el Estado, ser representados, etc., y b) reunirse y participar en la solución de los problemas locales. Estos no implican conceptualmente esfuerzos muy grandes, pero sí al nivel del campesino, por su baja experiencia en ello. Por ejemplo, el mantenimiento de un camino, rellenar un hueco que esté impidiendo el tránsito, son cuestiones muy simples pero no se llegan a hacer, pues muchas veces no están capacitados para hacerlo porque no conocen los mecanismos o el poder que tiene la acción de grupo. Estos son casos que han sido palpados en algunas comunidades. Por ejemplo, en Catacamas, Honduras, en

una ocasión se tenía el problema de un zanjón que impedía el paso de la gente desde hacía tiempo. La gente aún no podía encontrar la manera de organizarse para rellenar el zanjón o para hacerle las cunetas, que lo desaguará y permitiera el tránsito de vehículos.

Estos objetivos permiten establecer el siguiente criterio: las inversiones se deben orientar hacia los medios que hacen posible el logro de un mayor bienestar individual y de una participación en las decisiones de la comunidad.

Los medios que hacen posible el logro de los objetivos son básicamente el nivel de ingresos que tenga la persona, su capacitación y el establecimiento de los mecanismos que permitan su participación.

Los ingresos se pueden obtener mediante la elevación de los niveles de empleo, de producción y productividad del individuo, y mediante su participación directa en los beneficios de la explotación de la tierra. Así pues, las principales inversiones que pueden asociarse al empleo son la provisión de tierras, la habilitación de las mismas, el desarrollo de actividades artesanales o agroindustriales, o, en caso que las características físicas del área lo requieran, la construcción de obras de infraestructura.

Los aumentos en la producción se hacen posibles mediante la habilitación de las tierras (desmontes, drenaje, o riego), el crédito, la conservación de las tierras, el establecimiento de cultivos permanentes, el desarrollo de vías de comunicación, el fortalecimiento físico del individuo, la asistencia técnica, y un aumento sustancial en el nivel general de educación.

La participación en los beneficios es el principal objetivo inmediato de los proyectos de reforma agraria y colonización; los medios para lograrlo están constituidos básicamente por la parcelación de las tierras o la formación de cooperativas, que conllevan lógicamente un reparto en las utilidades de la empresa.

La participación del individuo debe ser institucionalizada mediante la capacitación y el establecimiento de mecanismos de participación comunitaria. Esta debe iniciarse y orientarse hacia fines que motiven directamente al campesino. La formación de cooperativas que tengan fines económicos, de clubes que permitan que el individuo se destaque dentro de su comunidad, de grupos de acción comunal cuyos fines sean la solución de problemas obvios en la comunidad, constituyen la base para institucionalizar la participación comunal del



campesino. Este tipo de acción debe conllevar un fuerte proceso de concientización sobre los problemas implícitos de las comunidades y una fuerte divulgación sobre las ventajas que se pueden obtener por la acción comunal para la solución de problemas.

Es importante tener presente que al hablar de capacitación se le considere como una inversión muy real, pues ésta conlleva una serie de esfuerzos y recursos, que directa o indirectamente serán recuperados cuando la formación de "capital humano" brinde sus resultados.

### E. El desarrollo como proceso

Al aplicar los criterios anteriores sobre las inversiones se debe tener presente que el desarrollo no es un cambio radical, sino que constituye un proceso por el cual evolucionan las características físicas, económicas y sociales en un asentamiento. Teniendo en mente este proceso, las inversiones deben preverse en una secuencia prioritaria que sea compatible con las características de ese proceso en el tiempo y con el nivel socio-cultural de la gente.

Este último punto es de suma importancia, pues la experiencia muestra que frecuentemente planeamos proyectos suponiendo que los individuos que van a ser sujetos, tienen los mismos incentivos y se comportan de la misma manera lógica que nosotros. Este supuesto puede estar errado: el nivel cultural y el marco de referencia que tienen ellos puede ser completamente diferente y por lo tanto todas las obras e inversiones que se planeen estarían completamente mal concebidas. Para lograr una apreciación adecuada del campesino y por ende, de la orientación de las inversiones, es necesario tener un conocimiento socio-cultural del individuo y de sus motivaciones; conocer cuáles son sus instituciones, sus medios de comportamiento en la comunidad, sus intereses, sus objetivos y cuál es su concepción del proyecto en referencia. Con este conocimiento es posible orientar las inversiones en forma catalizadora. Estos aspectos sociales han sido muy descuidados, y son claves para orientar las inversiones, al punto que podría pensarse que las inversiones de tipo social que se hagan -la agrupación de esta gente, la concientización, la divulgación de ciertos conocimientos, etc.- pueden ser mucho más importantes para el desarrollo que las inversiones masivas en caminos, desmonte de tierra, o la provisión de tractores como ha sucedido en algunos casos. Estas pueden no tener impacto; inclusive, pueden tener un impacto negativo en el desarrollo, pues se llega a confundir culturalmente a los

campesinos. Estas experiencias indican que las inversiones y su orientación deben considerar, como punto de partida, el nivel socio-cultural del futuro beneficiario.

Desde un punto de vista económico, aparte de las características sociales de la población que constituyen el punto de partida del proceso, los objetivos del desarrollo deben subdividirse en metas específicas a lograrse en el tiempo, y así, las inversiones deben orientarse directamente a la obtención de las metas del ingreso establecido. Para establecer las metas de ingreso se debe tomar en consideración las características de cada país y los niveles de ingreso predominantes (consultar en el futuro el estudio Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica).<sup>5/</sup> Una cuantificación de estos ingresos proporcionaría un punto de comparación con las necesidades mínimas que se puedan prever para el campesino. Las necesidades mínimas en cuanto a alimentación, vestuario, nutrición, vivienda y educación, pueden cuantificarse y traducirse en metas a corto, mediano y largo plazo. Así, se podría sugerir que las metas en el tiempo estén ordenadas prioritariamente a las necesidades más apremiantes y a las necesidades opcionales, cuyo conjunto constituiría el objetivo del ingreso o meta a largo plazo prevista en los proyectos. Se puede sugerir por lo tanto, que las metas a corto plazo sean establecidas por los requisitos de alimentación y salud de una familia promedio; las metas a mediano plazo podrían estar constituidas adicionalmente por los requisitos de vestuario y educación de los hijos, y las metas a largo plazo constituidas por la suma de las anteriores más los requisitos para casa, mejoramiento del medio ambiente, y la seguridad en la vejez o ahorro efectivo para el campesino. Estas últimas deben tomar también en consideración la provisión del ingreso que le permita al campesino una capacidad de pago de las inversiones que se realizan para su desarrollo, o sea, en cierto modo, el margen de ahorro o capitalización.

Específicamente, se emplearían los criterios siguientes:

1. La selección prioritaria de inversiones debe establecerse en función de las metas a corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>5/</sup> Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica. Grupo de Estudio en Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural. México, octubre de 1970 (Versión Provisional).

## II. 1. 13

2. Esta selección debe tomar en consideración las características del área en que se realice el proyecto.
3. Debe tomar en consideración el nivel técnico y cultural del sujeto del proyecto.

De acuerdo a estos criterios y objetivos, las inversiones orientadas hacia la obtención de las metas a corto plazo están constituidas básicamente por lo siguiente: a) la provisión de tierra y su adecuación, si fuese necesario; b) la provisión de fuentes adicionales de empleo, tal cual podrían lograrse mediante la construcción de obras públicas o de adecuación de tierras; c) el saneamiento ambiental que permita mejores niveles de salud; y d) la producción.

Las inversiones asociadas a las metas a mediano plazo exigen que se entre en etapas de mayor eficiencia productiva, y por lo tanto las inversiones se deben orientar hacia los siguientes rubros: a) la provisión de crédito adecuado; b) una intensificación en los servicios de extensión agrícola; c) el mejoramiento de las facilidades de transporte; y d) las inversiones en educación.

Las metas a largo plazo se pueden cumplir siempre y cuando se haya llegado a altos niveles de eficiencia productiva, y pueden ser completados por la provisión de los créditos necesarios para la construcción de casas, o mediante la intensificación de capital en las tierras, con equipos de riego.

Es importante tener presente que en todo el proceso de desarrollo económico se debe contar con el desarrollo social y viceversa. Así por ejemplo, la eficiencia en el logro de las metas de ingreso y en la utilización de las inversiones requiere la participación conjunta de los beneficiarios para poder lograr el desarrollo social. De aquí que las inversiones físicas y económicas deban estar estrechamente ligadas con las inversiones de promoción social.

Las inversiones sociales, según se indicó, deben ser intensivas en la capacitación y en la provisión de los mecanismos de participación. En cuanto a la acción gubernamental, estas inversiones están constituidas por la capacitación de promotores, los gastos de operación de los promotores, por la preparación de los materiales requeridos en la capacitación, por el transporte necesario y por el establecimiento de centros físicos de reunión, sean éstos la formación de nuevos centros poblados (íntimamente ligados, con la educación de los hijos) o la construcción de centros de reunión en los poblados existentes.

Al hablar de la formación de nuevos centros de población, en la práctica se tropezará con la dificultad de encontrar las motivaciones para lograr que la gente se agrupe. La experiencia observada en algunos proyectos y en el desarrollo de los pueblos, muestra que estas motivaciones pueden ser, por ejemplo, la disponibilidad de agua potable en un sitio donde la gente se reúne tradicionalmente. En las partes donde la población es mayor, los medios de transporte puede ser otro de los factores que agrupe a la gente: se puede obligar a los autobuses a que paren en un punto tal como centro de servicios del área de colonización.

#### F. Otros factores que inciden en las inversiones

Al aplicar los criterios de inversión antes mencionados, se debe tener en consideración algunos factores que inciden en las inversiones, y que en algunos casos pueden resultar en un mal aprovechamiento y desperdicio de los recursos. No se pretende aquí hacer una lista exhaustiva de todos los factores que inciden en las inversiones. Se pretende dar una pequeña guía que estimule el análisis posterior de otras características que pueden tener alguna relevancia en la elaboración de criterios más refinados.

Uno de los factores que puede ser corregido es la estructura administrativa y los procedimientos de ejecución de las inversiones. Frecuentemente se encuentran casos en que la estructura administrativa no corresponde a los programas que se desarrollan o que constituyen estructuras demasiado grandes que no guardan proporción con lo limitado de la acción que realizan. Estas deben ajustarse de tal manera que permitan un aprovechamiento adecuado y máximo de los escasos recursos disponibles. Asimismo, la falta de procedimientos establecidos para la ejecución de las inversiones limita la utilización de los recursos, dando por resultado su desperdicio. En muchos casos estos dos factores no sólo repercuten en el desaprovechamiento de recursos, sino que hacen que el campesino adopte una postura social antagónica a los programas y no se logre su participación activa, que es la clave del éxito.

Otro de los factores que incide en las inversiones es la falta de normas que rijan las mismas. El resultado nuevamente es un desperdicio de los recursos técnicos y financieros de la institución.

Un factor de especial importancia es la actitud que adopte el campesino con respecto a la institución que patrocina su desarrollo y con respecto al programa que ejecuta. Es un factor decisivo que el campesino tenga confianza en el organismo colonizador, y es por lo tanto necesario que éste oriente las acciones a probar su efectividad y a ganar esa confianza, especialmente en las etapas iniciales. Esto es importante al nivel del sujeto del programa y también al nivel de la opinión pública, pues una institución bien acreditada permite un mayor apoyo público y por lo tanto una mayor asignación de recursos.

### G. Discusión

#### Chávez:

En cuanto al tema de inversión, creo que el problema más serio es de dónde puede provenir el capital de la inversión.

#### Herrero:

El capital puede originarse, dentro de ciertas posibilidades, internamente mediante el sistema impositivo. Hay instituciones internacionales que prestan dinero; en Europa se puede conseguir dinero a tipos de interés bastante bajos ( $7\frac{1}{2}\%$ ). Que nosotros prestemos al  $7\frac{1}{2}\%$  significa que la inversión tiene que darnos más del  $7\frac{1}{2}\%$  para pagar nuestra deuda, amortización e intereses. El financiamiento existe. Pero nosotros tenemos que concebir y presentar bien nuestros proyectos. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial no pueden colocar todo el dinero este año porque no hay suficientes solicitudes de préstamo. El problema es que nosotros no tenemos criterios establecidos de inversión. Una vez que tengamos eso resuelto podemos presentar proyectos bien preparados ante las instituciones internacionales y defender nuestros conceptos, hasta obtener el préstamo.

Dentro de las políticas establecidas de crédito internacional hay muchos problemas y varias limitaciones. Los problemas que pueden presentarse son: (1) que sean muy estrictos en la presentación de proyectos; eso podemos resolverlo; (2) en muchas ocasiones presentamos proyectos para cultivos tradicionales -cultivos de café, o banano o palma africana- que según las políticas establecidas por los bancos, no deben financiarse, porque hay un excedente en su producción, o nos estamos aproximando a que lo haya; por lo tanto, estaríamos

arriesgando nuestra inversión al fomentarlos y los bancos tampoco quieren perder su dinero; (3) los fondos bancarios vienen siempre atados a algunas condiciones -a compra de maquinaria, uso de los servicios de técnicos extranjeros y de los servicios de compañías constructoras del país que está prestando el dinero; cierto, todo eso no está dentro de nuestro control pero yo mantengo que esos fondos están disponibles, siempre y cuando los proyectos para el préstamo sean buenos y estamos capacitados para administrarlos. El problema básico es que generalmente nos encontramos con estructuras administrativas locales que son demasiado débiles: no tienen una capacidad ejecutiva o tienen un presupuesto muy bajo. Esto último puede ser también un problema para la obtención de los préstamos, pero también está bajo el control de las políticas nacionales; (4) no podemos negar la existencia de problemas en la financiación externa (véase el estudio por el señor Pearson "Partners in Development") pero están completamente fuera de nuestro control.

#### Núñez:

La falta de capital local o nacional que sirve como contraparte que es exigido por los bancos, especialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, es un cuello de botella, y los bancos independientes que no lo exigen dan dinero a tipos de intereses mucho más altos.

#### Herrero:

Esa es una de las debilidades de los presupuestos de las instituciones y está a un nivel de decisión política por encima de la magnitud de los programas que se quieran hacer. Pero yo no creo que ese sea un problema insalvable localmente: es difícil, porque depende, en realidad, de que los gobiernos quieran hacer reforma agraria o no; pueden tener toda la mejor voluntad y expresar todo lo que quieran, pero si no hay dinero, no hay programa.

Las facilidades que las instituciones internacionales dan para los préstamos generalmente consisten en que si usted puede conseguir un aporte nacional de 30%, usted puede conseguir ese préstamo y es una condición bastante favorable. Es un 30% dentro del cual uno puede hacer toda clase de maniobras para poder inflar esa cifra; en un caso en que estábamos pidiendo un préstamo, había ciertas obras de riego. Les dimos cierto valor e inflamos el aporte nacional; claro que eran obras ya realizadas, o sea que en realidad se puede aumentar el aporte nacional, digamos, en una proporción de 1 a 5 en algunos proyectos.

Pero se necesita tener, inclusive, la estructura administrativa del proyecto para poder manejar el préstamo; es necesario que se efectúen ciertos cambios y se establezcan ciertos canales de comunicación, así como tener algún respaldo económico.

González:

Debe haber un criterio acerca de inversión en el hombre, en su organización y concientización como factores que sí van a incidir en el cambio. Invertir en el hombre es transformar al hombre para el bien común.

Herrero:

La capacitación y el establecimiento de mecanismos como uno de los medios de obtener la utilización de las prerrogativas como ciudadano es una de las principales inversiones que debemos hacer. Por eso aclaré que estamos hablando de esto como inversión. Nosotros debemos invertir en el ser humano de tal manera que él nos pueda ayudar a hacer nuestro programa, no a tratar de forzarle nada, sino de que él tome sus propias decisiones y pueda impulsar estos programas, de que él haga oír sus necesidades. Desde el punto de vista económico y social estaríamos utilizando todo el "momentum" que los individuos puedan tener para lograr los cambios y los objetivos de nuestro desarrollo.

M. Ortíz:

Quiero señalar la importancia de la organización para que el campesino mediante la lucha en conjunto pueda ir integrándose poco a poco en la sociedad. No quiero con esto señalar que uno debe llegar donde el campesino y enseñarle a organizarse, pero sí motivarle, estimularlo, inculcarle la necesidad social de la organización. Esta organización es fundamental para el triunfo de cualquier proceso de reforma agraria. La organización campesina integra a este ciudadano de segunda o de tercera clase, a la sociedad nacional. El proceso de concientización, que no es lo mismo que politización, tiende a crearle una cosmovisión al individuo.

Herrero:

El problema que existe y ha existido en estos países es que, por falta de la capacitación del campesino, los gobiernos han tenido que mantener una serie de inversiones constantes, pérdidas de tiempo,

de técnicos, regalos, una serie de cosas a un lastre de colonias desde hace 25 años; esto es un desperdicio de recursos. No podemos lograr la capacitación sin concientización, para actuar en grupo y para tener indentidad de grupo: hacer valer sus derechos, poder conseguir mejorarse por sí mismo, buscar sus propias soluciones a los problemas. Frecuentemente también sucede que no se les capacita para que, en grupo, ellos puedan definir sus propios problemas y que puedan tomar alguna acción para resolverlos. Probablemente haya algo de oposición política a la concientización porque le va a presentar un problema al político. Ya capacitado el agricultor, exigirá una serie de cosas como asistencia técnica y crédito adecuado que pondrán en aprietos al Ministerio de Agricultura. Pero eso es, en el fondo, el desarrollo y la democracia. Que la gente pueda recibir los servicios que el gobierno debería darles. Ese es un esfuerzo que debemos hacer y tiene un mayor impacto invertir en ese tipo de desarrollo social que invertir en obras de construcción. Si no motivamos al individuo para que él haga las cosas, el gobierno nunca se las va a hacer. Ese tipo de inversión es más valioso, a la larga, que otros tipos de inversión económica que siempre se deprecian.

Ha habido una falta de planificación y a veces esa planificación ve al campesino como un objeto, cuando el sujeto de todo el desarrollo es él. No se ha pensado en cuáles son los objetivos sociales del asentamiento. Yo creo que esto no se ha pensado. Estas ideas que algunos tenemos no se han aceptado como política en ningún país. La asociación del campesino puede ser una de las metas sociales de un asentamiento. Pero las metas sociales siempre se han concebido como obras físicas -una escuela, una casa, un dispensario. Hacemos la casa y la gente no sabe vivir en ella. No podemos calificar el estado de un asentamiento en una determinada etapa de desarrollo por falta de criterios evaluativos. Lo que hemos hecho en la mayoría de los proyectos es dar opiniones subjetivas. Puede ser que se hayan planificado algunos en estos últimos años. Pero creo que los criterios definitivos todavía no están establecidos.

#### Schuster:

Me parecieron a mí sumamente interesantes las opiniones que se expresaron respecto a la necesidad de capacitar al campesino y de considerar esta capacitación del campesino como una parte integral en los programas de elaboración de proyectos. Los economistas en los años recientes han venido interesándose mucho por lo que se llama el capital humano como parte del acervo de capital de una nación y algo que puede valorizarse. Los estudios que han tratado de



Cuantificar el capital humano han tenido el propósito de establecer aquellos aspectos estratégicos del desarrollo económico, es decir, que tienen una mayor productividad para acelerar la tasa de crecimiento de una economía en conjunto. Para determinar y cuantificar los aspectos de insumos estratégicos, se llevaron a cabo unos estudios bastante complejos y resulta que uno de los factores que mayor productividad tiene es precisamente las inversiones en la educación y la capacitación de la población en general. Así por ejemplo, una de las razones básicas por las cuales Europa después de la devastadora segunda guerra mundial se recuperó de una manera tan rápida, con una inyección de dinero relativamente pequeña (el Plan Marshal), fue precisamente que estas economías europeas tenían un capital humano bastante amplio y altamente capacitado.

Hablemos ahora de formulación de proyectos específicos en programas de reforma agraria de colonización. Una de las grandes tragedias de los organismos internacionales hoy en día, inclusive de los propios gobiernos, es que los planes de inversión no consideran como una faceta esencial la inversión en el capital humano. Se presentan todo tipo de complicadas fórmulas de costo-beneficio que asumen que los agricultores a quienes se les van a dar esas inversiones son agricultores capacitados, y eso está muy alejado de la realidad. En consecuencia, al ver que las inversiones no responden porque no se tiene el capital humano necesario para manejar esas inversiones, el gobierno comienza a preocuparse y asume una actitud paternalista que mata todo tipo de iniciativa y no permite que este capital humano comience a desarrollarse a través de sus propios esfuerzos. Creo que se avanzaría mucho si en los proyectos de inversión se insistiera también en que parte de las inversiones que se proporcionan para proyectos de reforma agraria o de colonización fueran dedicados, como parte integral del esquema global de la inversión, precisamente a capacitar a los campesinos.

### Herrero:

En el caso de los asentamientos, creo que sería de suma importancia, para poder justificar todas las inversiones de tipo social que hagamos, pedirles a las facultades de ciencias sociales y económicas de nuestras universidades, que nos cuantifiquen la productividad que pueda tener un individuo con preparación y capacitación y la productividad de un individuo sin ellas, de tal manera que contáramos con una serie de parámetros que pudiéramos presentar a los bancos. Creo que eso es factible y que tenemos que justificar los costos económicamente. Esas gentes financieras quieren ver costos e ingresos, y ese tipo de justificación sería válido. A la hora de presentar un préstamo se

planea hacer una inversión social durante un período de cinco años, después la productividad del campesino durante los próximos 20 años va a ser determinada tanto en el ahorro que se puede obtener en el uso de los servicios del gobierno como en la productividad agrícola que pueda tener el campesino y perfectamente se justifica.

González:

Creo que tenemos que profundizar en este punto del capital humano. Queremos capacitar a ese hombre para que sea más. Para lograr eso tenemos que meternos profundamente en el problema político. Al hombre hay que organizarlo, darle toda la concientización por medio de ciertos mecanismos y métodos, tales como el de Freire en Brasil, sobre todo con la alfabetización.

Núñez:

Yo creo que como técnicos debemos darnos cuenta que los políticos normalmente andan desorientados, y la culpa es nuestra hasta cierto punto. Si un buen técnico presenta una forma aceptable de que ciertos proyectos se realicen, yo creo que un político con un poquito de sentido común y deseo de hacer el bien, va a acoger esas ideas. Yo diría, más bien, hay que saber comprender los ideales de los políticos y traducirlos a nuestro nivel técnico para lograr esos objetivos.

Herrero:

Hay ciertas políticas que se toman en los países que tienen que tener un fundamento técnico y en las cuales nosotros debemos opinar. Hasta ese punto nosotros debemos proveerle los criterios al político y convencerlo. Y por ejemplo, yo veo un caso muy claro. En qué país se ha realizado un programa que responda a un análisis objetivo de la situación global del país? O un programa orientado a resolver un problema nacional concreto? Casi no existe este tipo de cosas. El técnico que dirige la planificación de una institución ha fallado porque no se ha hecho ese análisis. Entonces los proyectos no responden a un plan integral de reforma agraria.

Sra. de Fiallos:

A mí me parece también de que ya es tiempo que nos pongamos de acuerdo con los políticos, porque en ese afán del técnico por proporcionar los medios para alcanzar un desarrollo, para elevar el nivel de

## II. 1. 21

vida de las comunidades, en contra del afán del político de conseguir sus objetivos, hemos gastado ya grandes cantidades de dinero y de recursos, en proyectos dispersos que no han logrado integrarse y que no han alcanzado tal vez ni los fines de los políticos y mucho menos los nuestros; no hemos logrado integrarlos para lograr la producción y el objetivo económico que perseguimos. Nosotros, por ejemplo en Honduras, y creo que en todos los países latinoamericanos por lo menos, tenemos muchas experiencias; hemos gastado, por ejemplo, en un proyecto de riego por allá porque le interesaba al político y a la hora que entraba a funcionar el proyecto no había demanda de los servicios, y allí se quedó por muchos años; y lo mismo nos ha pasado con otros proyectos en donde no hemos logrado interesar al gobierno para que construya una carretera y entonces ha quedado aislado, y en ese afán hemos gastado grandes cantidades de dinero que si hubiéramos estado de acuerdo en elaborar un plan de conjunto, tal vez ya hubiéramos desarrollado todo el país.

### Herrero:

Yo creo que quizás en esos casos en que los proyectos no responden o en los cuales se hacen inversiones en que nadie demanda los servicios, se basan en que estas experiencias no han sido debidamente evaluadas. A veces se formulan proyectos, por personas a quienes hemos capacitado debidamente y que han trabajado en los proyectos aprendiendo mucho y probablemente después se van de la institución; entonces esa experiencia no llega más arriba, porque no hay reuniones periódicas entre jefes y subalternos por las cuales se pueda hacer una evaluación, ni hay un procedimiento evaluativo normal dentro de la institución por el cual se puedan aprender esos errores y poder corregirlos.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This not only helps in tracking expenses but also ensures compliance with tax regulations.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze data. These include surveys, interviews, and focus groups. Each method has its own strengths and weaknesses, and the choice depends on the specific needs of the study.

The third section provides a detailed overview of the data analysis process. It covers the steps from data collection to the final interpretation of results. Key techniques such as regression analysis and correlation are discussed in detail.

Finally, the document concludes with a summary of the findings and a list of recommendations for future research. It highlights the need for continued monitoring and evaluation to ensure the long-term success of the project.

The following table provides a summary of the key findings from the study. It shows a clear trend in the data, indicating a significant increase in the number of participants over time.

Year	Number of Participants
2018	120
2019	150
2020	180
2021	210
2022	240

The data suggests that the program is gaining popularity and attracting more participants each year. This is a positive sign and indicates that the program is meeting its goals.

Based on these findings, it is recommended that the program continue to be supported and expanded. Additional resources should be allocated to ensure the program remains effective and reaches a wider audience.

**CRITERIOS SOBRE CREDITO AGRICOLA, OCUPACION E INGRESO  
DE LOS BENEFICIARIOS**

**Dr. Jorge Schuster\***

**A. Crédito Agrícola**

**1. Introducción**

El tema que me toca desarrollar -criterios de crédito agrícola, de ocupación y de ingreso- ha sido abordado parcialmente en varios de los trabajos presentados, y eso no me extraña del todo, porque todo proyecto de reforma agraria o de colonización está íntimamente ligado con el crédito como instrumento que sirve para mejorar la productividad, y si se modifican los patrones de ocupación del campesino y se genera un incremento de sus ingresos.

El tema es sumamente amplio y debido a las limitaciones de tiempo sólo podremos hacer un enfoque somero. Me propongo presentar algunos criterios generales acerca de la función que el crédito agrícola debería, y puede llegar, a desempeñar en el desarrollo de la explotación agrícola individual y por ende en los proyectos de colonización existentes o por crearse.

El enfoque básico de esta conferencia se centrará en las repercusiones que el crédito agrícola puede llegar a tener sobre la formación de capital, o sea el fomento del acervo de capital a disposición de la unidad productora individual y así, eventualmente, contribuye al aumento del bienestar rural.

---

\* Economista Agrícola, Sección Conjunta CEPAL-FAO, México. Los criterios expresados en esta conferencia son mis propios y me hago responsable de los mismos. De ninguna manera representan los del organismo al cual presto mis servicios.

Al hablar de formación de capital automáticamente nos referimos a la función del ahorro y al hablar del ahorro estamos haciendo referencia al ingreso. En este sentido no hay que olvidar que la finalidad de cualquier inversión pública en el medio rural tal como en crédito o en infraestructura, tiene como finalidad mejorar el ingreso disponible del habitante rural. De esta manera se puede apreciar que el ingreso individual y el crédito están íntimamente relacionados a través del ahorro y la formación de capitales. El crédito en ese sentido es una especie de elemento catalítico.

Si se desea aumentar la productividad de una unidad de producción hay que recombinar los recursos productivos escasos. Los economistas generalmente hablan de tres tipos de recursos: la tierra, el capital y la mano de obra. Combinando la "mezcla" de estos tres recursos se produce "algo", y para aumentar la productividad hay que recombinarlos. Generalmente se requiere de un poco "más" de capital y de un poco "menos" de mano de obra, mientras el recurso tierra se puede mantener constante, e inclusive, se puede incrementar. En pocas palabras, se requiere de capital, y ese capital proviene básicamente del ahorro -dentro de un contexto macro-económico. Únicamente sociedades que logran ahorrar cierto porcentaje de su ingreso total, generalmente por encima del 12%, logran acumular suficiente capital para transformar su estructura productiva. Mientras más ahorre una sociedad, y mientras más ahorre una unidad individual productiva, mayor será la posibilidad de incrementar la productividad. Es por eso que el crédito tiene una función primordial en fomentar a plazo medio la formación de capital.

En esta conferencia no trataré de describir las ventajas de los diferentes sistemas crediticios existentes, ni tampoco trataré de evaluar los diferentes esquemas que se conocen respecto al crédito, ni mucho menos trataré de los diferentes mecanismos burocráticos y administrativos que existen para hacer llegar el crédito de la manera más eficiente posible al productor. Si ustedes se interesan en estos aspectos, la literatura que hay en la actualidad sobre dicho tema es increíblemente vasta (al preparar esta conferencia consulté la Biblioteca de las Naciones Unidas en México, y me encontré por lo menos con 50 diferentes títulos de manuales sobre crédito agrícola, publicados por FAO, AID, BID, gobiernos nacionales y por muchas otras instituciones y autores).

Cuáles son los objetivos generales del crédito agrícola? Cualquier empresa productiva necesita capital de trabajo para cubrir los gastos variables de producción. Sin embargo, generalmente los ingresos que obtiene la unidad productiva agrícola no son un flujo continuo, sino se ven sujetos a pronunciados altibajos debido al ciclo agrícola. Así se efectúa un gasto en el pasado. Con el ingreso que se obtiene en el presente se cubre dicho gasto del pasado. Si el gasto efectuado está un poco por debajo del ingreso obtenido hoy, entonces la empresa productiva se encontrará con problemas de liquidez operativa. Las ganancias que se obtienen, inclusive si éstas son mínimas, no se van a poder invertir en la formación de capital o mantenerlos en ganancias diferidas. En otras palabras, la función básica de cualquier crédito dirigido hacia una empresa agrícola es mantener un cierto grado de liquidez y permitir que las ganancias que se obtienen, no se comprometan totalmente para cubrir los gastos del pasado o del futuro inmediato. A medida que se obtiene crédito se puede mantener dicho nivel de liquidez mínimo y de tal manera invertir parte de las ganancias en mejoras de la productividad.

En la agricultura, como veremos, primeramente el ingreso se encuentra concentrado durante una época de tiempo muy pequeña y a la vez se mantienen unos gastos de consumo familiar fijos o constantes. Los gastos de producción son variables. Entonces el crédito se hace aún más importante todavía que en aquellas empresas donde el ingreso no se ve sujeto a fluctuaciones a través del tiempo.

Encarando el tema dentro del contexto de los países en vías de desarrollo, como son las Repúblicas del Istmo Centroamericano, un amplísimo segmento de los operarios agrícolas son campesinos de subsistencia. Son agricultores que emplean técnicas tradicionales, con muy bajos volúmenes de producción y por ende los ingresos obtenidos son muy bajos. Y para estos agricultores tradicionales, como yo prefiero llamarlos, la política crediticia es seguramente más importante que para agricultores de una escala comercial un poco más elevada. Esto se debe básicamente a lo siguiente: la gran mayoría de estos agricultores tradicionales -muchos de ellos pequeños minifundistas que viven en situaciones muy precarias de tenencia de la tierra- generalmente no se encuentran totalmente integrados a la economía del mercado. No tienen acceso a los mercados de capital, y su tasa de formación de capital es ínfima debido a que son muy pobres y no pueden ahorrar. En consecuencia su tecnología necesariamente tiene que ser muy rudimentaria, generalmente careciendo de los insumos modernos que incrementan la productividad. En otras palabras, la gran mayoría de estos agricultores viven como dijo el Profesor

Nurske, en el "círculo vicioso de la pobreza". Una comunidad es pobre, porque no es más productiva; no puede ser más productiva porque su capacidad de captar o de generar ahorro es ínfima, y esta variable es ínfima porque son pobres. La manera económica más expedita de romper el círculo vicioso de la pobreza dentro del cual viven miles de campesinos tradicionales es, precisamente, elevar su tasa de formación de capital.

Ahora bien, el problema consiste en elevar la tasa de formación de capital para introducir tecnología moderna. La tecnología moderna generalmente es intensiva de capital. Requiere de insumos nuevos y caros. Como ellos no tienen suficientes ingresos, no los pueden adquirir. Algunos estudiosos sobre la materia nos dicen que un elevado segmento de los agricultores tradicionales y sumamente pobres, son operadores a quienes se les puede incrementar fuertemente su productividad sin mayores gastos, simplemente empleando la tecnología que ellos usan pero asignándoles algunos insumos de capital estratégico. Nosotros hablaremos más adelante sobre este aspecto al referirnos a algunas modalidades de crédito. Pero creo que en este punto de la conferencia sería bueno hacer una digresión acerca de los diferentes "tipos" de agricultores que existen -el agricultor tradicional y agricultor comercial. Nosotros pudiéramos visualizar esquemáticamente los diferentes tipos de agricultores dentro de una escala continua para una sociedad específica. (Ver Figura 1).

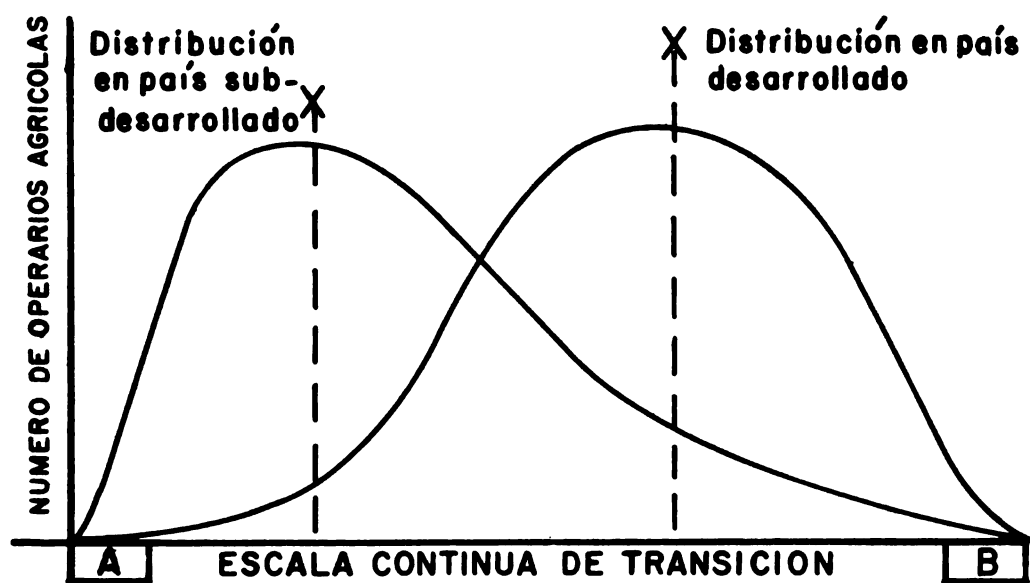
Tenemos en un extremo al agricultor autóctono o tradicional, de subsistencia, que se caracteriza por no intervenir en absoluto en el mercado. No compra ningún tipo de insumo, ni vende su producción, la cual emplea en su totalidad para el consumo propio. Es difícil imaginarse que exista semejante agricultor, pero nosotros lo podemos concebir "idealmente" para fines ilustrativos.

En el otro extremo está el agricultor completamente comercial. Es el que compra todos los insumos en el mercado, tal vez excepto su propio insumo como supervisor, y vende toda la producción. Igualmente este tipo de agricultor es difícil de concebir, pero me imaginó que tal vez en ciertos países desarrollados existan algunos agricultores semejantes de muy alta especialización. La Figura 1 representa una escala continua para cualquier nación. Le pudiéramos asignar un valor 0 al extremo de agricultura tradicional según dicha escala y al otro extremo de agricultura comercial, un valor de 100.



**FIGURA 1**

**DISTRIBUCION DE TIPOS DE OPERARIOS AGRICOLAS  
EN PAISES DESARROLLADOS Y SUB DESARROLLADOS**



**X = Medida de Tendencia central**

**A = Agricultura de subsistencia "completamente tradicional"**

**B = Agricultura moderna "completamente comercial"**



Ahora bien, en los países en vías de desarrollo como aquí en Centroamérica, la gran mayoría de los agricultores tenderá a encontrarse hacia el extremo de la agricultura tradicional. Vamos a encontrar muy pocos agricultores altamente comercializados. La gran mayoría tenderá a agruparse hacia el extremo "tradicional". Esto también puede visualizarse con una distribución de frecuencias. Dentro de esta escala en los países subdesarrollados, con un vasto sector de economía agrícola tradicional aparecerá dicha distribución de frecuencias como la indicada al lado izquierdo del diagrama. La medida de tendencia central, que puede ser una mediana o un promedio aritmético tiende hacia el extremo de la agricultura tradicional.

Si tomamos un país desarrollado -nos referimos a los países europeos, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, etc. - encontraremos una distribución de frecuencias completamente opuesta. Tendremos un segmento muy pequeño que se acerca hacia el extremo tradicional de la subsistencia y la gran mayoría tiende a concentrarse en el extremo de la comercialización.

Otra característica de gran relevancia operativa es que la agricultura tradicional se caracteriza por una escasa absorción de tecnología moderna, mientras que la agricultura comercial se caracteriza por lo contrario. La absorción es rápida lo cual impone una condición dinámica de reacción ante los altibajos del mercado.

Con este esquema podemos apreciar mejor cuál es la función que el crédito debería desempeñar en los países subdesarrollados. Dentro del contexto de la formación de capital, el crédito debería de "empujar" el promedio (X) que tenemos en la frecuencia de distribución, hacia la comercialización y esto se obtiene con nueva tecnología y más capital.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los límites inferiores de nuestra escala que se aproximan a una subsistencia netamente física, existen otras restricciones no económicas que impiden una rápida y adecuada absorción de capital y de tecnología. Los agricultores netamente tradicionales tienen actitudes no capitalistas o precapitalistas. Además, existen instituciones sociales, como la familia extendida, o el tipo de tenencia de la tierra, no permiten que se aplique rápidamente tecnología nueva. En otras palabras, constituyen una

restricción institucional impuesta por la sociedad, que no permite aumentar rápidamente la productividad. Los economistas dirían que el campesino en aquel extremo no tendrá como objetivo básico la "maximización de ganancias" a través del aumento de la productividad. En consecuencia, para fines de política económica, requiere de un tratamiento diferente al de los operarios que se encuentran dentro de una escala más avanzada. Sobre este tema existe hoy en día una polémica interesante, porque algunos economistas dicen que todo productor agrícola, no importa en qué porción de la escala se encuentre, siempre tratará de obtener los mayores rendimientos posibles en la combinación de sus recursos.

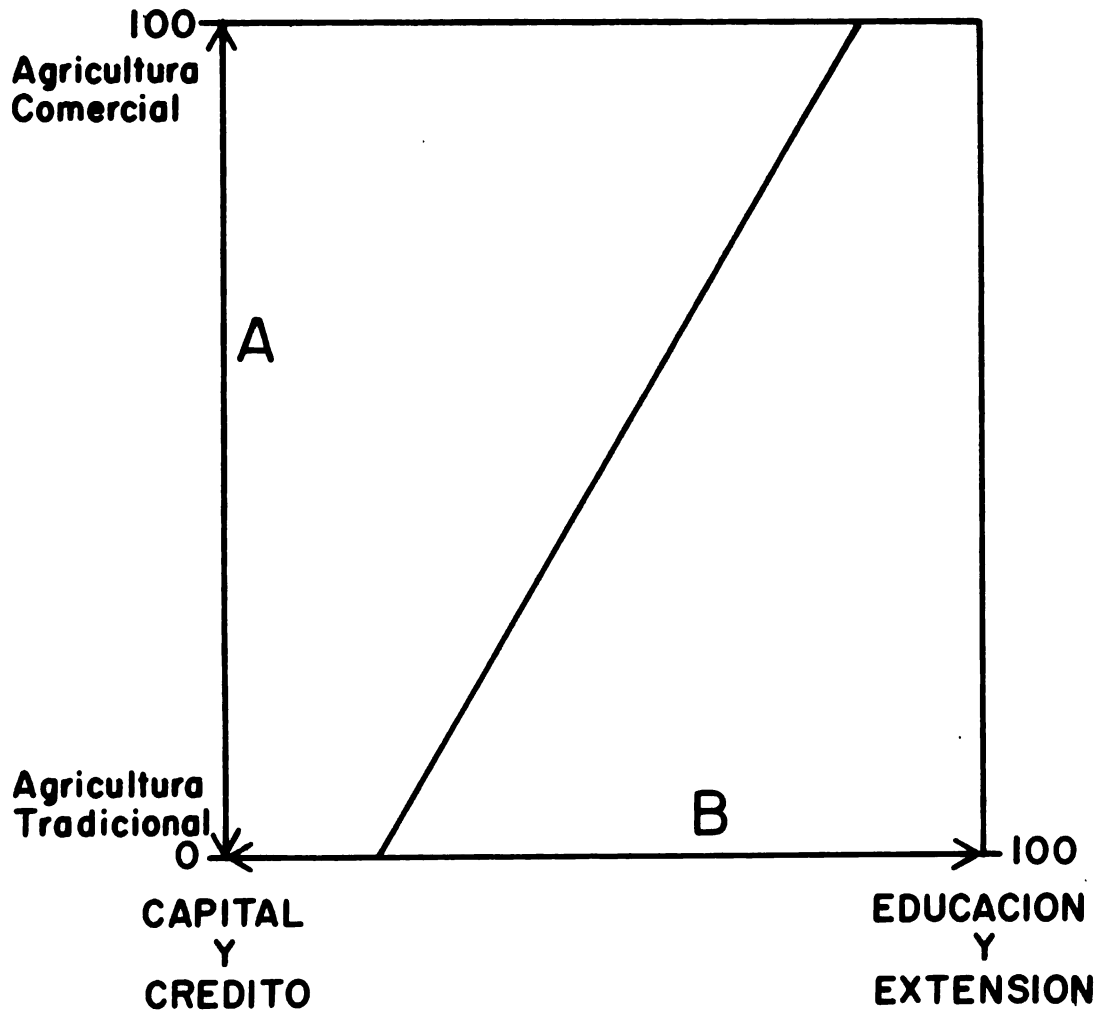
Con este esquema podemos apreciar ahora que al hablar de programas de crédito se debe tener una visión hacia qué porción de la escala se va a dirigir el programa crediticio. Esto nos indica también que no se puede hablar de un solo tipo de crédito para toda la agricultura. Si bien es una cuestión de sentido común, lamentablemente las instituciones de crédito agrícola muchas veces pierden esto de vista. Para muchas de ellas sólo existe un tipo de crédito y eso se debe a que generalmente las instituciones crediticias están manejadas por personas con experiencia en la banca comercial y que no conciben las diferentes modalidades y los diferentes grados de tradicionalismo que existen dentro de la amplia gama de los productores agrícolas.

Conforme nos acercamos al polo de agricultura tradicional, se requiere de un sistema de crédito que conlleve mayores porciones de asistencia técnica, y conforme nos alejamos del mismo, necesitamos más capital y menos asistencia técnica. Esto podemos visualizarlo con el pequeño esquema adjunto (Figura 2).

Visualicemos esto como un rectángulo y los diferentes ejes representan los siguientes: en el lado A del rectángulo tenemos la ya conocida escala de la comercialización. En el extremo inferior de este eje está la agricultura tradicional, de muy bajo desarrollo comercializado, de baja tecnología. En la escala horizontal inferior podemos tener diferentes combinaciones de crédito y programas de extensión. También es un continuo. Mientras más nos acercamos al extremo izquierdo tenemos dinero en efectivo para crédito.

FIGURA 2

LA NECESIDAD DE TECNICA Y CREDITO EN LOS SECTORES  
TRADICIONAL Y COMERCIAL DE LA AGRICULTURA





## II.2.7

Tenemos una línea diagonal dentro del esquema, que nos indica que a medida que comenzamos a subir dentro de esta escala se requiere de programas crediticios que conlleven más y más capital y menos extensión a medida que el operario se acerca al extremo de la comercialización. El agricultor tradicional necesita programas crediticios que requieren relativamente poco capital y bastante capacitación y extensión y esta situación se encuentra dentro de B. Mientras que el agricultor altamente comercializado, requiere más dinero y relativamente poca extensión, o capacitación.

Antes de pasar a considerar algunas modalidades específicas del crédito, creo que se hace necesario hacer unos comentarios sobre la relación existente entre gastos de producción agrícola, gastos de consumo de la unidad familiar y los ingresos de la unidad productiva familiar. La relación entre estas tres variables, como suceden a través de un período de tiempo específico, determinan no sólo los niveles de bienestar sino también el proceso de formación de capital.

En la agricultura tradicional los problemas de financiamiento y de crédito surgen en gran parte porque el ciclo estacional de la producción se yuxtapone a un patrón de consumo no estacional. Hay que recordar que los pequeños agricultores tradicionales generalmente obtienen una sola fuerte cosecha. (Ver Figura 3). En dicha Figura representamos los gastos e ingresos, en términos monetarios, dentro de una escala de tiempo, digamos de enero a diciembre. En la agricultura tradicional, especialmente en los trópicos, tenemos una estación de lluvia bastante marcada que varía de 4 a 8 meses. Ahora bien, qué es lo que sucede a estos agricultores en cuanto a necesidades y gastos de consumo? Los gastos de consumo se mantienen relativamente estables a través del año con ciertas fluctuaciones, pero generalmente se gasta la misma cantidad cada mes. Qué es lo que le sucede al campesino con los gastos de producción? Primero, tenemos un gasto bastante importante durante la época de la preparación de la tierra y de la siembra, que generalmente se efectúa antes de la época de lluvia o entrando las lluvias. Luego los gastos relacionados con la preparación de la tierra y siembra caen abruptamente. Después hay una serie de pequeños gastos que generalmente se refieren a los gastos de cultivo y limpia. Seguidamente viene la cosecha, nuevamente con gastos fuertes. Este ciclo de gastos se yuxtapone a sus patrones de consumo mensuales. Sin embargo, el ingreso sólo se efectúa durante una época del año, generalmente, muy corta y viene después de vender su cosecha. El ingreso es un flujo momentáneo. Es precisamente la función

del crédito agrícola hacer que este patrón de ingreso no vaya a perjudicar el nivel de vida del agricultor y que no le acarree dificultades a través de las fuertes fluctuaciones indicadas.

En otras palabras, para que el agricultor no tenga pérdidas podemos decir que su ingreso en el año anterior ( $Y_{n-1}$ ) tiene que ser igual al consumo en el año ( $C_n$ ), más los gastos de producción en el año ( $TC_n$ ). Si  $Y_{n-1}$  es menor que las dos cantidades anteriores, entonces el agricultor se verá en dificultades financieras. Sus niveles de consumo bajarán o inclusive no podrá preparar los terrenos debidamente en el futuro. Naturalmente si tiene una producción más diversificada, entonces las curvas no serán tan pronunciadas. Pero, en términos generales, estas fluctuaciones entre gastos, ingresos y consumo son una característica básica de la producción agrícola.

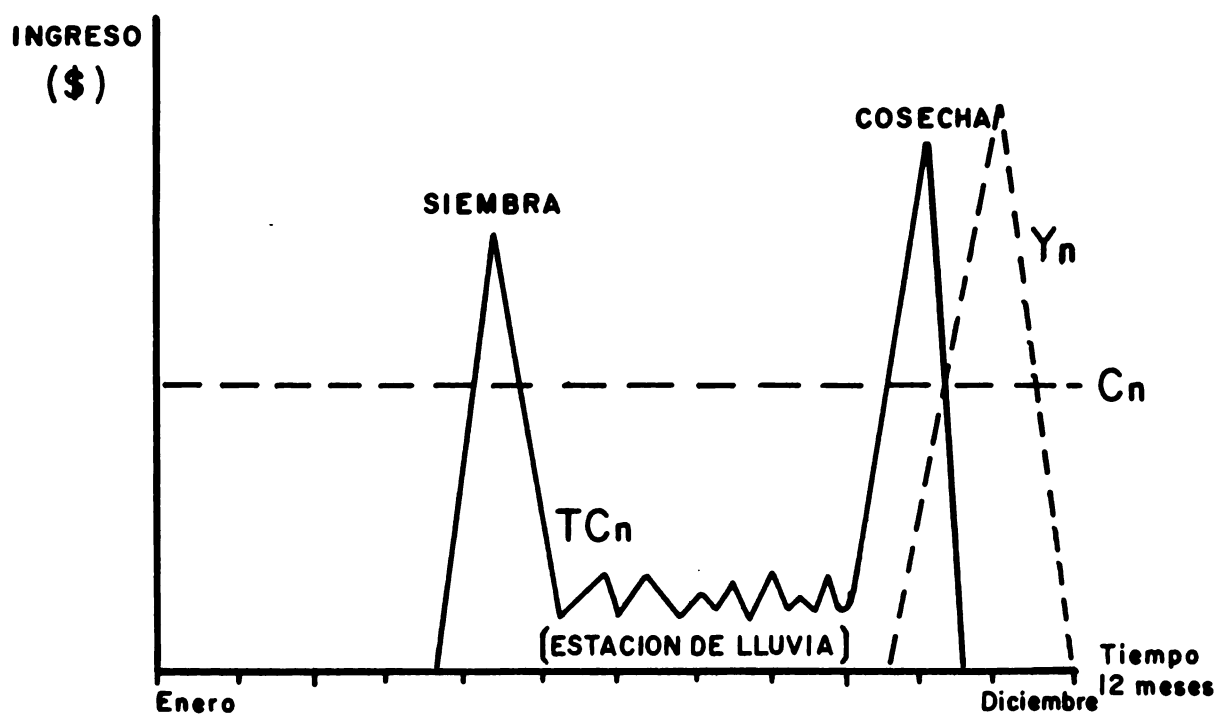
En la agricultura tradicional, eventos catastróficos -largas sequías, lluvias excesivas, etc. - ocurren varias veces durante la vida de un agricultor. Si este agricultor ha logrado obtener alguna formación de capital en el pasado o ha logrado ahorrar un poco, perderá todos sus ahorros. Inclusive hay algunos estudios sobre esta materia que hablan de ciertos ciclos en los ingresos de los pequeños agricultores y las repercusiones que llegan a tener en sus vidas. Al parecer, estas catástrofes contribuyen a que él se encuentre en un estado de pobreza.

Es precisamente la función del crédito agrícola que no ocurra lo anterior. En otras palabras, el crédito agrícola, además de permitir un mantenimiento de un patrón mínimo de consumo y dejar algunas ganancias para invertir en bienes de capital, necesariamente tiene que tomar en cuenta estos fuertes ciclos de los ingresos a largo plazo a que se ve expuesto el pequeño agricultor tradicional.

Podemos resumir que el crédito agrícola tiene que tomar en cuenta dos aspectos esenciales: primero debe de incluir el aspecto de la inversión para aumentar la productividad, a largo plazo, de la explotación; y segundo, debe permitir que los niveles de vida de los agricultores aumenten paulatinamente. Lamentablemente en la mayoría de Latinoamérica, prevalece una modalidad de crédito agrícola dirigida hacia los pequeños campesinos que no toma en cuenta ni el uno ni el otro de estos aspectos, sino simplemente es un crédito de subsistencia.



**FIGURA 3**  
**RELACION ENTRE INGRESOS Y GASTOS EN UNA**  
**EXPLOTACION TRADICIONAL DE MONOCULTIVO**



$Y_{n-1}$  = Ingreso en el año  $n-1$ .

$Y_n$  = Ingreso en el año  $N$ .

$C_n$  = Consumo en el año  $N$ .

$TC_n$  = Costos de producción en el año  $N$ .

$Y_{n-1} = C_n + TC_n$



## II. 2. 9

A medida que se introduzca mayor tecnología en el proceso de cambio de la agricultura tradicional hacia la moderna, será mayor la cantidad de capital crediticio agrícola que se requiere. También será mayor la capacitación técnica, o la capacidad del capital humano, que se necesite. Así que la cantidad disponible de recursos en todo sentido de la palabra, ya sea para un programa nacional de crédito, va a determinar la velocidad de cambio tecnológico que se efectúe dentro de una agricultura.

### 2. Clasificación del crédito según el período de cancelación

Generalmente se habla de tres tipos de crédito: crédito a corto plazo, a mediano plazo y el crédito a largo plazo. Cada uno de estos créditos tiene una finalidad muy distinta.

- a. El crédito a corto plazo, es aquél donde el período de cancelación coincide más o menos con el del ciclo de producción. Es simplemente un crédito destinado a cubrir los gastos de explotación que el agricultor incurre durante dicho ciclo. Para que este crédito sea eficiente tiene que tener tres características, de las cuales generalmente también se olvidan las instituciones crediticias:
  - i) Tiene que ser oportuno; el dinero debe llegarle al agricultor cuando él lo necesite -para preparar la tierra antes que entren las aguas y no después de las aguas; la cuota para la cosecha le tiene que llegar precisamente cuando las mazorcas están listas para cosecharse y no tres semanas después porque esto lo hace incurrir en pérdidas.
  - ii) Este crédito tiene que ser provisto de un programa adecuado de cancelación de acuerdo con la cuantía de la cosecha. Si la cosecha, debido a las intemperancias del clima no es de la cuantía que se había programado, entonces el plan de recuperación debe tomar esto en cuenta y no tratar de cancelar de una sola vez todo el dinero que se había acordado.
  - iii) Los procedimientos para la obtención de este crédito a corto plazo deben ser simples. Muchas veces se lee en los análisis de los países latinoamericanos que el Gobierno tiene adecuados recursos crediticios pero que no son utilizados debidamente por los agricultores porque los trámites son tan

engorrosos y complicados que los agricultores tradicionales desisten de ellos y optan por buscar donde lo puedan conseguir oportunamente, donde se les considere las fluctuaciones de los ingresos y donde lo puedan cancelar de acuerdo a sus posibilidades.

El prestamista tradicional es el que reúne todas esas condiciones. Generalmente se olvida en las burocracias crediticias las razones por las cuales este prestamista privado es tan popular; y precisamente existe porque las burocracias crediticias estatales no pueden cumplir con estas tres funciones básicas del crédito. Mientras sigan con esos sistemas altamente ineficientes, va a seguir floreciendo ese prestamista usurero.

- b. El crédito a mediano plazo. Generalmente se considera como crédito a mediano plazo aquél donde el período de amortización o de cancelación es mayor de un año pero menor de tres a cinco años, variando este último de país a país. Se emplea este crédito a mediano plazo para financiar los insumos de vida media, tales como la maquinaria, los semovientes, pozos, etc. En los países en vías de desarrollo se carece de suficientes fondos para cumplir con este tipo de crédito.

Los países con un alto segmento de agricultura tradicional necesariamente tiene que efectuar transformaciones productivas en mayor grado. Pero a medida que se efectúe el cambio habrá mayor demanda para créditos a mediano plazo. Sin embargo, es muy común que las instituciones crediticias del Gobierno no toman en cuenta la gran demanda para créditos a mediano plazo, olvidándose así del valor estratégico que tiene para verdaderamente efectuar esta transformación tan necesaria. Lamentablemente los prestamistas locales, los usureros, tampoco lo tocan porque no consideran al equipo usado como garantía adecuada en caso que el prestatario no fuera a cancelar el crédito. Para repetir nuevamente, este tipo de crédito es esencial para cambiar los patrones de cultivo y mientras no haya suficiente cuantía de crédito a plazo medio, no será probable introducir cambios rápidos en los patrones de producción tradicional agrícola de nuestros países. Es muy frecuente en los países en vías de desarrollo que avancen grandes proyectos de riego, pero dentro de éstos todavía se encuentra una agricultura esencialmente tradicional porque simplemente no hay fondos a mediano plazo, que son indispensables para utilizar plenamente el recurso agua.

- c. El crédito a largo plazo. Este es aquél cuyo período de amortización es mayor de cinco años. Se emplea sobre todo para la compra de tierras y para la construcción de edificaciones permanentes. Su demanda es muy pronunciada para la agricultura altamente comercializada y generalmente los bancos comerciales tratan de satisfacer estas demandas de crédito a largo plazo a través de la garantía hipotecaria. Es relativamente de poca importancia para la agricultura tradicional.

### 3. Diferentes Tipos de Crédito Agrícola

Lamentablemente no existe una terminología claramente definida al respecto. Por ejemplo, lo que en un país se llama crédito agrícola orientado se considera en otro país como crédito agrícola dirigido. Todavía no se ha estandarizado la nomenclatura para las diferentes modalidades de crédito y creo que cada autor que escribe sobre este tema usa una clasificación diferente. Yo emplearé en esta discusión seis diferentes tipos de crédito.

- a. El crédito bancario típico. Es un préstamo que la banca comercial hace a un agricultor en atención solamente a las garantías materiales presentes, o sea la garantía hipotecaria. Requiere la solvencia financiera reconocida del agricultor. El banco en sí se desentiende de cómo se va a invertir este préstamo y en consecuencia no es propiamente un crédito agrícola. El pequeño agricultor queda descartado de este tipo de préstamos porque no presenta las garantías necesarias.
- b. El crédito agrícola orientado, atiende a que el dinero se destine a la producción agropecuaria en cuantías convenidas y que se realice con una técnica que asegure ciertos resultados y rendimientos. La garantía primaria de este crédito es la cosecha, por eso se le llama en algunos países crédito de prenda agrícola. Las garantías materiales para este tipo de préstamo quedan constituidas generalmente por dos aspectos: primero, las características de solvencia del prestatario, y segundo, por la prenda agrícola que debe tener un valor lo suficientemente amplio como para cubrir la amortización de la inversión (capacidad de pago). Estas dos formas, la solvencia del sujeto y suficiente cuantía de la prenda agrícola son las columnas insustituibles del crédito agrícola; si no se tienen estas dos columnas, cualquier sistema de crédito agrícola dirigido que se otorgue con ciertos objetivos comerciales en mente llevará al banco y al agricultor al fracaso.

Si este tipo de crédito va dirigido hacia pequeños agricultores tradicionales o a agricultores que están muy dispersos, debe ir acompañado de cierta supervisión que garantice su inversión en lo convenido. Debido a que implica ciertos gastos administrativos por encima de los incurridos usualmente en el crédito comercial corriente, es un crédito en que los bancos comerciales no están interesados. Es el crédito corriente de producción que conocemos en nuestros países y que yo clasifico como crédito agrícola orientado.

- c. El crédito agrícola dirigido, es una modalidad bastante parecida a la anterior, pero en la que se eliminan las garantías personales y las garantías materiales por estar generalmente la institución prestamista interesada en fomentar una nueva línea de producción. Se usa en programas de fomento de ciertos cultivos que el Gobierno considera necesarios. El crédito dirigido debe ser empleado sólo una o dos veces consecutivamente. Una vez que ya se ha llegado a tener experiencia con el nuevo cultivo, los agricultores pasan a hacerse clientes de los programas crediticios regulares. Generalmente este crédito va aunado a inversiones de infraestructura financiadas por el banco, como bodegas, secadoras, beneficios.
- d. El crédito de capacitación, para agricultores tradicionales de muy bajos conocimientos técnicos, se concentra en fomentar la adopción de algunos insumos estratégicos y así lograr un aumento dramático del ingreso en un período relativamente corto. En términos generales se procede de la siguiente manera: se seleccionan unos pocos agricultores innovadores -aquellos que muestran más interés en la agricultura tecnificada- y se les somete a un adiestramiento intensivo en el empleo de unos pocos insumos que si bien son baratos, permiten incrementar fuertemente la producción. Esto conlleva una asistencia técnica bastante intensiva. Este crédito es de duración temporal, porque una vez capacitado el individuo en el uso de tecnologías modernas para aumentar sus ingresos, se convierte en cliente de los bancos que dan créditos regulares. Este crédito conlleva cierta función social. El efecto de demostración es esencial y se logra por medio de líderes locales.

Explicaré, con un breve ejemplo, uno de estos programas de créditos que yo vi en operación y los resultados dramáticos obtenidos. Se aplicó en una zona que había sido colonizada hacía unos cuatro o cinco años por pequeños agricultores que habían bajado de la parte montañosa en un país

suramericano y se habían establecido por su cuenta en tres pequeñas comunidades dentro de una región selvática. Había un total de más o menos 300 agricultores que se dedicaban al cultivo tradicional de maíz, tubérculos y frijol. En otras palabras se encontraban casi en el extremo cero de la escala de la agricultura tradicional. Los técnicos responsables propugnaban por aumentarles fuertemente la producción con pocos insumos y asistencia técnica intensiva. Se inició el programa escogiendo a los agricultores más prósperos, o sea los que mostraban mayor interés en mejorar su agricultura. Eran los que empleaban las mejores prácticas de cultivo dentro de las comunidades. El primer paso fue instruir a dichos individuos en el uso de pequeños aparatos mecánicos manuales para la aplicación de insecticidas y al mismo tiempo en la selección de su cosecha anterior de los granos y semillas. Igualmente se les instruyó en cuanto al patrón de cultivo, o sea que cultivaran de una manera más racional. El único gasto efectivo que se hizo fue el crédito para insecticidas y para las pequeñas espolvadoras manuales. El resultado fue que la cosecha de maíz se duplicó a alrededor de 1.500 kilos por hectárea. Esto no es impresionante, pero para el pequeño agricultor hubo un aumento de 600 a 700 por hectárea. El efecto inmediato fue que en la siguiente cosecha la gran mayoría de los otros agricultores comenzaron a usar insecticidas y comenzaron a adoptar las nuevas prácticas.

Durante el segundo año se introdujo la innovación que el frijol se sembrara ya no intercalado con el maíz, sino en una sección aparte de la parcela. Se sembró a base de estacas y se aplicó insecticida. El resultado fue que la cosecha de frijol casi se triplicó. En el tercer año los demás agricultores ya habían adoptado esta práctica. Seguidamente los agricultores fueron introducidos al arado tirado por burros, y que en dicha zona abundaban los burros. Se hizo necesario un pequeño programa para entrenar animales a halar un arado, naturalmente haciéndose necesario el crédito para arados. El resultado de este pequeño experimento fue que después de tres años con el programa, el ingreso promedio casi se había triplicado. Esto se obtuvo en pequeñas parcelitas de una a tres hectáreas. Hay que tener en cuenta que este tipo de crédito no debe ser interpretado como un simple regalo, sino hay que inculcarle al agricultor que se trata de un contrato de negocio, porque es el primer paso que el agricultor tradicional va a tener con la banca comercial. No hay que perder de vista que este crédito no es un combate a la pobreza rural, como a veces se cree, sino que es el primer paso de transición de la agricultura tradicional hacia una agricultura más tecnificada y de mayores rendimientos.

- e. El crédito supervisado se considera una panacea a los problemas que afectan a la agricultura en general. Este tipo de crédito pretende, bajo una supervisión intensa y continua, cambiar totalmente la estructura productiva de la explotación, introduciendo al agricultor a nuevos patrones tecnológicos y de manejo de la finca individual. Conjuga las necesidades de financiamiento, los requerimientos de la capacitación y toma en cuenta las necesidades de consumo de la familia. Generalmente, pero no siempre, conlleva la diversificación de la explotación. Pretende romper el ciclo estacional a que se ha hecho referencia anteriormente. Es muy parecido al tipo de crédito de capacitación anterior, pero parte de la base que se necesita de prestatarios que ya están un poco por encima del nivel de subsistencia. En otras palabras, que ya tenga nociones de la agricultura tecnificada. Generalmente este crédito supervisado involucra la selección de los agricultores más capaces. También requiere de un tamaño determinado de parcela que permita introducir las economías de escala que conlleva la agricultura tecnificada. Ahora bien, mientras más bajo sea el estado de conocimientos del prestatario mayor deberá ser la cantidad de extensión agrícola a que tiene que ser sujeto.

Es un crédito caro, comparado con las otras modalidades crediticias, ya que requiere de personal especialmente preparado, que se mantenga en contacto casi continuo con los sujetos beneficiados del programa. Aunque el ambiente en Latinoamérica es favorable a introducir este tipo de crédito, la eterna escasez de fondos va en detrimento a su mayor adaptación. Involucra una alta relación técnico-agricultor que lo hace oneroso. Su principal ventaja es que combina el dinero con otros agentes de cambio y así se aumenta la productividad. Sin embargo, este crédito supervisado, que se ha hecho tan popular durante los últimos diez años, también se ha visto sujeto a ciertas críticas que creo que tienen que ser mencionadas.

Se argumenta que el enfoque del crédito supervisado integral y planificado, se originó en países desarrollados que tenían bolsones de pobreza rural. Estos países contaban ya con todos los recursos necesarios, tanto técnicos como financieros, para introducir los cambios esperados en dichos bolsones. Tengo entendido que primero se originó en los Estados Unidos y después en Holanda. En esos países se contaba en los años de la década de 1930 con una agricultura bastante próspera y altamente tecnificada. Dentro de este contexto surgió una política de asistencia para mejorar los niveles de vida de la población rural con ingresos deprimidos. No hay que olvidar que dichos países



ya tenían una gran cantidad de técnicos disponibles en extensión, supervisión y educación agrícola; tenían suficiente capital disponible para llevar a cabo estos esquemas y de esa manera llegaron a tener un impacto sobre el problema.

Pero en los países en vías de desarrollo tenemos precisamente la situación contraria: no bolsones de pobreza, sino ciertos bolsones de agricultura progresiva. La gran mayoría de los productores son pobres. No hay suficiente capital ni suficientes técnicos para ocuparse de solucionar el problema de la pobreza rural masiva a través del crédito supervisado. Así que el impacto que puede tener el crédito supervisado, debido a estas grandes limitaciones, es relativamente pequeño en relación al problema global. Además surge la cuestión acerca del uso alternativo de estos escasos recursos. Hay algunos críticos que indican que este tipo de crédito es paternalista y benevolente; que refleja las actitudes de las cuales evolucionó el tratamiento especial del campesino de bajos ingresos en los Estados Unidos y tiene algo de la atmósfera del New Deal, en materia de política social, o sea que surgió y evolucionó debido a una situación que es completamente diferente a las condiciones políticas y económicas existentes en la gran mayoría de los países en vías de desarrollo. Únicamente en países con una gran oferta de técnicos agrícolas entrenados y calificados es posible aplicar masivamente este sistema. Además, al implantar el crédito supervisado se requiere no sólo de la coordinación de varios servicios gubernamentales, sino también de nuevas instituciones que abaraten los servicios de crédito, el precio de los insumos y que le den al agricultor una mejor posición de regateo en el mercado al vender sus productos. Se ha tratado de resolver estos problemas a través de la formación de cooperativas, pero la instalación de cooperativas viables es una tarea muy difícil, porque simplemente estas organizaciones requieren de una cierta tradición en la población. Su desarrollo toma mucho tiempo.

Debido a los problemas y dificultades inherentes a resolver lo relativo al mercadeo de insumos y de los productos, en los esquemas de crédito supervisado se da un énfasis excesivo al incremento de la productividad a nivel de la finca y se tiende a olvidar el mercadeo. En este sentido se olvida de los incentivos que provee la favorable relación costo-beneficio.

Ocurre otro problema cuando se aplica el crédito supervisado a campesinos cuyas fincas no son lo suficientemente grandes como para soportar las economías de escala

de la tecnología moderna. Debido a ésto, pequeñas fincas tienden a ser excluidas. Así por ejemplo, se inició en Venezuela un programa de crédito supervisado para los asentamientos de la reforma agraria y resultó que alrededor del 80% de los asentamientos estudiados no tenían las condiciones mínimas necesarias para implantarlo, ya que las parcelas individuales eran demasiado pequeñas.

Por lo anterior se ha dicho que el crédito supervisado muchas veces se concentra en las necesidades secundarias y no en las necesidades primarias de la gran mayoría de los agricultores tradicionales. El énfasis en productividad, crédito y extensión, distrae del punto central de la pobreza masiva rural, o sea la situación precaria de la tenencia, el tamaño de la finca a largo plazo y el mercadeo. Los beneficios serían mayores en términos de los recursos disponibles si se tratara de resolver primero los problemas de la tenencia, del mercadeo de insumos y de la producción; y dándole más énfasis al tamaño adecuado de las fincas de acuerdo a la tecnología moderna disponible. En resumen, la raíz de la dificultad que surge con el crédito supervisado es que se trata de un trasplante de un país altamente avanzado a condiciones de países subdesarrollados, creyéndose que estos métodos en los países desarrollados fueron la causa del progreso y no simplemente el resultado de este progreso. El Profesor Galbraith de la Universidad de Harvard, nos habla de la necesidad de concentrarse en los factores primarios, esenciales, del desarrollo económico y no concentrarse en los factores secundarios -fruto del desarrollo económico mismo. El crédito supervisado fue un fruto del desarrollo económico y no la semilla que causó dicho desarrollo.

- f. El crédito privado no bancario. La distinción con los otros tipos de crédito radica en el origen de los fondos y puede venir de dos fuentes: prestamistas no institucionalizados, los usureros, o empresas industriales o comerciales.

No dispondremos de tiempo de hablar del crédito del prestamista usurero. Simplemente es suficiente con decir que tiene como resultado de ser un instrumento de opresión del pequeño campesino. Sin embargo, mientras sigan nuestras instituciones bancarias funcionando tan inadecuadamente vamos a tener ese mal.

Es más interesante la segunda modalidad, a la cual generalmente se le refiere como agricultura de contratos o integración vertical. Es una modalidad que surge a medida que comienzan a establecerse fábricas industriales

que necesitan de la producción agrícola como insumo y que, a fin de garantizarse ciertas normas específicas de calidad y un flujo continuo del producto, llevan a cabo contratos específicos con los agricultores estableciéndose no solamente el precio al que se le va a pagar el producto al agricultor, sino igualmente se establecen precios diferenciales por calidad de producto. Además, a menudo conllevan también asistencia técnica porque las fábricas están interesadas en obtener dicha calidad específica.

Cuáles son los resultados de este último tipo de crédito? Primero, asegura un mercado al agricultor para su producción. Este mercado exige ciertos niveles de calidad con precios mayores que los del mercado en general. Pero a medida que comienzan a incrementar los agricultores "atados" a la fábrica, los productores agrícolas comienzan a formar asociaciones o grupos de presión y es frecuente el surgimiento de conflictos agroindustriales. Pero al mismo tiempo los industriales también ya están "atados" a los agricultores, así que estos últimos llegan a tener un poder de regateo cada vez mayor.

Lo anteriormente expuesto no es sino una simplificación de los tipos de crédito existentes; cada autor que escribe sobre este tema tendrá una terminología diferente. Espero que mis explicaciones a ustedes les han dado más o menos una idea de las diferentes modalidades que existen; algunas de estas modalidades son muy adecuadas para el pequeño agricultor de subsistencia, mientras otras son dirigidas preferentemente al agricultor tecnificado que ya se encuentra en un punto alto de la escala.

g. Administración del crédito a través de las cooperativas.

En algunos países el crédito agrícola administrado por cooperativas de crédito ha llegado a tener éxito, especialmente en los países europeos. Una cooperativa de crédito es simplemente una asociación de agricultores, que se conocen personalmente y que reciben fondos del Estado para iniciar un programa de crédito. Ellos mismos administran el crédito y reinvierten dentro de la cooperativa sus ganancias. Gran parte de la próspera agricultura danesa y holandesa obtiene financiamiento de cooperativas de crédito, así como en Francia, Alemania y el norte de Italia.

Indudablemente estas cooperativas de crédito ofrecen considerables ventajas administrativas sobre la burocracia crediticia estatal:

- i) Se caracterizan por una gran flexibilidad administrativa en tomar en cuenta las necesidades reales de los asociados, porque los asociados conocen sus propios problemas.
- ii) Fomenta la responsabilidad financiera hacia el crédito por parte del prestatario ya que al momento de ser dueño una persona de algo, comienza a interesarse en los detalles y a sentirse responsable por la existencia de su institución.
- iii) Debido a que generalmente se trata de asociaciones relativamente pequeñas, hace posible obtener los conocimientos detallados de la capacidad técnica y financiera del prestatario.
- iv) Toma en cuenta las necesidades peculiares y específicas de los asociados. (tratándose de un agricultor con gran capacidad administrativa, puede dársele por encima de las normas establecidas, lo cual no sucede con los grandes bancos centralizados).

El capital de las cooperativas proviene inicial y directamente del Gobierno. Sin embargo, estas grandes ventajas que ofrece el crédito agrícola cooperativo requieren algunos comentarios de cautela al respecto. Las instituciones cooperativas de cualquier tipo, especialmente las cooperativas de crédito, únicamente funcionan bien si los principios básicos del cooperativismo son plenamente comprendidos. En los países europeos generalmente se cuenta con una tradición cooperativista de casi cien años, y existe una conciencia, y una responsabilidad hacia el movimiento cooperativo. Lamentablemente cuando se trata de trasplantar esta frágil planta a nuestro ambiente, muy a menudo se olvida que se requiere de dicha tradición y responsabilidad. Se trata de fomentar la cooperativa de crédito, a la fuerza, desde arriba y como consecuencia viene el fracaso. Cada uno de nosotros conoce ejemplos donde el Gobierno ha tratado de fomentar el cooperativismo "desde arriba" y ha terminado con resultados poco halagadores. Hay que recordar que en Europa el desarrollo del sistema "Reifassen" pasó por un período de gestación de casi 50 años y que en nuestros países si queremos fomentar el cooperativismo de crédito, habrá que cuidarlo y fomentarlo inicialmente como si fuera una planta muy delicada.

Una segunda precaución que se debe tener respecto a la cooperativa de crédito es la cuestión del manejo de los préstamos. No debe ser el propósito básico de la sociedad, inicialmente, tratar de satisfacer una gran demanda de crédito a muy corto plazo, pues ello conduciría a un deterioro rápido del sistema porque los asociados tienden entonces a considerar la cooperativa simplemente como una fuente alternativa de fondos más baratos que los que antes les daba el usurero local. Como no existe al principio la experiencia, ni el capital, y como no se dispone de la flexibilidad administrativa del usurero, entonces la demanda tan grande no podrá ser satisfecha y la cooperativa tiende a fracasar. En este sentido hay que tener en mente que mientras el usurero reciba regularmente parte de lo prestado se verá satisfecho y no presionará para que se le pague íntegramente el crédito concedido. Una cooperativa comercial no puede funcionar de esta manera; por eso se hace muy necesario que durante sus primeros años de existencia pase por un período de transición y se haga comprender a los socios que obligaciones de pago están para su beneficio y que ellos son, en última instancia, los responsables del éxito. En otras palabras, la cooperativa de crédito requiere de un período educativo. Durante este período educativo es mejor que la cooperativa tenga una responsabilidad ilimitada en sus transacciones financieras. La empresa de responsabilidad limitada requiere una actitud económica muy especial que puede ser extraña al pequeño agricultor y eso lo puede llevar a abusar de la cooperativa. La responsabilidad ilimitada introduce la cautela e impondrá un riesgo personal al socio. Esto generalmente también se desconoce cuando se establecen cooperativas y se tiende a hacerlas precisamente del tipo de responsabilidad limitada, con el resultado que esta frágil institución se lleva a la bancarrota.

Las cooperativas de crédito, además, tienen la gran ventaja de que se pueden usar como el primer eslabón para desarrollar un sistema de cooperativas de mercadeo en ambos sentidos: para la adquisición de insumos y para la venta del producto. Pueden ampliarse también a cooperativas de transformación y de almacenamiento, inclusive muchas veces se han usado para fomentar los ahorros personales los cuales pueden ser canalizados hacia el crédito. Pero para llevar a cabo este esquema más amplio hay que ir paso a paso y con gran paciencia recordando que debe haber un período de gestación.

## B. Criterios de Ocupación e Ingreso

### 1. Ocupación

Ya se ha insistido varias veces durante este curso que una de las características básicas de la actividad agrícola productiva es que no es continua como la industrial. La producción agrícola se ve sujeta a fuertes fluctuaciones en cuanto a los requerimientos de insumo y de mano de obra. Esto es causado por el crecimiento biológico o vegetal. Sin embargo, hay algunas excepciones, tales como la finca altamente diversificada o algunas fincas que tienen dos o tres renglones de cría de animales. Estas circunstancias de la estacionalidad del proceso productivo agrícola, muy a menudo, no son totalmente comprendidas y lo discontinuo del proceso productivo agrícola se considera ineficiente, un derroche de recursos, un desperdicio de la mano de obra familiar. La razón de estas opiniones las encontramos en que los economistas clásicos y neoclásicos del siglo pasado que comenzaron a ocuparse de los problemas de la producción, tomaron como objeto central de su estudio a la industria manufacturera, y la industria es una actividad de trabajo continuo. Está absorbiendo, como un flujo sin interrupciones, insumos y de esta manera produciendo continuamente. Pero esto no sucede en la agricultura. No hay que olvidar que igualmente en una gran gama de otras actividades económicas, la actividad productiva es discontinua. Por ejemplo un restaurante tiene una capacidad instalada que durante las 24 horas sólo trabaja 5 ó 6 horas. Si usted piensa sobre esto se dará cuenta que una gran parte de toda actividad económica productiva no es un proceso continuo. Sin embargo, se insiste en que debe ser continuo porque así es en la industria. Aún técnicos del agro consideran la discontinuidad como un derroche. En mi opinión, lo verdaderamente significativo es la siguiente cuestión: proporcióna la agricultura un ingreso satisfactorio a los productores?

En este sentido -el criterio del ingreso satisfactorio- indudablemente si queremos incrementar el ingreso dentro de la agricultura, tendremos que apartarnos del esquema de la fluctuación estacional y tratar de introducir otros renglones de producción, no porque el estar "sentado todo el día" sea malo, sino porque eso conllevará un aumento de ingresos. Al mismo tiempo, sí se puede obtener un alto ingreso con sólo un período máximo de estacionalidad, por qué no adaptar ese patrón de producción? Déjenme darles un ejemplo: en un país suramericano los patrones de producción dentro de un proyecto de colonización oficial eran los siguientes: en la época de lluvia se cultivaba maíz y arroz, y en la época de sequía, ajonjolí. Las condiciones ecológicas eran óptimas para el cultivo del ajonjolí, obteniéndose un producto de alto rendimiento y calidad; así que las fábricas de aceite entraron en contacto con los agricultores para tener asegurada la materia prima. Los agricultores decidieron que,

siendo los precios del maíz, en relación a los costos, tan bajos, más les convenía dedicarse únicamente a sembrar ajonjolí. Sin embargo, dentro de la burocracia se consideró esto un derroche de tiempo y recursos y se obligó a los agricultores a sembrar en la época de lluvia. Los resultados económicos de estas siembras siguieron siendo muy precarios. La moraleja de este ejemplo, es que no tenemos que tomar muy en serio estos "cuentos de hadas", acerca de lo indeseable de las fluctuaciones de la producción agrícola y hay que enfocar la producción y la ocupación en relación a los ingresos que las actividades generan, y no como a veces se pretende, en relación a si se mantienen plenamente ocupados o no los recursos humanos. Si una mayor ocupación de la mano de obra familiar conlleva mayores ingresos, magnífico, pero si no, por qué insistir en ocupación óptima?

## 2. Ingresos

Con esto en mente, pasemos a considerar criterios sobre el establecimiento de ingresos. Existen dos tipos generales de criterios para fijar los ingresos de beneficiarios de asentamientos agrícolas: el primero de éstos pudiéramos llamarlo "técnico-objetivo-exacto" y al segundo lo llamaremos criterio "dinámico-subjetivo". Refiriéndonos al primero, y el cual es el más común, se fija un nivel de ingreso mínimo de acuerdo con un criterio comparativo basado en coeficientes y/o relaciones técnicas de la explotación agropecuaria. A menudo tiene como propósito reducir la brecha que existe entre el ingreso urbano y el ingreso rural. Así, por ejemplo, en Europa en 1950 se establecieron políticas para reestructurar la agricultura debido a la excesiva fragmentación de las pequeñas propiedades y las cuales ya no eran económicamente viables. Surgió el problema del tamaño de finca y éste se consideró en relación con la determinación del ingreso. Se emplearon básicamente dos métodos: el primero era determinar un tamaño de parcela que con una producción diversificada permitiera mantener económicamente un tractor con todo su equipo. Se efectuaron estudios detallados y se llegó a la conclusión que el tamaño mínimo variaba entre 15 y 25 hectáreas, según el tipo de producción.

El otro criterio que se empleó en Europa en aquel entonces, consistió en que una parcela o explotación agrícola debía generar un ingreso similar al recibido por obreros especializados no agrícolas o el sueldo promedio de personas que se autoempleaban fuera de la agricultura. Es de interés indicar que, cuando se aplicaban estos ingresos de acuerdo al tamaño de finca, generalmente resultaban explotaciones que variaban entre 15 y 25 hectáreas.

En Italia, cuando se trataron de establecer criterios para los ingresos de los beneficiarios de la reforma agraria, no se tomó un criterio tan sofisticado como en el norte de Europa (mencionados en los párrafos anteriores), debido a que existía una brecha muy

pronunciada entre el sur pobre y el norte industrializado. Por eso se tomó como criterio el sueldo mínimo legal establecido fuera de la agricultura y de allí se pasó a la "confección" del tamaño de parcela y tipo de producción. Nótese, sin embargo, que para aplicar este tipo de criterio se necesitan estadísticas bastante detalladas, que lamentablemente no se tienen en nuestros países.

Respecto al criterio "dinámico-subjetivo" tenemos primero, el que se discutió aquí el otro día y que un conferencista indicó que se basaba en una falta de ética, ya que en donde se establece un nivel de ingreso que se considera "adecuado" para agricultor, se le está imponiendo patrones de consumo que a lo mejor son ajenos a la vida rural. No quiero entrar en detalles sobre este particular ya que se discutió ampliamente.

Me parece más interesante el criterio que se propone para los agricultores de muy bajos ingresos, no un nivel específico de ingreso, sino un aumento constante de la productividad a través de un período de tiempo determinado. Al aumentar la productividad de una manera constante año tras año, los ingresos del agricultor igualmente aumentarán. Es muy probable que él reaccionará positivamente ante este aumento constante tratando de mejorar la producción aún más. Este esquema conlleva la capacitación del agricultor, quien para responder adecuadamente a los nuevos incentivos tiene que experimentar personalmente la retribución a sus esfuerzos con un mayor ingreso. Lo esencial, es que el ingreso aumente continuamente durante un período de 4 ó 5 años. El esquema le sirve como un incentivo y da gran flexibilidad al desarrollo de su finca.

Transcurrido el período inicial, se puede continuar el proceso adaptándose diferentes modalidades de crédito como las mencionadas anteriormente. Al llegar a cierto nivel de desarrollo, naturalmente se hará necesario cambiar todo el enfoque inicial.

Lo que he tratado de explicar con este criterio de ingresos es que básicamente la transición de la agricultura tradicional hacia la agricultura tecnificada no se puede forzar. Lamentablemente, esto se olvida muchas veces. La transformación tiene que ser lenta y gradual, y tiene que tomar en cuenta las idiosincrasias de los pobladores dentro del contexto local. Hay que visualizar este proceso de transformación por medio de etapas o escalones. Se propone una meta inicial relativamente modesta, pero se tendrá la certeza de poder cumplirla, y la cual toma en cuenta las limitaciones tanto de los programadores como de los agricultores. No se propone, como muchas veces se hace, una meta de ingresos y producción "ideal" pero muy elevada, la cual no toma en cuenta que el país no tiene suficientes recursos para cumplirla.



Es mejor establecer una meta inicial relativamente pequeña, que toma en cuenta las limitaciones de recursos. Seguidamente se puede establecer una segunda meta para otro período adicional con requerimientos mayores que la meta inicial. De esta manera se empieza a introducir la tecnificación, después que el pequeño agricultor ha sobrevivido el "trauma" del cambio de su sistema de producción tradicional. De esta manera será posible un crecimiento autónomo hacia la agricultura técnica, comercial y dinámica.

La planificación requiere del sentido común. Todavía no hay sustituto para este don, ni siquiera con las computadoras electrónicas. Precisamente porque no se emplea el sentido común y se proponen metas demasiado altas y tan aisladas de la realidad, que tantos proyectos de asentamiento rural han terminado en rotundos fracasos.

### C. Discusión

#### Urano González:

Qué recomendaciones deberíamos llevar del Seminario para aquellos países donde no operan estos tipos de crédito que usted acaba de explicar? Yo creo que el crédito orientado sería aplicable a nuestros países y nosotros podríamos elaborar un documento de recomendaciones para los respectivos gobiernos a efecto de que se creara este tipo de crédito en aquellos países donde no está funcionando.

#### Schuster:

Debe recordarse la escala a que me referí. El crédito tiene que ser concebido en relación a un determinado segmento de la escala agrícola. Si se piensa dirigir el crédito hacia el pequeño agricultor tradicional, que se encuentra en los márgenes de la subsistencia, se requiere de un tipo de crédito que conlleva mucha asistencia técnica y relativamente poco dinero. Pero si se trata de un agricultor que ya se encuentra dentro de la agricultura tecnificada, que ya emplea fertilizantes, semilla seleccionada, y conoce de mecanización, entonces se requiere de menos asistencia técnica y de un poco más de dinero que en el caso anterior. Debemos de abandonar la idea de que con una sola fórmula crediticia podemos resolver este problema en Latinoamérica.

#### Urano González:

Me refiero a la elaboración de un documento que contemple sugerencias a los respectivos gobiernos en relación con el tipo de crédito que debemos ofrecer de acuerdo a las condiciones de cada país para ayudar al agricultor marginado; porque, por ejemplo,

el crédito que nosotros tenemos en Panamá, en el Instituto de Fomento Económico, es un crédito que está dirigido a aquel agricultor que está capacitado y tiene conocimientos, pero no llega al pequeño agricultor. Nosotros lo estamos usando dentro de la Comisión de Reforma Agraria, manejado por nosotros mismos.

Baca:

Yo secundo la moción de González; yo sé que eso está en función directa de nosotros mismos y podría formarse una comisión que se encargara de elaborar el documento de recomendaciones, quizá con el asesoramiento de ustedes. Eso sería la solución, porque yo creo que esto es un mal endémico en Centroamérica. Nosotros ya tuvimos el crédito supervisado y ahora está estático en el Banco Nacional a donde fue trasladado después de haber funcionado en el Instituto. Tuvo problemas desde el inicio, pero antes de que llegara a funcionar se le atribuyó un fracaso. El Banco Nacional lo recibió y lo adaptó al agricultor grande. Yo creo que la unificación de criterios es fácil y que es posible la elaboración de un documento que aconseje a los gobiernos, porque en realidad eso ha faltado también; a los gobiernos no se les ha hecho mayores recomendaciones sino que se ha puesto a trabajar a organismos de reforma agraria, que están un poco aislados. Este sería el momento ideal, creo yo, para emitirlos.

Sandoval:

Justamente por eso tenemos una tercera etapa de discusión en grupo, donde tendremos oportunidad de discutir todos los temas con la asesoría de los profesores. En esa oportunidad podremos formular las recomendaciones del caso.

Baca:

El Instituto Agrario interviene en la programación del cultivo y va suministrando el crédito por etapas, a medida que el agricultor lo necesita. A este crédito yo le llamo dirigido por el Instituto, porque el agricultor no tiene la participación directa; aunque allá lo denominan crédito supervisado. El Banco Nacional lo da con la garantía del IAN y no del campesino. El Instituto va administrando el crédito, le va aconsejando al campesino e indicándole cuándo y cómo hacer todas las aplicaciones de insumos. Este sistema tiene inconvenientes: se le mata completamente la iniciativa privada al agricultor, simplemente se le considera como un asalariado con participación en las utilidades.

El campesino se ve marginado del crédito por el trámite y por la falta de garantía. Ahora estamos adaptando en Nicaragua un sistema de crédito traslapado que solamente exige la garantía prendaria sobre la cosecha y se traslapan las garantías de firma solidaria, o sea que un agricultor fía al otro, y éste a su vez fía a otro. De esta manera se obtiene una supervisión gratuita; pues el banco no puede cobrar más interés que el establecido por su ley orgánica. Este es primer año que el Banco Nacional está operando en esa forma; antes el Instituto Agrario exigía la garantía, y actualmente se encuentra con un saldo insoluto muy grande que está negociando con el Banco Nacional. En nuestras agriculturas por regla general se producen saldos insolutos y siempre hay un amortiguante en el Banco para ello; no se ha dado todavía el caso de ejecuciones directas de los campesinos porque, en realidad, ellos no tienen haberes y ahora estamos por prorrogarles el saldo insoluto, buscando cómo corregir los errores anteriores. Nosotros tenemos casos en los que el Banco es responsable del fracaso, por ejemplo, casos de créditos solicitados para usarse en mayo, junio, julio y agosto eran concedidos hasta octubre; algunas agencias de crédito hacían la aplicación del crédito por su propio prestigio, pues había fallado la oficina central y les llegaban los fondos cuando ya no eran aceptables, entonces buscaban cómo colocarlos, o colocaban determinado monto; ellos se lo llegaban a ofrecer a un agricultor que no tenía cama para sus hijos, entonces el agricultor no podía resistir el ofrecimiento porque lo necesita, 2.000 pesos no le llegan mal, mucho menos si le permiten pagarle el año siguiente. Entonces el Banco se ha compenetrado de su responsabilidad en cuanto a esa situación. Nosotros, este año, al hacer la petición al Banco Nacional, no solicitamos grandes sumas para crédito, sino crédito adecuado. Nosotros tuvimos el año pasado una experiencia en una parcelación hortícola; donde se esperaban altos rendimientos, pero llegó el fertilizante 59 días después de la requisición, exactamente cuando estábamos cosechando. La ventaja que tuvimos para el reclamo fue que no intervino directamente el Instituto Agrario sino que, para adquirir experiencia, habíamos dejado que el Banco Nacional hiciera el trámite; su falla fue de orden legal burocrático: uno de los adjudicatarios se fue en esos días y no se podía conseguir su firma y no podían legalizar el contrato de compra de fertilizantes.

En algunos casos el crédito lo está dando el Banco directamente al campesino; este año estamos tratando de implantar un sistema por medio de cooperativas. Nosotros los asesoramos en la compra de insumos, en la tramitación de la organización de la cooperativa y en asistencia técnica propiamente dicha.

#### Schuster:

Las cooperativas de crédito pueden llegar a ser seguramente un instrumento muy adecuado para tratar los casos específicos del pequeño agricultor. Pero las cooperativas, en los primeros años, tienen

que ser supervisadas por personas competentes. Su éxito dependerá del despertar de la responsabilidad del campesino hacia la cooperativa. Se trata de una organización que él completamente desconoce. El pequeño agricultor siempre ha sido individualista, es decir, ha vivido solo y no conoce las ventajas de la cooperación. En los países europeos, el cooperativismo es la base de la agricultura, gran parte del éxito y avance de la agricultura danesa se debe en gran parte al cooperativismo de crédito y de mercadeo. Pero allí fue un proceso lento de arraigamiento que duró varias décadas y por eso la gente se siente responsable hacia su cooperativa. Por eso hay que fomentar dicho sistema poco a poco. Los fracasos de cooperativas en Latinoamérica son numerosísimos. Se cree que porque allá en Europa funcionan muy bien no hay razón que aquí también lo sean así.

### Núñez:

Me gustaría relatar cómo hemos logrado mejorar un poco el crédito en mi país. Hacemos grupos cooperativos, aunque, a pesar de que existe una legislación de cooperativas, algunas veces no hemos logrado siquiera obtener la personería jurídica para ellas; entonces la solución que le hemos dado es que los mismos grupos, la misma gente que ya está formada en un grupo cooperativo, autorizan al Presidente o al Tesorero mediante un escrito legal para que en forma individual este individuo pueda retirar fondos; es claro, esto conlleva una serie de riesgos, pero ese es el riesgo de la reforma agraria; con el aval del Instituto y con el plan de cultivos que hacemos anual y anticipadamente para obtener esos créditos a tiempo logramos obtener el crédito del Banco. El primer año sólo teníamos 900.000 lempiras en crédito, que son los que nos han fallado, y hemos recuperado cierto porcentaje; pero este año ya teníamos US\$1½ millón de crédito y una de las cooperativas de banano obtuvo un préstamo de 300.000 lempiras que son 150.000 dólares, con este dinero ha logrado ya duplicar su área de producción, para ello también ha reinvertido sus ahorros. Ellos no se han atrasado en ninguna cuota. En general eso es lo que hacemos; surge un grupo necesitado, lo asentamos en su tierra e inmediatamente lo capacitamos en una forma muy general y le damos crédito. Primero ellos tienen que decidir si quieren o no el crédito; lógicamente siempre dicen que sí porque lo necesitan aunque el primer año siempre comienzan con granos básicos; si ellos han sabido cultivar ciertos cultivos especiales, entonces se dedican a esto, en el caso del banano, pero en general nuestros agricultores sólo están acostumbrados a los granos básicos y con eso comienzan; también en esa misma forma hemos logrado crédito a tres años para el financiamiento de maquinaria agrícola con una compañía de maquinaria. La primera amortización la pagan con la primera cosecha y de ahí anualmente; por supuesto, este tipo de inversión lo aconsejamos cuando el plan de producción lo permite, de lo contrario, preferimos que alquilen maquinaria. No hay límite al monto del crédito si el plan, hecho por nosotros, es económicamente justificable para el Banco.

Participante:

Yo creo que los organismos de reforma agraria de estos países están obligados a intervenir en la vida de las colonias; en Costa Rica ya ha habido una amarga experiencia con dejar a un grupo de colonos que dirijan el crédito en la Colonia Cariari, situada hacia la región Atlántica del país, la representación de la maquinaria Caterpillar ofreció su colaboración con un sistema crediticio para la mecanización para el cultivo del arroz; para facilitar la obtención del crédito el Instituto, con sus colonos, organizó la administración del crédito, los resultados fueron desastrosos, porque no se pagó el crédito, el Instituto no quiso controlar y hasta ahora subsiste una deuda a nombre de dos o tres colonos que fungieron como dirigentes del crédito. Nosotros creemos que los organismos de la reforma agraria están obligados a dirigir, orientar y controlar las colonias durante un tiempo más o menos largo.

Herrero:

Creo que esa garantía debe dividirse en tres partes: una, la garantía que puede ofrecer el colono por sí mismo, ya sea como grupo o como individuo; la garantía que pueda exigir el Banco que presta o la garantía que pueda ofrecer el Instituto que promueve los asentamientos. Debería hacerse un esfuerzo por analizar en qué consiste el error y cuánto poder tenemos nosotros sobre los problemas que se presentan con respecto a la garantía. Si es el parcelero como un individuo, o si es la colonia como grupo, tenemos nosotros capacidad de darle la responsabilidad a ellos para responder por los créditos, podemos moldearlos nosotros o es simplemente algo fuera de nuestra competencia y después si eso está al nivel técnico operacional de la colonia, la otra alternativa que se presenta es el sistema bancario mismo y si esto no puede ser manejado mediante cambios institucionales, quién sería la persona más adecuada para hacer esos cambios institucionales o en la organización del sistema crediticio y si es factible dentro de los programas limitados que se llevan a cabo y luego, si el Instituto que tiene malas políticas de otorgación de títulos, tiene los medios de garantía para hacer los créditos así. No tengo soluciones para estas cuestiones pero debemos separar el problema y sus componentes: el Instituto mismo que otorga los créditos, el sistema bancario y el parcelero mismo; y los diferentes grados de influencia que en ellos podamos tener nosotros así como el período de tiempo en que lo podemos lograr.

Baca:

Sobre el tercer punto que plantea el Lic. Herrero, nosotros tenemos ya una experiencia funesta; cuando el Instituto Agrario hace todos los trabajos, el colono se echa a descansar y se acostumbra a que el Instituto pague el crédito; eso para mí debe descartarse, pues crea una mala actitud en el colono.

Ahora la segunda, el crédito dado a grupos casi tiene la misma consecuencia, en grupos cooperativos o en grupos de asociaciones simplemente ocurre como cuando se carga un féretro, si me pesa mucho a mí y como lo llevamos seis, entonces yo me echo un poquito para que no me lastime. Yo creo que la solución es la del crédito traslapado; por regla general, el Banco busca siempre que B sea hermano de A; aunque no tengan nada, hasta se pelean porque el uno no venda la cosecha que el otro tiene gravada en calidad de fiador; ahora, si tiene burro o vaca, también queda gravado. Me imagino que ésta va a ser una de las soluciones que le vamos a dar al problema del crédito. Antes, empezaban los colonos por comerse la cosecha desde antes de sembrar, entonces cuando se le daba una garantía para 6 qq. de fertilizante, la garantía, o sea el papel para el retiro, lo vendían, ya no digamos la cosecha en sí; desde que se daban los insumos, empezaba la venta de insumos.

Rodríguez:

Esas experiencias de que hablaba el amigo Baca las tenemos nosotros exactamente igual en Costa Rica. Conseguir el crédito no es problema; lo que cuesta es la recuperación del crédito. Entonces hay dos elementos fundamentales que es la asistencia técnica y la supervisión del crédito.

Núñez:

Nosotros hemos experimentado el problema básico de la recuperación del crédito. El primer crédito que dimos que sí nos ha fallado, es un crédito que se impuso promovido en un proyecto de la Misión de Israel. Ahora los otros son materia de decisión, previa la capacitación, tal vez de un mes, de la gente, pero ellos deciden si quieren o no quieren el crédito y qué cultivo van a hacer y se les hace ver, por supuesto, que puede fallar la cosecha. En algunos casos cuando un crédito es muy grande el Instituto paga un Contador para que les lleve la contabilidad; debemos seguirles dando cursos sobre cooperativas (la parte administrativa) y asegurarnos con contratos de comercialización para que inclusive los compradores de la cosecha no les den a ellos todo el dinero sino que ellos mismos le paguen al Banco.

Herrero:

Una observación sobre lo que decía Baca. Nosotros exponemos cuál es el problema y cuáles son los resultados, pero podemos nosotros culpar al campesino por tratar de no pagar una cosa que le es impuesta? O es falta de criterio de la Institución al no haber llevado en realidad un programa de capacitación en la utilización de este tipo de crédito? Parece ser que nosotros no sabemos cómo manejar al campesino porque suponemos que él va a actuar tan racionalmente como nosotros lo haríamos; o no conocemos al

individuo, o es que la Institución en realidad no tiene criterios para hacer las cosas. No debemos gastar así el dinero sin saber la receptividad al dinero que pueda tener el campesino y para qué lo quiere usar; quizá estamos suponiendo que él tiene ciertas necesidades sin ser así en realidad, y por lo tanto, él usará ese dinero para otras necesidades diferentes. Este tipo de cuestiones creo que debe plantearse cada vez que vamos a invertir en una colonia.

### Baires:

Resulta que lo mismo sucedió en El Salvador. Se creó una institución, la Administración de Bienestar Campesino (ABC) cuyo propósito es dar créditos a los campesinos y se les dio crédito confiando en ellos, sin ninguna garantía más que las de sus cosechas. Los campesinos invirtieron ese dinero en pistolas, en fiestas y algo de eso sirvió hasta para que emigraran de su patria dejando abandonadas sus cosechas. Posteriormente, se cambió el sistema, ahora la ABC ha concedido un crédito alrededor de 350.000 pesos más o menos a 300-400 campesinos que están asentados en una hacienda que se llama Atiocoyo. El Instituto se considera fiador pero los dineros, los gastos y todo se hace por medio de los dirigentes o de agrónomos de la ABC que constantemente supervisan los trabajos. La condición única que ha puesto la ABC es que se abran las vías de acceso, lo que ya se ha hecho en otras haciendas con óptimos resultados, y no hay problema: ya no hay duda en el cumplimiento del campesino, pero la primera vez se fracasó.

### Sandoval:

Sin ser especialista en crédito he tenido la oportunidad de ver a través de mi trabajo algunas cosas en Guatemala. Creo que debe haber una política nacional de crédito para el campesino, que involucre todas las fases del sistema de crédito. Es esencial una buena administración del Banco o la gente que se encargue de dar este crédito, la capacitación de las personas, gerentes o funcionarios que dirigen el crédito, la supervisión del mismo y la concientización y organización de los campesinos que lo usan.

En Guatemala, a raíz de la reforma agraria masiva que se inició en 1952, se creó a la par del Instituto Agrario, el Banco Nacional Agrario para dar crédito a los campesinos. Había una conciencia y una política bien definida para otorgar crédito, pero no hubo capacitación, ni personal adecuado, ni asistencia técnica; hubo decisión política y 10 millones de quetzales para apoyar a los beneficiarios de la reforma agraria. Se dio crédito a manos llenas, indiscriminadamente, sin ninguna supervisión, sin ninguna asistencia. Se otorgaron a los campesinos cerca de 8 millones de quetzales de crédito en catorce meses. Desgraciadamente puede suponerse que buena parte de ese dinero no se invirtió en la agricultura. No hubo

una verdadera posibilidad de evaluar el efecto de esos créditos y su recuperación porque cayó el gobierno y les quitaron la tierra a los campesinos. Las nuevas autoridades que entraron a dirigir el Banco Nacional Agrario convirtieron a la institución en un banco para atender a otro tipo de agricultor, al grado que en 1966 ó 1967, únicamente estaba otorgado el 6% de sus créditos a beneficiarios de la reforma agraria, el resto se concedía a medianos agricultores que nada tenían que ver con la reforma agraria. Cuando en 1966 y 1967 se quiso impulsar un sistema de reforma agraria a base de cooperativas de producción en las llamadas Fincas Nacionales, y se planteó la necesidad del crédito para desarrollar esas empresas, resultó que no había para ellas. Menciono esto porque es muy importante que exista una decisión política de dar un crédito que verdaderamente cumpla sus funciones; pero esa decisión, además de poner el dinero, debe implicar el adiestramiento, la capacitación, la asistencia técnica y otras cosas.

En otro caso, después de la reforma agraria masiva de 1952-54, se inició un programa de colonización y se contrató una compañía de maquinaria muy grande, AGRIMEC, para que habilitara parte de las tierras de los colonizadores. En esta oportunidad le cargaron directamente a los campesinos el financiamiento de la compañía, la cual recibió un crédito bastante grande para ese fin. Total, que a muchos de los campesinos no les hicieron el trabajo o se los hicieron de pésima calidad; y no fue sino hasta hace dos semanas que, después de insistir durante 14 años, obtuvieron los campesinos que se condonara esa deuda por la cual ellos realmente no eran responsables.

Se achaca muchas veces al campesino que no sabe usar el dinero, pero no se ha tomado en cuenta esta serie de factores; en mi concepto esto ocurre cuando no hay una verdadera política de crédito dirigido al campesino. De más de 400 mil agricultores que hay en Guatemala, de los cuales más de 300 mil son pequeños, se está atendiendo con los sistemas de créditos nacionales no más de 10 ó 12 mil. Esto indica que no hay una política ni un sistema adecuado de crédito nacional.

### Herrero:

Yo quisiera hacer un comentario muy pequeño en relación a la recuperación de los créditos. En nuestros países encontramos una serie de colonias agrícolas que el Estado ha venido manteniendo por mucho tiempo. Desde el punto de vista del campesino, qué se puede esperar de un organismo de reforma agraria? Ayuda para resolver problemas, me va a mantener, tratará de aprovechar políticamente mi situación? Creo que una de las cuestiones más importantes, ya sea para el crédito, para inversiones o para el desarrollo propio, es la imagen que los institutos proyecten hacia el campesinado en cuanto a la utilidad que puedan tener de ellos; creo que una de las



mayores fallas es que no se dé al beneficiario una serie de lineamientos específicos y claros; es decir, decirles esto es lo que ustedes pueden esperar de nosotros y éstas son nuestras funciones, estamos para ayudarlos y no con fines políticos (aunque fuere un poco de mentira) pero creo que es importante que se plantee las cuestiones en estos términos al campesino; de otra manera no podremos obtener ni su colaboración, ni su responsabilidad en el desarrollo de los proyectos que se programen.

Schuster:

Un comentario final. Indudablemente que todos ustedes han tenido experiencia con el crédito. He escuchado comentarios muy valiosos acerca de las nefastas experiencias que han tenido sus países al tratar de dirigir el crédito al pequeño campesino. Creo que se hace sumamente necesario que nosotros pensemos un poco más a fondo cuáles serían los sistemas más adecuados para proveer de capital a esos pequeños agricultores tradicionales y minifundistas. Habrá que tener en cuenta que si el crédito se va a usar como un instrumento de desarrollo agrícola total, debe estar dirigido hacia la elevación gradual de la "tecnología campesina". Para eso, parte del crédito debe indudablemente dirigirse hacia la formación de capital en la explotación. Si el crédito no conlleva la formación de capital y no es un promotor del ahorro, entonces creo que lo único para lo que van a seguir sirviendo es el fomento del atraso, del descuido, de la ineficiencia y de la subsistencia. Es precisamente esto la tragedia de muchos programas crediticios en nuestros países.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This not only helps in tracking expenses but also ensures compliance with tax regulations.

In addition, it is crucial to review these records regularly to identify any discrepancies or errors. This proactive approach can prevent potential issues from escalating. Furthermore, keeping records organized and accessible is essential for efficient financial management.

The second section of the document provides a detailed overview of the company's financial performance over the past year. It includes a comprehensive analysis of revenue growth, cost management, and overall profitability. Key metrics such as gross profit margin and operating expenses are highlighted to provide a clear picture of the company's financial health.

**SELECCION DE BENEFICIARIOS EN  
ASENTAMIENTOS RURALES**

Lic. Fernando Cruz\*

**A. Introducción**

En el tema que me ha tocado desarrollar -criterios de selección de beneficiarios en asentamientos rurales- quedan parcialmente involucrados los diversos criterios que orientan los asentamientos rurales. Con el establecimiento de asentamientos rurales o colonias se trata fundamentalmente de crear nuevas unidades agrícolas en general con los siguientes objetivos:

1. Proporcionar tierra a una población rural, sin tierra o con muy poca tierra, que no encuentra trabajo dentro del sector agrícola.
2. Aumentar o diversificar la producción en algunas regiones del país.
3. Descongestionar las regiones sobrepobladas.
4. Asentar poblaciones desarraigadas por circunstancias diversas, tales como el desalojo por catástrofes naturales u obras físicas que afectan la ecología regional -embalses, proyectos de irrigación, etc.
5. Poblar regiones fronterizas por razones estratégicas.

---

\* Antropólogo Social, IICA-Zona Norte.

## II. 3. 2

El problema es entonces cómo seleccionar beneficiarios en asentamientos que tienen el objetivo primordial de conseguir los objetivos que hemos enumerado y es natural que ello se refleje en el tipo de criterios que se emplean para seleccionar a los colonos. Que haya una cierta diversidad de objetivos primordiales que pueden llenar los asentamientos rurales no quiere decir que no deba haber criterios de selección. La diversidad de objetivos es, en cierto grado, sólo aparente; por ejemplo, el objetivo de proporcionar tierra a la población rural desocupada que no tiene tierra o que tiene muy poca que no puede encontrar otro trabajo fuera o dentro del sector agrícola, tiende a confundirse, en la práctica, con el objetivo de descongestionar regiones sobrepobladas puesto que en general dicha población tiende a concentrarse en regiones sobrepobladas. Esto ocurre en la mayoría de los países de la región, siendo las excepciones aquellos países con una gran densidad de población y que carecen de una frontera agrícola, quizás El Salvador y la República Dominicana. Como quiera que sea y dada la diversidad de objetivos que estos tipos de proyectos persiguen, es doblemente necesario tener criterios generales y específicos según el proyecto de asentamiento rural de que se trate.

Es importante clarificar dos acepciones del vocablo "selección" al referirnos al proceso de selección de beneficiarios en los asentamientos rurales. El primer significado se refiere más bien a un proceso de eliminación y se debiera denominar preselección, ya que mediante los criterios que lo guían se establecen los requisitos básicos que los candidatos a beneficiarios deben llenar. El segundo significado, se refiere a la selección de aquellos candidatos (ya preseleccionados) que muestran una óptima idoneidad en relación a un proyecto determinado. En general en los países de la región centroamericana, los requisitos básicos muchas veces son establecidos por el estatuto agrario. En el primer sentido del vocablo, existe indudablemente una selección de colonos en todos los países de la región. Sin embargo, la selección en el segundo sentido del vocablo, no está generalizada. Aún más, estos criterios de selección aunque existen en muchos países no se aplican con mucha convicción. Creo que es importante que tratemos brevemente de entender esta actitud refiriéndonos a las razones que la informan.

Muchas veces se cree que los asentamientos rurales son sólo producto de la colonización y que ésta es un sustituto de la reforma agraria, en cuyo caso priva el criterio de que cualquier procedimiento para discriminar o limitar el otorgamiento de tierra es de carácter negativo. Este razonamiento adolece, según creo, de dos puntos débiles:

1. En realidad la colonización no sustituye a la reforma agraria en un sentido válido general, y por lo consiguiente los criterios del primer proceso no son aplicables al segundo.
2. Podemos imaginar que se haga reforma agraria y colonización a la vez, en cuyo caso con toda seguridad los objetivos de ambas podrían ser distintos pero válidamente complementarios, es decir, la colonización podría no tener la meta de satisfacer las necesidades de un gran número de beneficiarios a quienes habría que abrirles las puertas del proyecto indiscriminadamente.

La otra razón, según creo, no tiene que ver con nociones de carácter teórico como las anteriores sino más bien con el funcionamiento real de al menos algunas de las entidades de colonización en la región. En muchos de estos programas de colonización se han dado fenómenos tales como cierta precipitación en realizar los programas y cierta falta de definición de criterios generales; cuando sí los ha habido muchas veces el favoritismo político y las influencias sociales han predominado sobre ellos: en la práctica se ha beneficiado con parcelas a personas que no debían recibirlas por no llenar los requisitos básicos. Entonces, en estas condiciones, resulta comprensible que más bien se considere de mayor urgencia la necesidad de excluir a aquellos que no deben ser beneficiarios en asentamientos rurales: de ahí el énfasis razonable en los requisitos básicos. Esto viene a aclarar la actitud a que nos estamos refiriendo.

Pasemos ahora a argumentar en favor de la selección propiamente dicha. Primero, cualesquiera que sean los objetivos específicos de los asentamientos rurales, éstos generalmente se realizan con recursos financieros muy escasos en el país, por lo cual es justificable tratar de que se beneficie selectivamente a aquellos que poseen una mayor capacidad de aprovecharlos y establecerlo es la función de la selección. Segundo, el proceso de selección se traduce en una capacidad de asentar campesinos en una escala mayor porque se estarán bajando los costos de la administración de los asentamientos a mediano y largo plazo. Y tercero, creo firmemente que en aquellos casos en que se entregan parcelas a beneficiarios después de solamente una pre-selección, sobreviene una situación que a mediano y largo plazo ocasiona una serie de transacciones en torno a la parcela que muchas veces benefician a colonos con interés de lucro temporal; se venden las mejoras (reales o supuestamente hechas en la parcela) y en general aumentan los costos de administración de asentamiento, y peor aún, se desvirtúan los objetivos específicos del asentamiento.

## II.3.4

Para resumir, delinearemos las etapas que comprende el procedimiento de selección, tal como lo hemos definido:

1. Preselección es la fase en que se determina quiénes de los solicitantes llenan los requisitos básicos legales establecidos por la entidad colonizadora o por la constitución del país.
2. Selección es la fase en que se selecciona a aquellos candidatos que llenan más adecuadamente los criterios preferenciales. Esta selección no se traduce necesariamente en la eliminación absoluta de algunos candidatos sino que establece, al menos, una prioridad cronológica con respecto a proyectos futuros.
3. Período de prueba es la fase que comprende desde que se da derecho de acceso a la parcela hasta la adjudicación final de la misma, previo el cumplimiento de obligaciones relativas al cultivo de la parcela y el pago de las amortizaciones establecidas.

### B. Criterios de Selección

En lo que sigue, enumeraré una serie de criterios generales que pueden servir como normas selectivas en la fase de selección. Sin embargo, recalco que éstas se dan más que todo a título de orientación; es decir, deben considerarse de acuerdo con las condiciones regionales y de acuerdo con las realidades de la política y organización administrativa de que se trate. El lector hará bien, en consultar los trabajos de Meliczek y Conforti, sobre selección de beneficiarios, (véase Documentos de Referencia, parte final de esta publicación); Conforti hace hincapié en la necesidad de procedimiento "prácticos" de selección y da ejemplos de ellos, mientras que desde su punto de vista el trabajo de Meliczek podría ser demasiado "teórico".

1. Al objetivo de dar tierra a la población rural que carece de ella y de otras oportunidades de empleo en la economía, debe corresponder la intención sincera del beneficiario de trabajar la tierra con la propia mano de obra y la de su familia.

2. La salud. Este criterio es importante. Debe hacerse un intento por establecer el estado de salud y el grado relativo en que la persona es saludable. Las enfermedades contagiosas y la aptitud física también deben considerarse dentro de este criterio.
3. La edad. En muchos países hay una preferencia por los colonos jóvenes; sin embargo, deben ser aceptables las edades de 20 a 40 años y, en igualdad de condiciones, no debe excluirse a los de 30 a 40 años de edad, pues las personas de este grupo tienden a ser más estables que las más jóvenes.
4. Estado civil. Puede decirse, en favor de los casados, que se arraigan más fácilmente a la parcela especialmente si se trata de una nueva zona de colonización.
5. Tamaño de familia. Debe darse cierta preferencia a la familia grande, ya que eso permite una mayor mano de obra familiar y asegura el aprovechamiento más completo de las parcelas familiares sin recurrir a la contratación de trabajadores asalariados.
6. Lugar de origen de los colonos. En general, tratándose de países con una fuerte demanda de tierra, la colonización por extranjeros debe considerarse descartada. Cuando entre los objetivos del asentamiento se encuentra el descongestionar una región sobrepoblada, es obvio que debe darse especial importancia al lugar de origen de los colonos. En este caso es válido orientar todo el proyecto hacia la población que se quiere favorecer, lo cual necesariamente debe traducirse en los mecanismos y procedimientos de selección, los cuales trataremos más adelante.

En general, con respecto al lugar de origen de los colonos puede decirse que las grandes distancias entre la comunidad de origen y el asentamiento tienden a arraigar al colono. Sin embargo, traer gente de regiones distantes sólo es posible cuando hay suficiente tierra en relación a la población local que aspira a parcelas en la región. Por otro lado, los colonos que provienen de la región del asentamiento se adaptan en mayor grado por estar ellos adaptados previamente a los cultivos existentes en la zona y al clima regional.

7. Instrucción. Puesto que la población rural tiene poca educación, no es conveniente asignar mucho peso a este punto, aún cuando en muchos países ser alfabeto es un requisito indispensable. En otras regiones del mundo, como Asia, Africa y Sudamérica, se realizan ciertos tipos de proyectos de asentamientos destinados a personas técnicamente capacitadas en la agricultura.
  
8. Experiencia Agrícola. Este punto es y debe ser un requisito básico, y a la vez, un criterio selectivo. La experiencia en ciertos cultivos debe recibir cierta preferencia cuando se planean colonias para cultivos que no son muy corrientes, o en su defecto, incluir adiestramiento en dichos cultivos como parte del proyecto. En general parece aceptado excluir candidatos que no sean agricultores experimentados. Cuando se trata de colonias de lotes de tipo familiar puede dársele prioridad a ciertos tipos de agricultores, tales como los siguientes:
  - (a) minifundistas de zonas en las que existe una fuerte presión por tierra;
  - (b) arrendatarios y aparceros;
  - (c) colonizadores espontáneos ya asentados en el lugar;
  - (d) asalariados que han trabajado en la construcción de obras previas en el asentamiento.
  - (e) trabajadores agrícolas de plantaciones y granjas experimentales.
  
9. Oficios complementarios no agrícolas. Si los candidatos poseen capacidades adicionales que pueden y deben considerarse preferenciales, se les puede dar parcelas pequeñas si se considera posible que funcionen como agricultores de medio tiempo. La lógica de esta preferencia es que en el tipo de asentamiento rural que debemos fomentar, la mayor parte de los recursos se orientan inicialmente hacia la mayor productividad. Es entonces conveniente que los mismos beneficiarios vaya construyendo mejores viviendas conforme aumentan sus ingresos y la capacidad de hacerlo aumentará si se cuenta localmente con personas con capacidades artesanales tales como la carpintería, albañilería, plomería.



## II. 3. 7.

10. Equipo. En varios países es requisito para los candidatos el carecer de tierra o tener muy poca tierra. Ello implica que los colonos son pobres y que el plan de colonización tendrá que proporcionar fondos de subsistencia para el período inicial del asentamiento. Por la escasa disponibilidad de capital en este tipo de proyecto, es aconsejable darle preferencia a los candidatos que cuenten con aperos de labranza y capital, aunque sea pequeño.

### C. Procedimientos de Selección

1. Procedimiento y mecanismos de selección. Normalmente debe haber un período de orientación para la población que se considera que debe beneficiarse del asentamiento. Durante este período deberá suscitarse el interés de los beneficiarios potenciales por todos los medios posibles, incluyendo anuncios por radio, carteles o afiches y otros medios audiovisuales. Los agentes de extensión agrícola normalmente pueden colaborar mucho en este período, si existe una red amplia de agencias.

Las visitas de los solicitantes de parcelas a las zonas donde se encuentran los asentamientos rurales es un procedimiento muy bueno cuya única limitación es su alto costo.

Debe considerarse especialmente importante la actividad de comisiones seleccionadoras. Esto normalmente debe incluir tanto la preselección como la selección. Las comisiones seleccionadoras deben incluir en su personal a un director del proyecto, a funcionarios provinciales o de zona, y a funcionarios locales a nivel de municipalidades o departamentos. Las comisiones seleccionadoras pueden aprovechar la existencia de asociaciones campesinas para que cooperen en la selección de beneficiarios. Cuando uno de los objetivos del asentamiento sea el descongestionamiento de zonas sobrepobladas, la entidad colonizadora deberá organizar asociaciones de campesinos interesados en la colonización y se les dará participación a sus directivos en la preselección y selección de candidatos.

Los formularios de solicitud establecen generalmente la situación personal del agricultor y su familia con todos los datos generales -edad, estado civil- así como la experiencia agrícola y la posesión de aperos de labranza. Como parte de este proceso se considera indispensable una entrevista personal con el interesado, para así poder determinar al menos en grado relativo la veracidad de las respuestas a alguno de los puntos del formulario.

La selección de los beneficiarios puede hacerse individual o colectivamente; en ciertos proyectos puede y debe tratarse de que los beneficiarios formen grupos o provengan de una misma aldea o región, ya que así se logra una homogeneidad social y cultural que se traduce en una mejor adaptación social y un mayor arraigo en el nuevo asentamiento.

2. Selección por punteo. El proceso de la selección en sí se realiza de acuerdo a una combinación de criterios, a cada uno de los cuales se les asignan valores específicos según el tipo de proyecto y otras circunstancias que se consideren importantes. Es entonces indispensable hacerlo siguiendo un sistema de puntos; es decir, se asignan ciertos puntos a las características que se consideren preferenciales y finalmente se selecciona a aquellos candidatos que tienen un puntaje total más elevado, dándoles prioridad en el tiempo o en cuanto a ciertos tipos de asentamiento.

El procedimiento de selección por punteo contribuye a hacer que la selección sea de carácter objetivo y que se puedan sopesar los valores que se le están asignando a los distintos criterios. No les proponemos a ustedes un sistema, ya hecho, de selección por punteo; hacerlo, naturalmente debe quedar al criterio del personal de los institutos de reforma agraria y colonización; sin embargo, se sugiere como guías o como modelos de selección por punteo aquellos que aparecen en los trabajos de Meliczek y Clifford. 1/

---

1/ CLIFFORD, Roy A. Criterios para la selección de los beneficiarios de los programas de reforma agraria. Edición revisada. Guatemala, IICA. Publicación Zona Norte 110, 1969.

Es sumamente importante aprovechar el período de prueba; desde el momento en que el beneficiario entra a la parcela, debe recalcarse el carácter tentativo de su tenencia y que se aproveche ese período para ponerlo a prueba de acuerdo con una serie de criterios sobre su capacidad agrícola, sobre su capacidad de convivencia y su contribución al desarrollo general del asentamiento. Las obras físicas que se realizan en las fases iniciales de un proyecto de asentamiento sirven muchas veces para proporcionarles ingresos a los colonos que todavía no han cosechado y dan la oportunidad de aquilatarlos con respecto a su calidad de colonos futuros y permanentes.

En este trabajo se han discutido los criterios de selección aplicables a proyectos de asentamientos rurales de parcelas familiares. No se han discutido los criterios aplicables a parcelas individuales de tamaño multifamiliar, las cuales se orientan con frecuencia en otras latitudes a beneficiarios que manejan un capital ya considerable o que han recibido un entrenamiento técnico-agrícola de nivel medio o superior. El fomento de este tipo de beneficiario (y de asentamiento) tiende a extender o perpetuar el desequilibrio socio-económico ya característico del agro en nuestras latitudes. Sin embargo, en condiciones especiales de disponibilidad de tierra agrícola, puede ser justificable. Entre los requisitos que se exigen normalmente de los beneficiarios de esta clase están planes de trabajo explícitos y depósitos monetarios que garantizan la disponibilidad de capital y la intención de invertirlo en la agricultura (véase el trabajo de Meliczek, que discute estos puntos adecuadamente).

Finalmente es necesario dejar bien claro que la mejor selección es la natural en el caso de programas de colonización. Son los colonizadores espontáneos, que han llegado por sus propios medios a una región, los que deben tomarse en cuenta en primer lugar para la adjudicación de tierras.

(La discusión de esta conferencia no se incluye porque la grabación resultó ininteligible).



CRITERIOS SOBRE ASISTENCIA TECNICA Y  
ORGANIZACION DE BENEFICIARIOS

Dr. Jorge Márques Vaz \*

A. La Asistencia Técnica en la Colonización y  
la Reforma Agraria

Probablemente me salga un poco del tema pues yo ya no soy extensionista. Por lo tanto, centraré mi conferencia en la búsqueda, más que todo, de ciertas justificaciones económicas para la asistencia técnica como un proceso lógico de la programación de la reforma agraria. El título del Curso habla de "asentamientos", vocablo que está definido en un documento de referencia (véase la Cuarta Parte) como el acto de ubicar a gentes en la tierra, lo cual conlleva la idea de que hay transferencia de tierra del que la tiene hacia aquel que no la tiene. El asentamiento entonces tendrá dos polos opuestos: los beneficiarios, o sea los que van a recibir la tierra y aquellos que van a perder la tierra. Los beneficiarios pueden ser clasificados en arrendatarios y aparceros, minifundistas y trabajadores asalariados. Estos últimos no tienen nada de tierra y cultivos, sus ingresos provienen de su trabajo en producciones ajenas; los arrendatarios usan la tierra en forma precaria, o sea que pagan una cantidad fija, en especie o en efectivo, por el uso de la tierra a los arrendadores o pagan una cantidad proporcional a la producción en el caso de aparceros. El minifundio puede ser definido de distinta forma de acuerdo con las disciplinas que lo hagan. En el aspecto legal normalmente se define el minifundio como una propiedad cuya superficie no permite a su dueño recibir por su trabajo un ingreso mínimo que el Estado considera adecuado. Entonces, el concepto legal de minifundio es en función del ingreso generado. Pero, desde el punto de vista de la economía

---

\* Especialista en Planeamiento Agroeconómico Asociado, IICA-CIRA.

## II. 4. 2

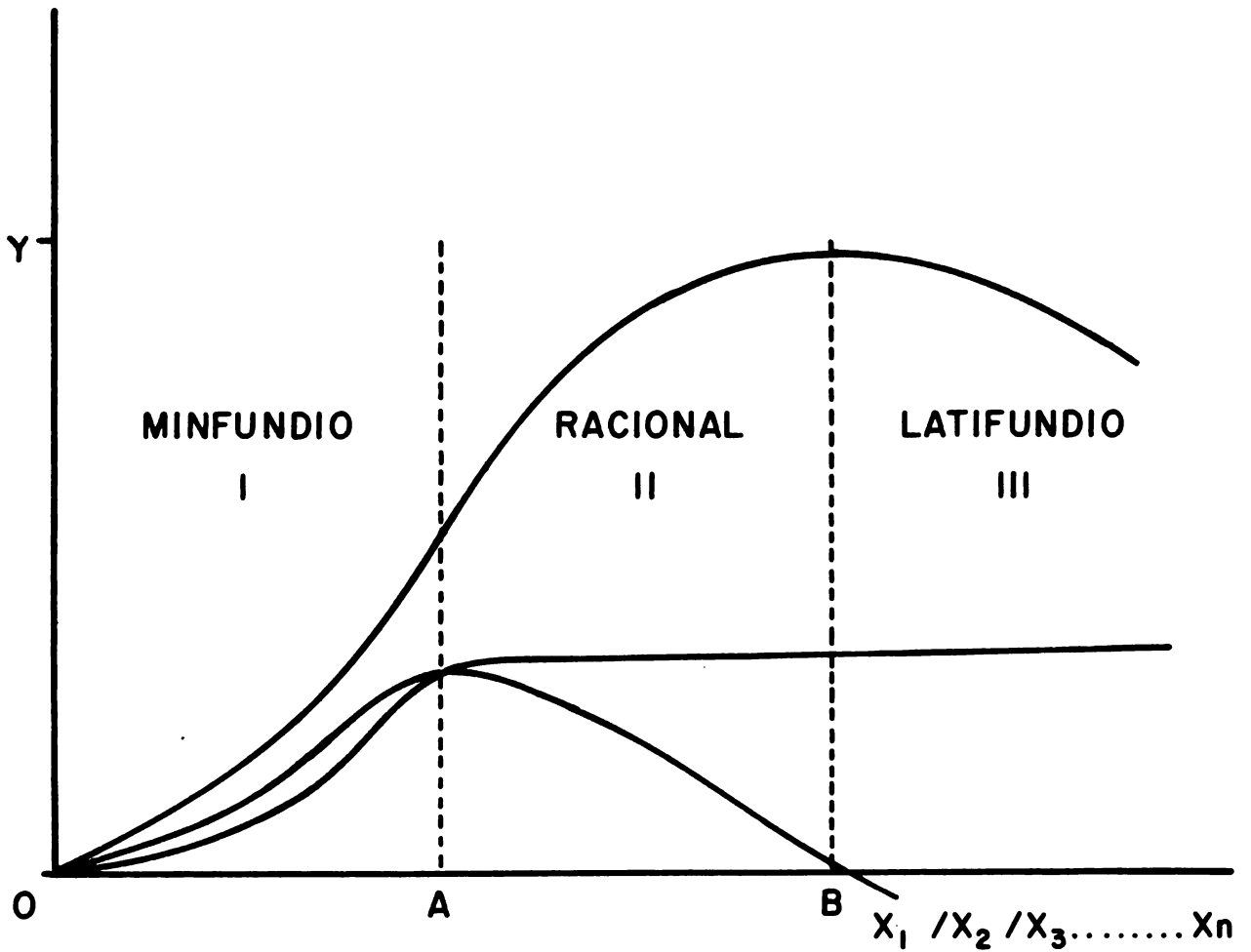
de producción, el minifundio se define como aquella propiedad cuyo tamaño incide negativamente en la utilización óptima de los recursos, o sea que el minifundio depende entonces, ya no de la cantidad de ingreso que genera, sino que el minifundio, por ser pequeña la propiedad, no permite que su dueño combine óptimamente los factores productivos. En el proceso productivo tenemos tres estadios de utilización de factores, como se observa en la Figura 1.

Se podría conceptuar el latifundio, por otro lado, como aquella propiedad cuya cantidad de factor es tan alta que impide su utilización económica. El minifundio normalmente conceptuado en las leyes no está de acuerdo con el concepto económico.

Hablemos ahora de los beneficiarios potenciales: arrendatarios y aparceros, minifundistas y asalariados. El primer criterio sería: a cuál de ellos deberá dedicar su atención el Estado? Para responder a esta cuestión debemos considerar las metas que buscamos. Las metas instrumentales son medios para alcanzar los fines. Naturalmente, las metas instrumentales tienen que ser consistentes con las metas finales. Si uno trabaja pero no gana plata, quiere decir que ese trabajo no le sirve, porque se trabaja como medio para ganar plata y consumir aquellas cosas que van a satisfacer las necesidades. Entonces, las metas instrumentales tienen que ser consistentes con la meta final. Volviendo al tema, a qué grupo de beneficiarios deberá beneficiar el Estado? Depende de la meta final que tengamos. Si la reforma agraria es una reforma orientada hacia la productividad, hay que pensar, a corto plazo, cuál de estos tres tipos de beneficiarios reúne mejores condiciones para incrementar la productividad. El caso normal es que los precaristas, o sea los arrendatarios o aparceros, son los que tienen por lo general la más alta capacitación empresarial. Entonces, si tengo el criterio de productividad en la reforma agraria, voy a dedicarme a los precaristas probablemente, a los minifundistas en segundo lugar y a los asalariados en último lugar, que son los que tienen menor capacidad de manejo de empresa porque sólo ejecutan labores que sus patrones decidieron. Pero si mi criterio es la masividad de la reforma (y a veces los dos criterios chocan), entonces necesito ver cuál es el grupo relativamente más numeroso, para dar atención a ese grupo. En el caso de Latinoamérica, el grupo más numeroso es el minifundista.

FIGURA I

LOS 3 ESTADIOS DEL PROCESO PRODUCTIVO SEGUN LA UTILIZACION DE UN FACTOR VARIABLE



X = Factor variable  
Y = Cantidad de producto generado





## II. 4. 3

Tenemos entonces dos criterios para elegir beneficiarios de la reforma agraria. La cosa que me preocupa mucho y que yo quisiera discutir con ustedes es la otra parte del proceso de transferencia de factores, o sea el que pierde el factor. Hay básicamente dos tipos de dueños de tierra que tendrán que cederlas. Puede ser el sector privado, los llamados latifundistas, o sea aquellos que, según el texto legal, tienen más tierras que las que deberían tener, según la economía aquellos que tienen demasiada tierra y que por tener demasiada no la pueden combinar óptimamente; y el latifundista estatal. En muchos casos de los países americanos la mayor cantidad de tierra que está en manos del Estado son terrenos baldíos. Veamos cuál debe ser el más fácil. Por supuesto, lo que no va a complicar la vida de nadie es la transferencia de la tierra estatal -los baldíos nacionales- a los beneficiarios; pero, dónde están esas tierras? Si nosotros nos imaginamos cualquier país en América Latina (en América Central hay algunas excepciones) hay una parte del país que tiene infraestructura económico-social, (carreteras, escuelas, hospitales, centros de consumo, centros de suministro de insumos, etc.) que es lo que se llama la región económica, y otra región que está deshabitada, sin carreteras ni nada. La línea que separa una de la otra se llama normalmente la frontera económica del país, que no coincide obligatoriamente con la frontera geográfica. (ver Figura 2).

Suponiendo que en la región B están las tierras fuera de la frontera económica, el Estado puede transferir estas tierras al dominio privado, mediante la colonización.

Yo soy un enemigo de la colonización por razones económicas y sociales. Veamos primero las sociológicas.

Los sociólogos llaman área de exasperación a la diferencia entre el nivel de vida y de aspiraciones. El área de exasperación aumenta a medida que aumentan las aspiraciones sin la consecuente mejora en el nivel de vida. Cuanto más amplio sea este margen más exasperado estará el individuo. Cada cultura, cada sociedad, yo diría cada individuo, tiene un aguante máximo. Al alcanzar el máximo, hay una ruptura de todo el sistema de control social y vienen los procesos de revolución violenta. Podemos disminuir la exasperación de dos o tres maneras: (1) elevando los niveles de vida; (2) bajando las aspiraciones; y (3) haciendo ambas cosas al mismo tiempo. Los sociólogos dicen también que las aspiraciones surgen por "el efecto de demostración", o sea que las aspiraciones surgen en función de conocer o de imaginar el nivel de vida de otra persona. Entonces, una manera de disminuir las aspiraciones es disminuyendo el efecto de demostración, o sea evitando que las personas vean a otras personas que viven mejor. Un buen modo de lograrlo es impidiendo la interacción social, o sea los contactos entre los individuos.

#### II. 4. 4

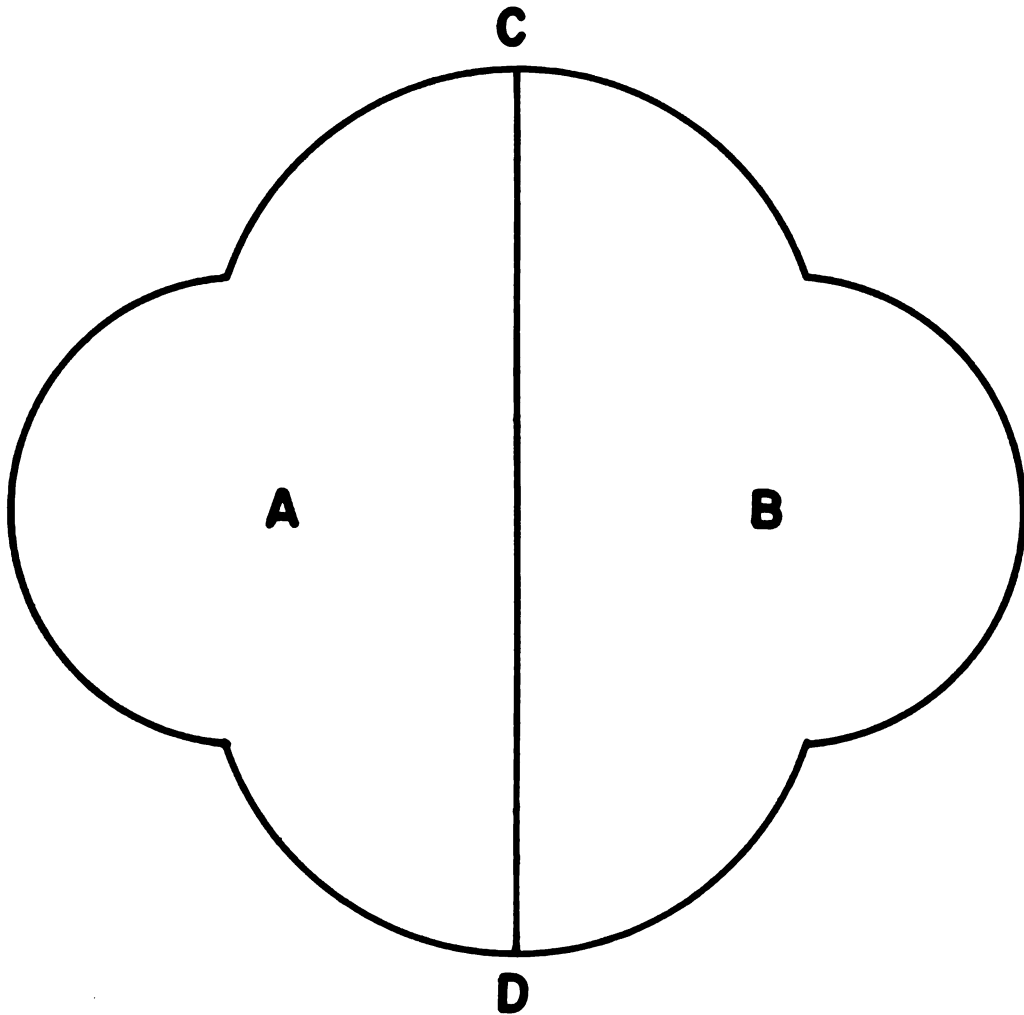
Cuando se saca a minifundistas o asalariados que están presionando por tierra, dentro de la frontera económica, para una región que va a ser colonizada, se consigue al mismo tiempo: (1) disminuir la interacción social entre ellos y (2) evitar la presencia del dueño de la tierra, que era el punto de referencia para que el beneficiario potencial aspirará más. Todos ustedes seguramente saben por experiencia en el terreno, que la cosa que más quieren los campesinos sin tierra es tener un pedazo de tierra, no importa el tamaño que sea. Porque él asocia el tener tierra con el prestigio, como el del patrón que tiene la tierra, prestigio, mujeres bonitas, etc.

Para un análisis económico vamos a suponer que el área B sea la que está fuera de la frontera económica y que el área A es el área actualmente ocupada por la actividad económica. Es lógico suponer que las tierras en el área B tendrán mayores problemas para producir que las tierras de A porque, por lo menos, tienen menos carreteras, las distancias a los mercados serán mayores, las distancias a los mercados que venden insumos (pesticidas, semillas, máquinas), también serán mayores; entonces es lógico suponer que los costos para operar en B serán mayores que en A.

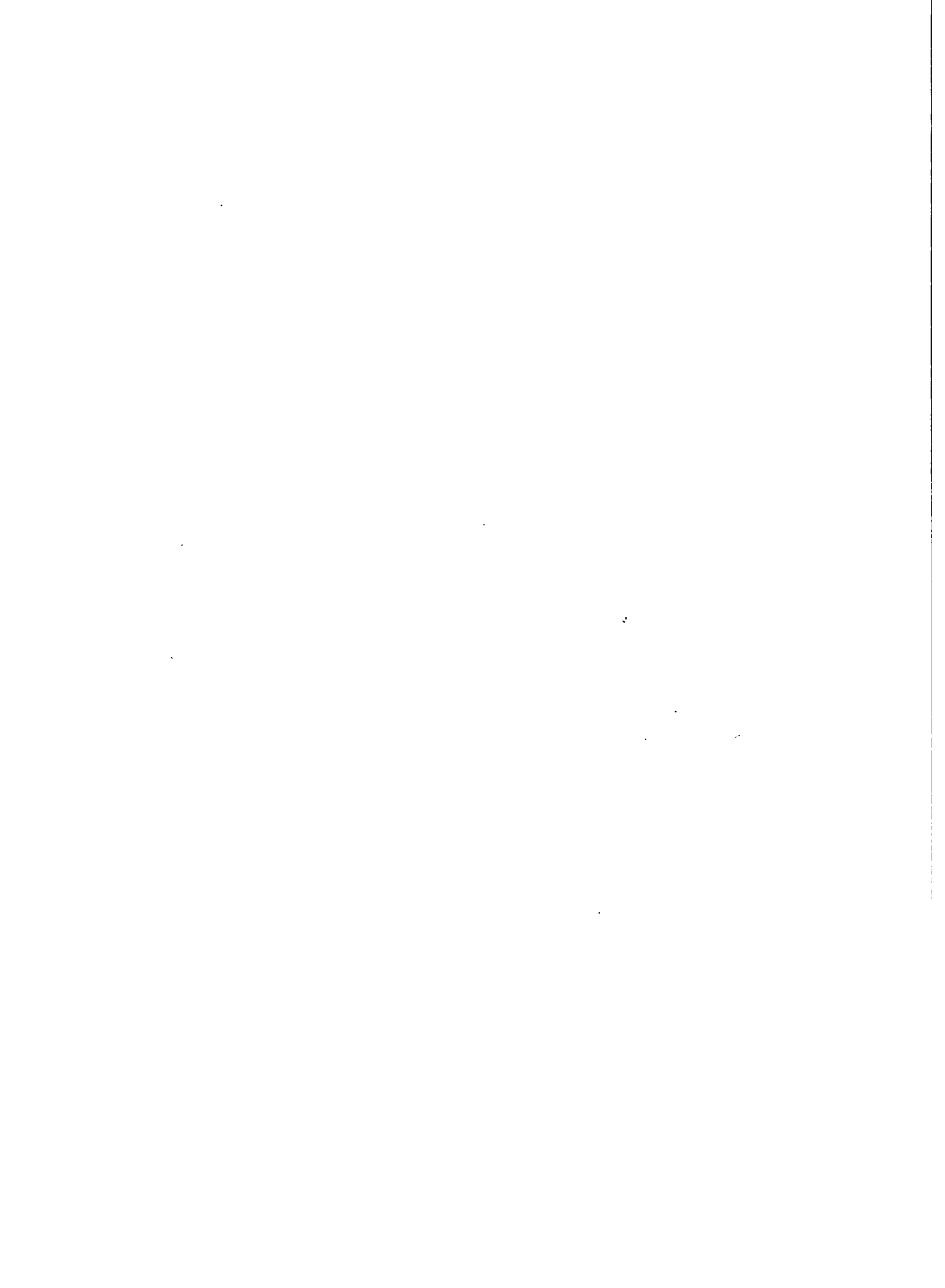
También se puede suponer que en la región B las tierras no tengan la misma capacidad productiva económica que en A. En lo referente al acceso al mercado, A es mejor que B y referido a la capacidad de uso de suelos se supone que también A es mejor que B. Podemos suponer que aunque en B haya mejor tierra, debido al acceso al mercado más difícil, la gente prefiere quedarse en A; en caso contrario habría gente en B. Estas tierras en el área B, en la economía y en la teoría Ricardiana, podrían ser llamadas de segundas o sean las segundas que van a ser ocupadas por la actividad económica. Obviamente los costos en las tierras segundas deben ser mayores que en las primeras. (ver Figura 4).

El precio del producto que se está produciendo en A no puede ser inferior a  $P$ , o sea, cualquier precio que sea más bajo que en  $P$ , será más bajo que el costo y no será posible producir algo con un costo más alto que el precio de venta. El precio del producto no puede bajar de  $P$ , supongamos ahora que vamos a la región B. Ya antes argumentamos y ustedes lo aceptaron que en la región B los costos deben ser más altos. Para que B produzca, el precio de ese producto tiene que subir. Si el precio persiste en  $P$ , B no puede producir. Al subir el precio, para  $P^2$ , que es el punto de equilibrio para que B pueda producir, si el agricultor que trabaja en A sigue con sus mismos costos, esa diferencia de  $P^2$  menos  $P^1$ , es una ganancia extra. David Ricardo llama a eso de Renta de la Tierra, o sea cuando B empezó a producir generó para A una cantidad adicional de ingreso llamada renta de la tierra pero debido exclusivamente a su ubicación y a la calidad de los suelos donde está ubicada la actividad agrícola.

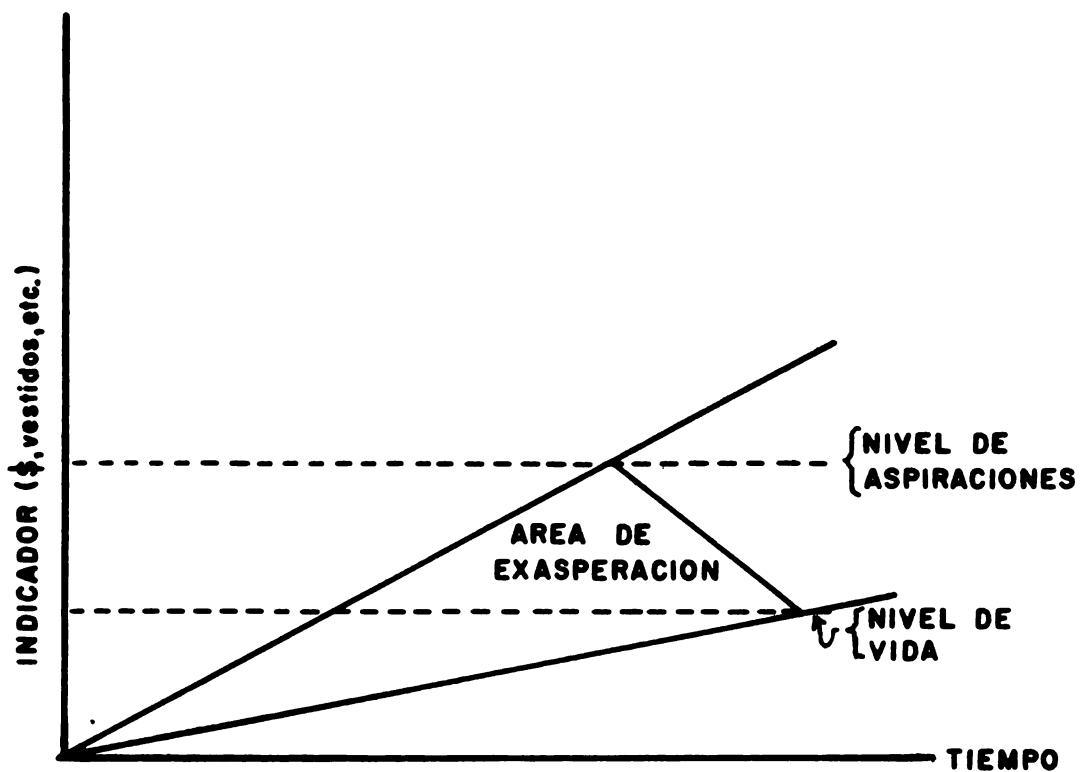
**FIGURA 2**  
**PAIS DIVIDIDO POR FRONTERA ECONOMICA**



- A = Región incorporada a la economía**
- B = Región sin infraestructura económica**
- C D = Frontera económica**



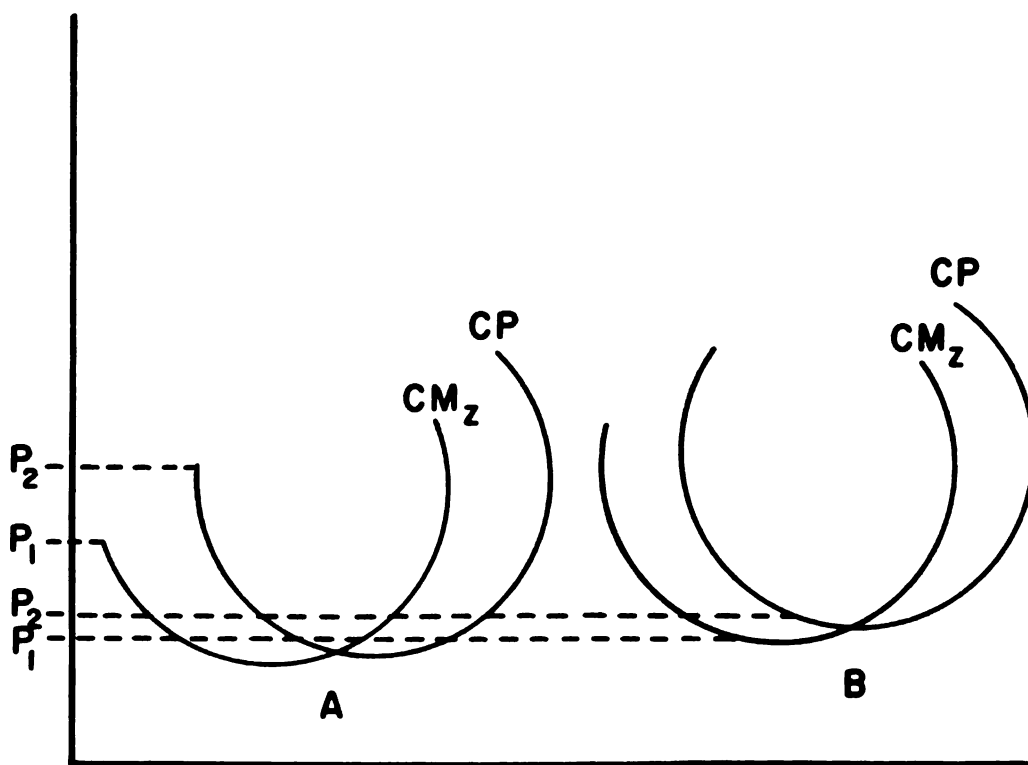
**FIGURA Nº 3**  
**AREA DE EXASPERACION**





**FIGURA N° 4**

**COSTOS PROMEDIO Y MARGINALES Y PRECIOS MINIMOS EN DOS REGIONES**



**Costos promedio (CP) y marginales ( $CM_z$ ) en las regiones AyB y Precios Mínicos del Producto ( $P_1$  y  $P_2$ ) para que pueda existir la oferta del producto en las regiones AyB, respectivamente.**





Si aceptamos los estudios que hicieron varias instituciones -CEPAL, FAO, IICA, OEA, BID, CIDA- sobre la tenencia en América Latina vamos a ver que el latifundio privado en A cohabita con el minifundio privado, con el precarista. Si nosotros queremos como fin casi último de la reforma agraria una redistribución de ingresos y si llevamos a los beneficiarios a B, vamos a concentrar los ingresos de la gente que está en A. Y si concentramos los ingresos de la gente que está en A, no se está haciendo una redistribución de ingresos, sino una concentración de ingresos.

Pero, lo más importante, creo yo, de este análisis no es solamente que A, que ya tiene altos ingresos, vaya a quedar con más ingresos, sino que alguien tiene que pagar ese aumento de ingresos de A.

A medida que aumentan los ingresos, la proporción del ingreso total gastado en adquirir alimentos es menor. También podemos expresarlo de otro modo: cuanto más bajo el ingreso, mayor porcentaje se dedica a alimentos. Así, este aumento de precio de  $P^1$  a  $P^2$  lo va a pagar aquel que tiene menores ingresos. Estamos ahí, de nuevo, haciendo una contradicción: para poder hacer colonización, yo voy a concentrar el ingreso de A y al mismo tiempo voy a sacar relativamente más ingreso de los obreros urbanos que tienen los ingresos más bajos. Quien se beneficia con la colonización es el latifundista que está en las mejores tierras dentro de la frontera económica. Quien queda más perjudicado es el obrero industrial que paga relativamente más por esos alimentos.

Esa es una de las razones por las cuales yo detesto profundamente la colonización. Cierta país de América del Sur tiene más o menos 2/3 del territorio ocupado por la selva amazónica. En una reunión que se realizó allá con unos funcionarios de la reforma agraria y con unos terratenientes, decían, estos últimos, que la tierra amazónica era magnífica y que había que llevar a la gente sin tierra para allá. Un compañero le preguntó, a uno de los terratenientes, si ellos eran mejores o peores empresarios que los minifundistas y la respuesta fue que eran mucho mejores. Luego le preguntó si esas tierras eran mejores o peores que las que ellos tenían y la respuesta fue que eran mucho mejores. Finalmente le preguntó porqué no se iban ellos para esas tierras, la respuesta fue obvia, aunque inconsistente. Conociendo o no las leyes de la economía, los terratenientes saben que sus ingresos van a crecer con la colonización. Es obvio, y por eso es que hay tantos defensores de la colonización entre los terratenientes. Hago esta aclaración porque creo que no hay ninguna posibilidad de pensar en transferir tierras de baldíos nacionales hacia beneficiarios potenciales. Además, dentro de la frontera económica hay ociosidad de recursos o sea, los suelos no están siendo trabajados con la intensidad que la tecnología actual puede suministrar a esa situación. Entonces es un absurdo que el Estado construya toda una nueva infraestructura, habiendo una ya montada, a menos que tuviéramos capitales enormemente grandes para derrochar, lo cual no ocurre en los países latinoamericanos.

Pensamos entonces en los dos polos --beneficiarios y perjudicados por la reforma agraria-- precaristas, minifundistas y asalariados y los dueños de demasiada tierra. Claro que entre los dos grupos debe haber algún choque. Pensemos que el grupo de "perjudicados" está organizado. Yo no creo que haya un país de América Latina donde no exista una sociedad de grandes agricultores.

Los beneficiarios potenciales por lo general están totalmente desorganizados porque, al decir de muchos, les falta educación. Porque es pasivo, anémico y anómico. Nosotros muchas veces damos como razón para explicar esa desorganización el conservadurismo del beneficiario; a veces hasta aducimos el color de la piel para explicarlo, sin llegar al fondo de la cosa: una estructura social injusta ha dejado a ese tipo fuera de la sociedad, él no se marginó, él fue marginado. El minifundista no consigue crédito en ningún país de los nuestros. La masa campesina está totalmente fuera de la atención del Estado respecto al crédito, a la asistencia técnica, a la educación y a la sanidad misma. Bueno, hay entonces que pensar en organizar al beneficiario. Según un viejo decir que tenemos, ellos está marginados porque el agricultor latinoamericano es individualista. Creo que todos ustedes que trabajan con campesinos deben tener ese mismo concepto. Pasemos a ver qué puede haber de cierto detrás de esa creencia. Los hombres pueden tener tres tipos de relaciones sociales: relaciones complementarias, competitivas y conflictivas. Es complementaria la relación cuando por su medio se consigue alcanzar el objetivo y, por exclusión, cuando no hay esa relación social el objetivo no puede ser conseguido aisladamente por cada individuo. Ustedes pueden imaginar algún ejemplo de relación complementaria. Es competitiva cuando una vez ese objetivo es conseguido por un individuo, deja de ser conseguido por el otro, sin que ellos lo sepan. Es conflictiva cuando, al conseguir uno el objetivo, impide que el otro lo consiga, ambos lo saben, y hay conflicto. Las relaciones entre los beneficiarios potenciales siempre han sido competitivas por el mercado imperfecto de la mano de obra. La cantidad de mano de obra asalariada, de precaristas o minifundistas, es y ha sido siempre mucho más grande que la cantidad de mano de obra que los dueños de la tierra pueden emplear. Entonces, al conseguir uno el empleo, impide que otro consiga y de ahí viene la relación conflictiva. Lo mismo sucede con el arrendamiento o aparcería: la obtención de un pedazo de tierra para arrendar impide que otro arrendatario potencial pueda conseguirla. La misma sociedad estableció entonces, reglas del juego que determinan y mantienen relaciones competitivas o conflictivas entre los beneficiarios potenciales de reforma agraria.

## B. Asistencia Técnica y Organización de Beneficiarios

Nosotros hemos tenido algunas experiencias de fracaso y otras de éxito, respecto a la organización y asistencia técnica de los beneficiarios. El Curso va a distribuirles un trabajo mimeografiado sobre la organización de la masa campesina <sup>1/</sup> tema que no es mi especialidad. Yo voy a hablarles sobre la asistencia técnica y la participación del campesino en las etapas de programación de reforma agraria.

La reforma agraria tiene un aspecto prelegislativo, de promoción de la reforma agraria. La sociedad, en cada país nuestro, está organizada de tal manera que hay una pequeña minoría, o élite dominante, que toma las decisiones y ejecuta la política; hay un estrato medio y hay un potencial político de población marginal. Nosotros necesitamos promover la reforma agraria pero si la élite dominante va a ser "perjudicada" por la reforma agraria, ella hará la reforma agraria solamente si es presionada por el campesino; los Estados que han intentado hacer reforma agraria como una dádiva de la élite dominante hacia la masa campesina, no han hecho nada. Una razón del fracaso de la revolución que el Ché Guevara intento iniciar en Bolivia, según un cronista político, fue que la reforma agraria boliviana había creado una clase media rural acomodada y conservadora que no quería nada de revolución social. Una política que ha utilizado el grupo dominante es, justamente, ampliar el estrato medio, el cual amortigua los choques de los dos grupos opuestos. Del estrato medio salen individuos que van a ocupar puesto en la élite dominante (los promovidos) quienes, al ascender en la estratificación social, pasan a identificarse con la élite dominante; pero otros, que no son promovidos, empiezan a identificarse con los enemigos de la élite dominante, porque encuentran injusta esa estratificación social que no les permitió ascender. Cuanto más grande sea la clase media, menos posibilidad habrá de ruptura social.

Entonces, la reforma agraria tendrá que promoverse y de aquí que nosotros decimos muchas veces que debe convencerse a los "perjudicados" por la reforma agraria de que si no la hacen, ellos sí van a ser perjudicados al final, porque a medida que crezca la diferencia entre las clases sociales hay mayor peligro de una ruptura violenta del sistema político. O sea que la reforma agraria es el costo menor. Nosotros, por lo general, decimos que hay que convencer a la élite dominante de que es preferible perder los anillos a perder las manos.

---

<sup>1/</sup> Algunos Conceptos Básicos sobre Asistencia Técnica, por Julio López M. y Odilio Friedrich. (véase Documentos de Referencia)

Hay una serie de trabajos de investigación realizados por sociólogos y economistas, que pueden empezar a estimular decisiones de la élite dominante para que permita la organización campesina; porque si el Estado no quiere la organización campesina, ni hablar entonces de ella. La organización campesina es un prerequisite para la promoción de la reforma agraria.

De la etapa de promoción se pasa a la ejecución. La ejecución tiene varias etapas: la adquisición de tierras, la asignación de tierras y la adjudicación. Esos son instrumentos o métodos para hacer reforma agraria. Sobre la adquisición yo quisiera solamente hacer un comentario que se refiere a que, en la mayoría de las veces, la tierra adquirida es pagada en plata o en bonos, pero por su precio comercial. El pago del precio comercial de la tierra introduce dos peligros: uno, que el precio de la tierra se ajusta a condiciones internas que le dan mayor valor que el valor real de la tierra como factor productivo. Porque tener tierra en estos países no solamente permite producir algo, sino también es un indicador de prestigio social; se asocia la posesión de la tierra con la posición social; poseer tierra no produce un bien económico, produce un papel social, y eso infla su precio. Según el trabajo de Jorge Ahumada sobre la comparación del crédito entre las actividades económicas en los países industrializados y los países subdesarrollados, en cualquier país, si la actividad agrícola retribuye por inversión digamos 1, la industria de construcciones retribuye 8. Es mucho más fuerte la respuesta en las actividades no agrícolas en cualquier país, sea industrializado o sea agrícola. Si se paga al dueño actual de la tierra, al contado, existe la posibilidad de que invierta en otros sectores, lo cual conlleva que él pueda aumentar aún más sus ingresos. Entonces, no estaremos redistribuyendo ingresos sino concentrándolos.

Volviendo al tema de la adquisición de tierras, la meta instrumental tiene que ser consistente con la meta final. Si se quiere lograr una redistribución de ingresos no puede pagarse al contado el valor comercial de la tierra, porque esta meta instrumental será inconsistente con la meta final: se va a concentrar aún más el poder económico.

Respecto a la asignación, esta es la etapa en que se permite al beneficiario el uso de la tierra y, en la etapa de adjudicación, se entrega el derecho de propiedad. En Sudamérica al campesino se le entrega el uso de la tierra por tres años y después de eso se le entrega el título de propiedad, porque el Estado tiene que conseguir ciertas facilidades para poder orientar la función de un hombre que va a ser empresario. Si se entregara definitivamente la propiedad al beneficiario, desde el comienzo, no habría posibilidad de la intervención estatal en lo que se refiere a la orientación crediticia y técnica. Si él fuera el dueño de la tierra, no necesitaría pedir autorización de nadie para hacer lo que se le antoje y surgiría entonces el

peligro de que la producción agrícola disminuya. Entonces, para evitar que la producción decline no se debe entregar la propiedad al nuevo empresario sin que se le haya preparado para ser empresario. El período de asignación es un período de ajuste entre la situación anterior de precarista, minifundista o asalariado y una situación futura de empresario. Aquí empiezan los problemas. Si usted le pregunta al campesino cuanta tierra necesita, le dice: "la que me permita vivir con mi familia". No le importa que sea poca, pero quiere tierra propia. Nosotros sabemos que en agricultura una ley económica llamada de retornos a escala, funciona bastante bien. Supongamos que yo tengo 500 hectáreas, tantos quetzales de capital y tengo tres fuerzas de trabajo que me producen digamos Q1.500. Si yo duplico todo esto, pueden ocurrir tres situaciones: que yo produzca Q3.000, que produzca menos de Q3.000 o más de Q3.000. O sea, si la respuesta en la producción fue exactamente en la misma proporción en que aumenté los factores, obtengo lo que se llama un retorno a escala constante. Si tengo un retorno a escala de 2.300, o sea a medida que aumento la cantidad del factor la proporción del producto es menor (aunque el producto haya aumentado en términos absolutos) obtengo un retorno decreciente; y obtengo un retorno a escala creciente cuando, al aumentar los factores, la cantidad de producto aumenta en mayor proporción que la cantidad del factor que se aumentó.

En la agricultura se presentan los tres tipos de retorno, y a medida que avanza la tecnología, la cantidad de factor que hay que emplear para dar mayor rendimiento por unidad de factor es mayor aún. Es muy corriente, y se ha hecho en varias partes (ojalá no lo sigan haciendo) la práctica de tomar, por ejemplo, un suelo que debido a sus condiciones sirve para arroz y ganadería, que antes tenía una gran extensión, digamos de 1.000 hectáreas, y dividirlo entre, supongamos, 50 familias, dando 20 hectáreas por familia. Al sumar la producción de las cincuenta fincas de 20 hectáreas se obtiene una producción menor que la de las 1.000 hectáreas. Por consiguiente, hay necesidad de pensar en empresas económicamente viables, que puedan competir con las grandes empresas actuales. Si se asigna tierra en fincas de tamaño familiar lo que va a ocurrir es que esta propiedad familiar va a ser tragada por la propiedad grande, lo cual ya está pasando en Venezuela. En Venezuela muchas de las microparcels que fueron planeadas junto con las parcelas grandes están siendo absorbidas por la gran propiedad y el antiguo microparcerero pasa a ser arrendatario o asalariado del actual dueño de la macroparcels. En el caso de Colombia, por ejemplo, se hicieron muchos asentamientos con los mismos resultados, proporcionando los argumentos fuertes que usa la Sociedad Nacional de Agricultura en contra de la reforma agraria, la cual afirma que la producción de hoy es mucho menor que la producción que obtenía antes el dueño de la tierra.

### C. Líneas de Producción

Voy a comentar con ustedes algunos criterios que utilizamos en la etapa de asignación de la tierra al programar la actividad agropecuaria. Es un choque bastante fuerte pasar de ocupante en precario, de asalariado o minifundista, a empresario que tiene que tomar decisiones respecto a qué y cómo producir, qué insumos comprar, cuánto producir, etc. Entonces, para la etapa de asignación, o sea cuando se entrega el uso de las tierras, nosotros creemos que la tecnología de producción debe ser casi la misma que aquella que estaba desarrollando el beneficiario; o sea, no provocar cambios violentos en la tecnología de producción. No se va a aumentar de inmediato la productividad, pero por lo menos se tiene la seguridad que no va a bajar. Además, nosotros también preconizamos que las líneas de producción, que sería el otro criterio, sean aquellas en que el agricultor tiene ya experiencia o sea que no se innove en las líneas de producción. Eso más que todo porque, la tradición del campesino y lo que le obliga el Estado a hacer, induce a fracasos en algunas fincas, medidos en una fuerte caída de productividad.

El otro criterio es buscar líneas de producción que conlleven la máxima utilización de mano de obra. Nosotros decimos que tenemos falta de empleo en todos los sectores de economía, pero en la agricultura es alarmante. En la zona central del Paraguay por ejemplo, hay una franja de tierra de un círculo de más o menos 100 Kms. de diámetro que contiene casi toda la agricultura del país. En esa zona, por hombre adulto, de un total de días disponibles de un año calendario normal (con los feriados) que son más o menos 300 días, un hombre trabaja 120 días, o sea, hay un desempleo disfrazado; más de la mitad de esa fuerza de trabajo no tiene como ocuparse. Entonces lo que nosotros preconizamos como otro criterio, es buscar líneas de producción que lleven una máxima utilización de mano de obra para dar más ocupación, y por otro lado, evitar la necesidad de importación de bienes de capital (maquinaria) que normalmente no producimos, pero que sí compiten con la mano de obra. Se deben buscar líneas de producción que exijan menos mecanización y uso máximo de mano de obra.

Otro gran problema es que muchos contratos con entidades crediticias internacionales llevan tantas cláusulas atadas que al final benefician al país que presta y no al país pobre.

Debido a que la importación de bienes de producción conlleva, por lo general, un crédito extranjero que muchas veces condiciona las decisiones económicas en todo el desarrollo de la economía interna, nosotros creemos que debemos trabajar con la agricultura de manos y piernas, y no con la agricultura de gasolina y hierro.

Supongamos que en el año calendario, de enero a diciembre, hay varias líneas en producción y que casi todas requieren distintas cantidades de mano de obra de acuerdo con cada período. En cualquier región hay ápices y hay depresiones en la ocupación, durante el año, con una amplitud muy grande; combinando líneas de producción para evitar problemas de desocupación o necesidad de contratación de mano de obra, se puede lograr obtener un requerimiento estacional constante. No es fácil conseguirlo. Es difícil, pero en el caso de un proyecto de Colombia, conseguimos que el máximo de la desocupación alcanzara el 30% de un período de un mes y que en los demás meses hubiera ocupación casi plena.

#### D. Discusión

##### Cruz:

Una pregunta: en el ejemplo que usted nos dio de dividir una finca de tantas hectáreas en cierto número de fincas mucho menores, usted está suponiendo que la teoría de retornos a escala opera en igualdad de condiciones, es decir que los otros insumos -mano de obra, fertilizante y todo lo demás- permanecen igual después de la parcelación?

##### Márques Vaz:

Ahí hay un problema muy complicado. Cuando ocurren estas cosas es porque existen errores de medición o una utilización no plena de servicio de factores. Al aumentar la cantidad de factores hay ciertos ingredientes que no estaban antes del proceso productivo, que empiezan a aparecer. O sea, en una escala no aparece el fenómeno, pero sumando, o sea a otra escala, sí aparece. No hay posibilidad de que todo siga exactamente constante, o sea esta cantidad de mano de obra, de tierra, o de lo que sea, por ser distinta permitió que ciertos factores internos, ciertas economías internas en los factores, fueran puestos en favor de la producción. Ahora, en el caso del arroz por ejemplo, esto se refiere fundamentalmente al uso de maquinaria, lo que no es posible en parcelas pequeñas con eficiencia económica, pero sí en parcelas grandes. Además, hay ventajas en el mercadeo en grandes unidades porque se disminuye la pulverización. Asimismo, si se compran grandes cantidades de insumos, se puede obtener un precio por unidad más bajo.

Chaves Arroyo:

Pero eso se puede referir a un cultivo anual, porque en cuanto a cultivos permanentes nosotros tenemos la experiencia de que una microparcela (digamos las 50 familias de su ejemplo) producen, tratándose de cultivo permanente, tal vez el triple de lo que habrían de producir las 1.000 hectáreas completas.

Márques Vaz:

Estoy hablando de los dos tipos de agricultura que son más corrientes en tierra caliente. Hay, naturalmente, un tamaño menor de empresa que opera eficientemente cuando se trata, por ejemplo, de algunos cultivos de clima templado. Hay cierto tipo de cultivos permanentes, por ejemplo el café, cuya productividad no crece mucho a medida que crece el tamaño de la producción. Esos cultivos son las excepciones, no la regla general. Pero en el tipo de agricultura de plantación de América Latina, de tierra caliente, se cultiva por ejemplo, el maíz, el algodón, el arroz y la ganadería de carne, porque en tierra caliente la mayor parte de los suelos, debido a la ecología, son para ese tipo de actividades, aunque admito que hay excepciones.

Argüello:

Usted ha dicho que el minifundio es malo, y que el latifundio también lo es; cuál sería para usted la solución del problema americano, algo parecido a lo que se hace en Israel, una cooperativa, o una gran empresa de explotación, los campesinos organizados en una gran empresa colectiva sin llegar al sistema soviético?

Márques Vaz:

Yo estoy intentando mostrar que la empresa que resulte de la reforma agraria debe ser una gran empresa, grande en el sentido de cantidad de factores de producción que puede absorber extensión, etc. Nosotros vamos a llegar a la conclusión de que para la mayoría de las tierras afectables por la reforma agraria en esos países, estos tipos de actividades son los que van a predominar. Una empresa grande en superficie requerirá también mucha mano de obra. Vamos a usar la clasificación de fincas propuesta por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que creo que es bastante conocida por ustedes.



El CIDA llama subfamiliar a la propiedad cuyo tamaño no permite el pleno empleo de una familia típica, o sea que no alcanza a ocupar 2.5 de fuerza de trabajo que es el promedio en la familia latinoamericana. Se llama propiedad familiar a la que va de 2.5 a 6, o sea la que ocupa esta cantidad de mano de obra durante un período dado; multifamiliar mediana es la que ocupa de seis a doce; y multifamiliar grande es la que ocupa más de doce. También el estudio del CIDA demuestra que, en muchas partes, la propiedad económicamente óptima está entre la multifamiliar mediana y la multifamiliar grande. Ahora, eso se refiere al tamaño y no a la tenencia; la propiedad puede ser privada totalmente, privada individual, o sea que el individuo tiene pleno dominio de la tierra y del uso que va a hacer de ella (y de su enajenación); ella puede ser privada colectiva y puede ser estatal. En ésta la tierra no pertenece al individuo que la trabaja y a la segunda le pertenece, pero con ciertas restricciones y en la primera le pertenece para hacer lo que él quiere.

Según los teólogos, el derecho primario del hombre es utilizar los recursos que le da la tierra para satisfacer sus necesidades. Es un derecho básico que el hombre tiene. Como derecho secundario surgió el control, por parte de ese hombre, de los factores productivos, o sea la propiedad de la tierra, de la máquina, del capital e incluso hasta hace muy poco tiempo de la gente misma. Pero cuando ese hombre, al ejercitar el derecho secundario impide que otros hombres ejerciten su derecho primario, todo eso queda negado. O sea que la propiedad de los factores tiene que ser relativa: tiene que ser una modalidad tal que permita que otros hombres disfruten de ese derecho de propiedad. Entonces, la existencia de la propiedad privada individual, (a menos que todos tengan una propiedad privada individual) implica que algunos no tengan tierra y que se vean obligados a ser mano de obra asalariada o precarista para los que tienen tierra. Y, justamente, lo que estamos diciendo en toda América Latina es que la estructura agraria tradicional de propiedad privada individual condujo a una situación tal que hay que reformarla.

#### Argüello:

Puede ampliar el punto sobre la propiedad colectiva? Se sabe que hay varias formas de colectivismo: en cooperativas, colectiva al estilo comunista, o colectiva como en Israel.

Márques Vaz:

Está la estatal, en la que la tierra no le pertenece al individuo que la trabaja. El individuo solamente tiene el uso de la tierra, por el que paga en algunos casos. En algunas formas israelíes el individuo paga por ese uso y el Estado arrienda las tierras, por lo general, a 99 años. Nosotros no estamos hablando de la propiedad estatal. Estamos utilizando el término colectivo porque es el término que los códigos comerciales de los países occidentales usan para clasificar un tipo de sociedad lucrativa.

Bueno, yo estuve intentando justificar para ustedes la asignación de tierras en empresas grandes. Estuvimos hablando también de ciertos condicionamientos que la empresa individual privada ocasiona al haber un proceso reformista masivo. Hay muchos casos en que se ha planeado la ejecución de la reforma agraria de manera tal que la tierra que se asigna a una familia necesita obligatoriamente mano de obra contratada para funcionar. Esa es una inconsistencia porque si queremos hacer tal reforma agraria para unos, no podemos extenderla a otros. Si la reforma agraria, ya de por sí, va a marginar una parte de los beneficiarios potenciales es una reforma agraria con exclusividad para algunos.

Es obvio que el costo por familia beneficiada es mucho menor cuando el Estado trata con grupos de individuos o un comité, tanto los costos en crédito como en asistencia técnica tienen que ser menores.

Participante:

Una familia campesina para llenar sus necesidades requiere un ingreso mínimo con cierta mano de obra; si esa familia no llega a obtener las ganancias necesarias para obtener ese mínimo de dinero, qué se debe hacer al respecto sin contratar mano de obra?

Márques Vaz:

Generalmente, los programadores de la reforma agraria parten de la metodología opuesta a la que nosotros desarrollamos. Se principia fijando un sueldo mínimo y se ve qué cantidad de tierra, qué tipo de producción y qué necesidad de crédito, etc., se requiere para alcanzar ese sueldo mínimo. Aquí hay dos problemas, uno de orden ético y otro de orden técnico. El de orden ético es que yo no sé con qué derecho los hombres de la ciudad dicen cómo deben vivir los campesinos; si nosotros fijamos el sueldo mínimo, estamos automáticamente

estableciendo su comportamiento de vida. Es un defecto ético el que nosotros, que estamos en posición mucho mejor, tengamos que fijar cómo van a vivir los que están mucho peor. Lo que nosotros hacemos cuando fijamos el sueldo mínimo es ver cuánta cantidad de factor tierra y otros factores van a generar la cantidad de ingreso previamente determinado. Es muy probable que siempre estemos planeando sin tomar en cuenta el punto óptimo, y eso está en contra de lo que dice la Carta de Lima, que afirma que la reforma agraria tiene por finalidad optimizar la combinación de los factores básicos que estamos usando.

Participante:

Lo que yo encontré de malo en su exposición es que de no tecnificar la agricultura, el campesino se quedaría con un rendimiento muy bajo en los cultivos.

Márques Vaz:

Ocurre que actualmente el hombre trabaja una o dos hectáreas. Voy a dar un ejemplo que no sé si se adapte mucho aquí. En la costa colombiana, que tiene un clima parecido al que predomina en Centroamérica en la parte baja, es típico que la mayoría de la población trabaje en una finca grande, recibiendo de una a dos hectáreas en arriendo. En una o dos hectáreas el tipo siembra cultivos de subsistencia y algo para el consumo de animales; cultiva una hectárea o menos de tabaco y media hectárea de maíz; esta cantidad de tierra no ocupa todo el tiempo disponible, él tiene que pagar el arriendo de estas tierras, parte en efectivo y parte en trabajo; entonces necesita trabajar un día, por lo general, a la semana y aún le sobra tiempo; entonces, va a trabajar de jornalero de uno a tres días a la semana en otra finca que tiene algodón y ganado en rotación. Lo que nosotros preconizamos (y es muy distinto de lo que tú estas hablando) es que el dueño se lo expropie pagándole como sea lo que diga la ley, y los trabajadores pasan a ser los dueños de la propiedad; entonces es lógico que utilizarán la tecnología actual, que es la que están trabajando ellos. Lo que se hace es, tranquilamente, una redistribución de ingresos sin pensar en aumentos de producción: la plata que el antiguo dueño de la tierra ganaba, ahora va a ser repartida entre ellos. Y además van a ganar, si la proporción es la misma, aquello que su trabajo estaba dando de utilidad y que no se les estaba pagando. Yo hice un trabajo en Colombia para determinar el valor del producto marginal de la mano de obra, que resultó ser de 50 pesos colombianos, siendo el jornal de la región de 20 pesos; había una plusvalía de 30 pesos por jornal.

Reyes Cajas:

Hágame una aclaración sobre estos conceptos. Usted dijo que una finca de arroz de 1.000 manzanas debía producir mayores ingresos cuando estaba manejada en forma empresarial única, que cuando se distribuía entre 50 parcelas. Pero ahora nos da el ejemplo del propietario que hay que expropiar y repartir sus tierras.

Márques Vaz:

Había una mano de obra que tenía un pedazo de tierra en arriendo y que aportaba el trabajo para la producción de la finca vecina. Lo que estamos haciendo es que no pensamos sólo en aumentar la tierra del minifundista: lo que estamos preconizando es que los trabajadores agrícolas pasen a explotar la finca entera, conservando o no sus pequeñas parcelas de tierra. Ellos van a recibir ahora los ingresos que antes estaban concentrados en las manos del gran propietario. Antes ellos pertenecían a la empresa, ahora la empresa les pertenece a ellos. Es decir, se trata de una empresa comunitaria de propiedad privada colectiva. Se va a producir lo mismo que se producía en la otra; lo único que va a ser distinto es la distribución de ingresos: el ingreso que antes iba a una persona hoy se distribuirá entre todos. En el otro caso el propietario percibía la plusvalía de la mano de obra y, por supuesto, la utilidad adicional de la comercialización, etc.

Sandoval:

Para terminar de aclarar el punto respecto al ingreso mínimo, en el documento elaborado por un grupo técnico del IICA y otras instituciones, se establece lo mismo que decía Reyes Cajas, pero solamente para la primera etapa; para comenzar que los beneficiarios tengan como mínimo un ingreso equivalente al salario normal de la zona, durante todo el año, en vez de los 100 a 120 días que trabajan en la actualidad. Desde luego, conforme se incremente la tecnología y el uso de capital, el ingreso irá aumentando hasta llegar a metas que estarán en relación con la inversión, con la tecnología futura y con la cantidad de tierra que se utilice. Nuestro documento rechazaba la idea de fijar un ingreso utópico de 2.000 a 3.000 dólares anuales para el campesino.

Reina:

Cuando ya se cultive toda la tierra, van a necesitar, para el desarrollo, emplear más gente y van a tener que dividir la finca.

Márques Vaz:

No se va a emplear gente, sino que habrá más socios; tampoco se está hablando de dividir la tierra, sino de trabajar colectivamente una empresa. A la larga, por la innovación tecnológica va a empezar a sobrar mano de obra.

Participante:

Como parte de la motivación de los mayores ingresos, los beneficiarios tienen que contratar mano de obra en el futuro.

Márques Vaz:

Usted está suponiendo que la innovación tecnológica introduce mayor demanda de mano de obra; al contrario, a medida que usted introduce tecnología, por lo general va liberando mano de obra; por lo tanto, va a sobrar mano de obra en el campo. Y es justamente lo que se quiere, pero con tiempo, (históricamente la cantidad de mano de obra ocupada en la agricultura va disminuyendo), con un ritmo que permita a los otros sectores de la economía absorberla; no lo que pasa en la actualidad, que viene el campesino buscando mejores servicios en la ciudad y está, en el caso de Guatemala, en los barrancos vecinos, porque no hay oportunidad de empleo. El campo siempre libera mano de obra. Yo no recuerdo a principios del siglo cuál era la cantidad de mano de obra en la agricultura de Estados Unidos.

Schuster:

En los Estados Unidos, a principio de siglo, era alrededor del 70% y hoy está bajo del 10%.

Márques Vaz:

Eso va a pasar en cualquier país; la actividad agrícola, al principio ocupaba el 100% de la mano de obra, y va enviando mano de obra para la ciudad, siempre y cuando la economía tenga posibilidad de absorberla; lo que está pasando en estos países es que no tienen esa posibilidad.

Schuster:

Yo quisiera hacer un comentario sobre este respecto que, naturalmente, tiene implicaciones en cuanto a la tecnología a emplearse

en la agricultura. Seguramente una de las tragedias de los países hoy en día subdesarrollados es que heredaron una tecnología que requiere de poca mano de obra, pero de mucho capital. En los países que hoy en día se llaman desarrollados, a medida que comenzaban a adaptar tecnologías más eficientes, comenzó a desplazar el capital a la mano de obra; pero esto fue un proceso lento que se inicia en el siglo pasado con la revolución industrial y que duró de 50 a 60 años del siglo pasado y unos 20 años del actual a medida que crecía la economía. Sin embargo, los actuales países subdesarrollados latinoamericanos, se encuentran con una tecnología altamente avanzada que se originó en los países "industriales" -es una tecnología que se caracteriza por altos insumos de capital y poca mano de obra- y es así porque en esos países el capital es el recurso más barato y la mano de obra es el recurso más caro; sin embargo, en toda Latinoamérica tenemos precisamente la situación opuesta: el recurso más abundante y en consecuencia más barato, es la mano de obra y el recurso más escaso y caro es el capital. La tecnología que nosotros tenemos requiere esa otra combinación. Entonces, qué es lo que está sucediendo en Latinoamérica? Se habla de que hay que incrementar la eficiencia agrícola, pero la tecnología que se tiene para aumentar la eficiencia agrícola desplaza mano de obra. Las ciudades o los otros sectores, los sectores urbanos no agrícolas, no están en posición para absorber esa mano de obra y por eso tenemos los cinturones de miseria.

Ahora bien, si nosotros hablamos de programar una reforma agraria (lo que yo no creo que es posible, perdone mi estimado colega), vamos a tener que tomar decisiones respecto a qué tecnología emplear y estamos ante una disyuntiva. Si nosotros queremos hablar de eficiencia económica y de altos rendimientos, entonces la única tecnología que tenemos disponible es, básicamente, la tecnología intensiva de capital que va a desplazar mano de obra. Yo creo que la situación se ha agravado aún más por las altísimas tasas de crecimiento demográfico que se dan hoy en día en toda Latinoamérica. Cuando los países industriales empezaron a cambiar los métodos y la tecnología de producción, y hubo ese desplazamiento entre mano de obra y capital, etc., las poblaciones estaban creciendo a tasas muy lentas -de 1.5%, si mucho de 1.8%- pero en Latinoamérica es raro el país que está creciendo bajo el 2.5%; hay algunos países como Costa Rica que se acercan al 4%; eso quiere decir que la población se va a duplicar en escasamente 20 años y es un problema casi Malthusiano el que nosotros estamos enfrentando. Malthus ya nos predijo hace ciento y pico de años que así iba a suceder y nosotros nos estamos enfrentando ante una población así, y nadie hasta hoy ha tratado de encontrarle una solución realista. Es verdaderamente difícil porque las variables que inciden sobre este problema son de proporciones mayúsculas.

Núñez:

Quisiera aclarar que en Honduras en ciertas épocas cuando se necesita mayor cantidad de mano de obra, nos podemos permitir emplear asalariados hasta en un 25%, porque en una comunidad de gente el 100% de la población no siempre cultiva independientemente; hay gente que siempre seguirá siendo asalariada por su naturaleza misma. Es decir, la transformación no se ha realizado al grado de decir que el 100% de esta gente quiere ser socia de una comunidad que quiera explotar una finca.

Márques Vaz:

Este ejemplo que usted da, margina de la reforma agraria al 25% de los beneficiarios.

Núñez:

Sí, pero depende del cultivo.

Márques Vaz:

Bueno, pero usted puede combinar eso de manera tal que lo permita; yo sé que es casi imposible lograr que el requerimiento sea igual para todos los meses del año, pero usted puede disminuir esa oscilación grande de necesidad de un período y otro, con combinación de líneas de producción y diversificación de cultivos. Otro criterio que permite la diversificación de cultivos es la empresa grande: en una empresa chica no se puede diversificar la producción. Voy a dar el ejemplo de un asentamiento en un país de América del Sur que produce y beneficia café, y tiene ganado. En la frontera con otro país hay una gran atracción para los vecinos debido a los sueldos en dólares. Las 80 familias beneficiarias han permitido, para asegurarse la mano de obra para la cosecha de café, que 150 familias (llamadas "pisatarios"), se radican allí. Entonces, como hay mano de obra abundante y barata, la mayor parte de los miembros de estas 80 familias trabaja en un pueblo vecino. Miren la contradicción de esta reforma agraria. Esos caballeros hacen lo mismo que el actual latifundista ausentista que nosotros condenamos porque explota a un grupo de gentes a quienes les pagan mucho menos de lo que les están produciendo. La distorsión de tener trabajo asalariado en un asentamiento puede conducir a casos extremos como éste y yo temo que siga ocurriendo. Para evitarlo, debe suprimirse la idea de tener mano de obra asalariada. Usted me dice

que muchos campesinos nunca van a llegar a ser agricultores; lo que pasa es que nunca les han dado la oportunidad de serlo. Y si al planear, se principia por eliminar a un grupo, claro que ese grupo nunca va a conseguir la oportunidad de ser empresario.

Herrero:

Aparte de las diferentes combinaciones de cultivos que podemos y debemos introducir gradualmente conforme podamos ir educando al campesino a adoptarlas, debemos pensar en las posibilidades que ellos tienen de emplear su mano de obra, por ejemplo, en esa misma zona, que es aldonera, durante el período que coincide con la cosecha de algodón. Entonces ese es un momento en que el agricultor, aún con un nivel tecnológico inadecuado, puede obtener algo mediante su alquiler de mano de obra.

Núñez:

No es que ellos no tengan habilidad para ser agricultores; es que sencillamente no quieren serlo y a la fuerza no se les puede involucrar en una empresa agrícola.

Márques Vaz:

Usted cree que si uno hace un plan de producción para una finca, llega a la conclusión de que el campesino va a recibir por cada día de trabajo unos 50 pesos, cuando como jornalero (con la incertidumbre de trabajo) va a recibir 20 pesos; usted cree que a cualquier individuo que se le presenten las dos alternativas va a escoger la segunda; yo creo que va a escoger la primera.

Núñez:

Yo pienso que sí, pero estamos hablando de una empresa agrícola tal vez muy ideal.

Márques Vaz:

No es utópica. Hay un período de acomodo; algunos de los criterios que estuvimos dando a ustedes para ese período de asignación son muy conservadores (no innovar tecnología, ni líneas de producción). Terminado ese período, se supone que el Estado, a través de la asistencia técnica y del crédito, ha conseguido capacitar al campesino o que él se autocapacite, para usar mejor tecnología y para elegir otras líneas de producción.



Sandoval:

En relación al planteamiento del Ing. Núñez, yo creo que él se está refiriendo no al jornalero acostumbrado al salario y que siempre ha trabajado así, que recibe la oportunidad de trabajar en una empresa comunitaria de ese tipo, sino al asalariado que se le da la oportunidad de ser empresario sólo él, en un pedazo de tierra. Ahí es dónde está la gran diferencia.

Márques Vaz:

Sí, porque muchas veces el temor de asumir riesgos como empresario individual es grande entre los asalariados; pero si usted reparte ese riesgo con otros, en una empresa, es distinto, usted planea con ellos.

Respecto a líneas de producción, yo trabajé en el campo en el Brasil, en crédito y asistencia técnica y, haciendo las cuentas, me pregunté muchas veces porqué el campesino cultivaba ciertas líneas de producción cuyo rendimiento económico les daba, por día empleado, menos que el sueldo que recibiría si trabajara en una finca. Encontré la respuesta en el Paraguay, donde el maní era un producto que no remuneraba el jornal empleado o remuneraba menos que ese jornal empleado en tierra ajena. En primer lugar, me decía un campesino, esa cosa de que hay empleo no es muy segura, hay que "rogar por el empleo", o sea que es muy inseguro que realmente se pueda ganar tantos pesos por jornal. En segundo lugar, el maní ocupa la tierra en un período en que no hay ninguna otra producción. Entonces aunque se pudiera realmente tener un jornal pagado en una finca vecina, se siembra el maní con la seguridad de tener algo que vender y que comer; o sea, aunque el ingreso sea relativamente inferior, es distribuido casi permanentemente durante un período en que no hay otro tipo de ingreso; la gente con muy bajos niveles de ingreso no tiene, naturalmente, capacidad de ahorro y entonces no puede esperar, con el estómago vacío, tres o cuatro meses. Uno de los criterios que puede ofender un poco a los economistas es planear también líneas de producción que, aunque con ingresos relativamente inferiores, tengan una distribución estacional que permita, en los primeros años, la manutención del individuo.

Herrero:

Encuentro que se complementan algunas de tus ideas y lo que yo expresé esta mañana sobre el inicio de las operaciones agrícolas a un nivel tecnológico relativamente bajo -que predomina en estos países-

y las etapas de cambio por las cuales deberíamos llevar al campesino. Si nosotros calculamos, como economistas, los costos (inclusive bajo las prácticas actuales de cultivo) encontraremos que el campesino está perdiendo dinero en cada manzana que siembra y cosecha; no es posible que esté ganando con los rendimientos y el nivel tecnológico que ahora tiene; no podemos ser muy técnicos en nuestra definición del ingreso en esas primeras etapas, porque lo que el campesino necesita es su alimentación, el grano, no el valor que el grano representa. Entonces, durante esa primera etapa del asentamiento lo que debemos hacer es tratar de inducirle a que adopte aquellas técnicas que le permitan producir económicamente, no que tenga una rentabilidad muy alta, sino que pague sus gastos; de tal manera que no se vaya a confundir por todos los cambios que nosotros queremos promover: cambiar la semilla y el cultivo y probablemente queremos meter un cultivo altamente tecnificado (pongamos un cultivo de piña en gran escala, o un cultivo de melón para la exportación); si hiciéramos estas cosas durante la primera etapa estaríamos confundiendo y desmoralizándolo. Yo siempre he creído que debemos comenzar poco a poco; si nosotros vemos que lo que más le da al campesino es preparación de tierras, entonces enseñémosle esto y que él vea la diferencia y que la acepte; si después vemos que es la semilla, vamos con la semilla; después el fertilizante; después otro cultivo, no en gran escala, sino en una parcelita, para que él pruebe y le damos asistencia para que le salga bueno y así lo podamos llevar a un nivel tecnológico que le permita lograr ingresos adecuados; pero para eso debe seguirse una serie de fases y, definitivamente, el punto de partida nuestro y de los primeros cultivos es al nivel tecnológico en que se encuentra el campesino.

Participante:

En qué fase se puede fijar el tamaño de la parcela? Al inicio o se va dando tiempo, poco a poco?

Márques Vaz:

Lo que nosotros hacemos es fijar la cantidad de familias, esto es ya el detalle; los sociólogos nos dicen cuál es el número -sea por interacción de compadrazgo o de parentesco o por tradición. Algunos países tienen tradición de grandes trabajos comunitarios, las mingas (trabajos en que la gente se reúne para hacer cierta cosa) en los países andinos, por ejemplo. Los sociólogos nos dicen cuál es esa cantidad de familias y, automáticamente, se sabe la cantidad de mano de obra disponible. Con esos criterios podemos calcular los requerimientos por hectárea de mano de obra por unidad (manzana, hectárea);

como tenemos la disponibilidad de mano de obra total, dividimos esta disponibilidad por los requerimientos por hectárea y tenemos automáticamente el tamaño de la parcela.

Existe un último criterio, que nos permite desechar algunas alternativas, y es que todas aquellas alternativas de producción que produzcan un ingreso inferior al sueldo mínimo deben desecharse.

En cuanto a la distribución de la utilidad de la empresa, este aspecto es bastante fácil; tenemos un ingreso de trabajo que es igual al producto menos todos los costos y eso se divide por el número relativo, o porcentual, de jornales trabajados por cada familia; en otras palabras, esto es una especie de sociedad anónima donde los aportes de los socios no son de capital sino de trabajo y la retribución del resultado económico es de acuerdo con el trabajo aportado.

Lo que yo quiero es dejar algunas inquietudes entre ustedes; pediría, a los que tienen que hacer la programación agroeconómica de la reforma agraria, que piensen un poco en cambiar algunos procedimientos de fijación previa de ingreso: dejen el ingreso libre, propongan al campesino alternativas de ingreso factibles de acuerdo con la programación, sin preocuparse de que se apruebe el primer plan que consigue el ingreso mínimo. Así podremos evitar errores de tipo ético, político y técnico.

Para agregar una última ventaja a la empresa comunitaria en la etapa final de la asignación, cuando se proceda a adjudicar la tierra, la empresa comunitaria puede convertirse en empresa individual, o sea que es reversible; mientras que si las parcelas son individuales en la etapa de asignación, eso es irreversible, muy difícilmente se va a transformar después en una empresa comunitaria.

El gran riesgo que hay en la empresa comunitaria, es que los funcionarios de la reforma agraria se transformen en dueños de la propiedad. La actitud paternalista de muchos funcionarios ha llevado a casos extremos, por ejemplo, de que los productores de algodón no cosecharon porque no vino el supervisor a decirle que cosecharan, o sea, trabajan con una dependencia tal del Estado, que prácticamente hay un reemplazo del dueño de la propiedad, por el Estado; y yo preferiría que siguiera el propietario a que tuviera al Estado como dueño, que por lo general es un pésimo administrador.

Sandoval:

Tú has abordado con mucho acierto el interesante tema de la empresa comunitaria como medio de organización de los beneficiarios y de una asistencia técnica mucho más eficaz. Considero que también valdría la pena que hablaras de la asistencia técnica y de la organización en las colonias de parcelas individuales. En estos países tenemos las colonias actuales, las colonias que están programadas y, posiblemente, muchas otras que se van a programar en el futuro.

Márques Vaz:

Cuando se trata de asentamientos ya creados que hay que solucionar se puede, a través de ciertas medidas de organización del Estado, llegar a una asistencia técnica y a un suministro de crédito que tenga costos menores que una atención individual.

Las ventajas de un crédito colectivo dado a empresarios individuales reunidos en una cooperativa (las leyes bancarias permiten eso) son evidentes. El crédito colectivo se establece principalmente con la finalidad de disminuir los costos unitarios, los costos por parte del Estado por prestatario; además, tiene la ventaja de permitir un mejor ajuste entre las metas nacionales de producción y la actividad productiva, y permite también la introducción de tecnología que, en el caso de crédito individual, sería muy difícil introducir; por ejemplo, la fumigación aérea.

Rafael González:

Estamos viendo que en Latinoamérica se está produciendo el fenómeno de mano de obra desplazada de la agricultura, y un problema de Malthus que nos asusta; hay cifras de un experto colombiano que nos dicen que el descenso en el índice de productividad de América Latina en este período último ha sido de 11.7%. Se siente la necesidad del cambio del capitalismo en que vivimos, a una etapa socialista que tenemos que adoptar rápidamente, sobre todo en la mentalidad nuestra, si queremos prever un resultado funesto. Estamos viendo que esta etapa capitalista ya se terminó, de que se acumulan las riquezas arriba, la miseria abajo; y que si queremos ser hombres del siglo XX, tenemos que enterrar el capitalismo y ver como, por empresas comunitarias, a ritmo rápido, vamos poniendo nuevas estructuras que sean las que nos solucionen el problema; si no, vamos a la hecatombe.

Alíz Hiraldo:

Yo voy a volver a insistir en el interesante problema de la mano de obra; República Dominicana tiene un 72% de población campesina y es un país que depende de la agricultura. Quisiera hacer una pregunta en relación al proyecto de la finca colectivo que se estuvo exponiendo hace un momento. En ese punto no se tocó la mano de obra; en el momento que incorporamos como asalariados a tres campesinos a la finca, se llega a la producción total y se dividen los beneficios obtenidos. Cómo se contempla en ese caso colectivo la participación de la carga familiar del campesino asentado, que en nuestro país es bastante abundante (el hijo del campesino en el cultivo de arroz a los 7 u 8 años ya es un sembrador)?

Márques Vaz:

Voy a poner un ejemplo específico; en la cosecha del algodón, la mano de obra femenina y la de los niños es más valorada, en ciertas partes, que la de los hombres. Pero suponiendo un ejemplo, en una agricultura no muy especializada, se puede decir que las dos cosas que definen la fuerza de trabajo son la edad y sexo. Entonces, en la tabla que nosotros pudimos aprobar por una sociedad colectiva, dábamos para el hombre, entre 16 y 65 años, un valor de 1; la mujer de esa misma edad, 0.5; los niños de 14 a 16 años, 0.5; de 9 a 12, 0.3; y lo mismo respecto a las niñas. Es decir, se le pregunta a la gente si está de acuerdo con esa tabla de valores. Entonces, cada familia tiene una cantidad de mano de obra equivalente en hombres, o sea, de unidades de trabajo adulto. El promedio es 2.5, resultado de sumar los valores de los miembros de la familia.

the 1990s, the number of people aged 65 and over in the UK has increased from 10.5 million to 13.5 million, and is projected to reach 17.5 million by 2020. The number of people aged 75 and over has increased from 4.5 million to 6.5 million, and is projected to reach 9.5 million by 2020. The number of people aged 85 and over has increased from 1.5 million to 2.5 million, and is projected to reach 4.5 million by 2020. The number of people aged 95 and over has increased from 0.5 million to 1.0 million, and is projected to reach 2.0 million by 2020. The number of people aged 100 and over has increased from 0.1 million to 0.2 million, and is projected to reach 0.5 million by 2020. The number of people aged 105 and over has increased from 0.05 million to 0.1 million, and is projected to reach 0.2 million by 2020. The number of people aged 110 and over has increased from 0.01 million to 0.02 million, and is projected to reach 0.05 million by 2020. The number of people aged 115 and over has increased from 0.005 million to 0.01 million, and is projected to reach 0.02 million by 2020. The number of people aged 120 and over has increased from 0.001 million to 0.002 million, and is projected to reach 0.005 million by 2020.

The number of people aged 65 and over in the UK has increased from 10.5 million to 13.5 million, and is projected to reach 17.5 million by 2020. The number of people aged 75 and over has increased from 4.5 million to 6.5 million, and is projected to reach 9.5 million by 2020. The number of people aged 85 and over has increased from 1.5 million to 2.5 million, and is projected to reach 4.5 million by 2020. The number of people aged 95 and over has increased from 0.5 million to 1.0 million, and is projected to reach 2.0 million by 2020. The number of people aged 100 and over has increased from 0.1 million to 0.2 million, and is projected to reach 0.5 million by 2020. The number of people aged 105 and over has increased from 0.05 million to 0.1 million, and is projected to reach 0.2 million by 2020. The number of people aged 110 and over has increased from 0.01 million to 0.02 million, and is projected to reach 0.05 million by 2020. The number of people aged 115 and over has increased from 0.005 million to 0.01 million, and is projected to reach 0.02 million by 2020. The number of people aged 120 and over has increased from 0.001 million to 0.002 million, and is projected to reach 0.005 million by 2020.

**PATRON DE ASENTAMIENTO Y PLANIFICACION REGIONAL:  
ASPECTOS FISICOS**

Arq. Carlos de León Peláez \*

Este trabajo consta de dos partes principales: (1) patrones de asentamiento y (2) la planificación regional, temas que yo desarrollaré en cuanto a los aspectos físicos; el patrón de asentamiento en sus aspectos económico-sociales es el tema que trata el Ingeniero Yacov Arad, a continuación del presente trabajo.

En realidad la planificación de los nuevos asentamientos no es únicamente problema de los países jóvenes, sino también de aquellos que existen desde hace mucho y cuyos asentamientos agrícolas por ya no ser adecuados crean problemas difíciles de solucionar. Vamos a iniciar nuestro tema con los diferentes tipos o modelos básicos de asentamiento para lo cual he preparado algunos esquemas.

**A. Patrón de Asentamiento**

De todos es conocido que dentro de los modelos de asentamiento existen tres patrones o tipos básicos: el disperso, el semidisperso y el concentrado (ver Hoja 1). Las características tanto positivas como negativas que cada uno de estos tipos presentan, dan origen a problemas del orden económico, social, político, etc. Cada país adoptará el tipo de modelo que más les convenga de acuerdo a sus características topográficas así como a sus circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales.

---

\* Jefe de la Sección de Urbanismo, Instituto Nacional de Transformación Agraria, Guatemala.

## II. 5. 2.

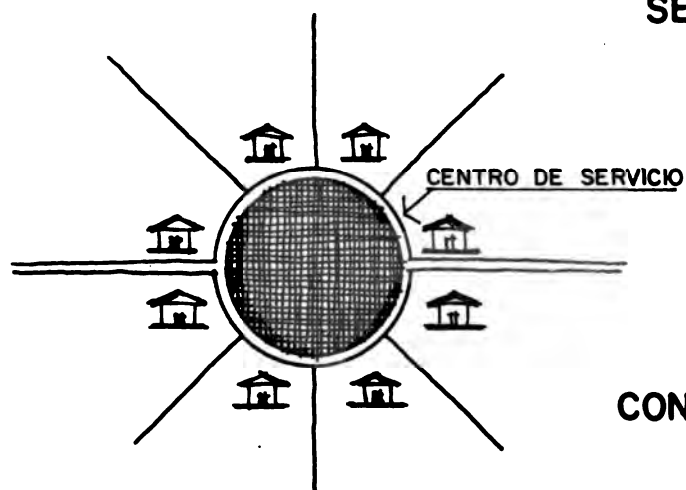
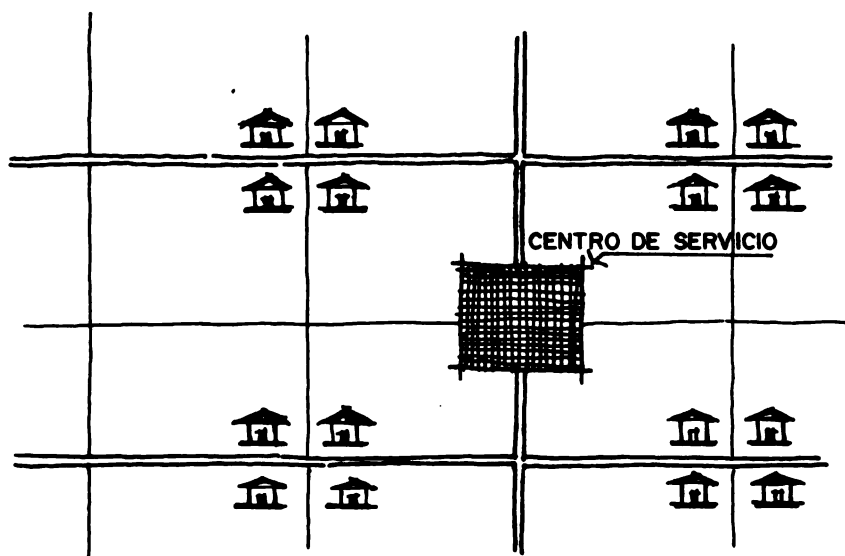
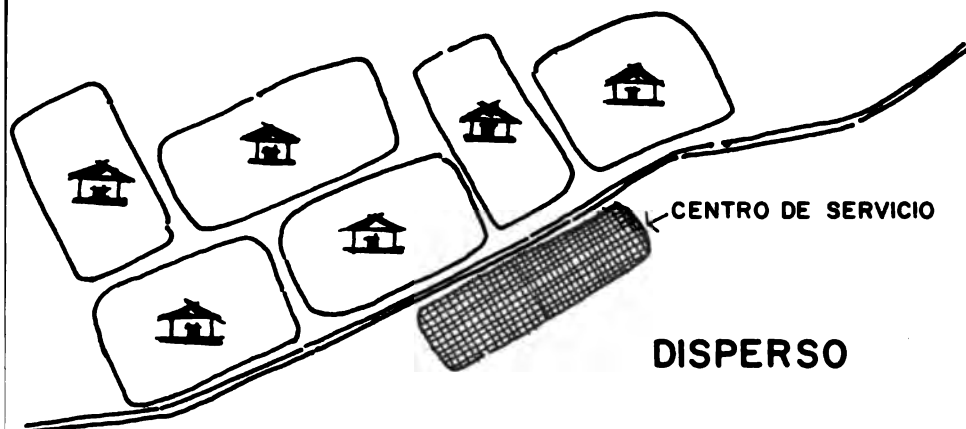
Veamos por ejemplo el tipo de asentamiento disperso y encontraremos que sus variantes principales son dos: el disperso de grandes haciendas; y el disperso en granjas familiares pequeñas (ver Hoja 2). Al analizar el tipo de grandes haciendas observamos que presenta aspectos positivos y negativos. Entre las características positivas principales del tipo disperso (existentes en Latinoamérica, Estados Unidos y también parte de Europa), podemos mencionar, en primer lugar, la concentración de la tierra y por ende la concentración de ramas de cultivo, de acuerdo a la vocación de los suelos, con la posibilidad de que el hacendado pueda invertir capitales fuertes para obtener cosechas mejores, mejorando los métodos de cultivos y subiendo en esta forma el nivel económico de la región; además se facilita el control de las siembras.

A esto hay que agregar fuertes características negativas, estando entre las principales el alto nivel de vida del hacendado y el empleo por su parte de mano de obra asalariada, lo cual crea una población regional formada por dos capas sociales de aspiraciones divergentes que traen como consecuencia una amplia brecha en el nivel de vida de esta población y un clima social inestable.

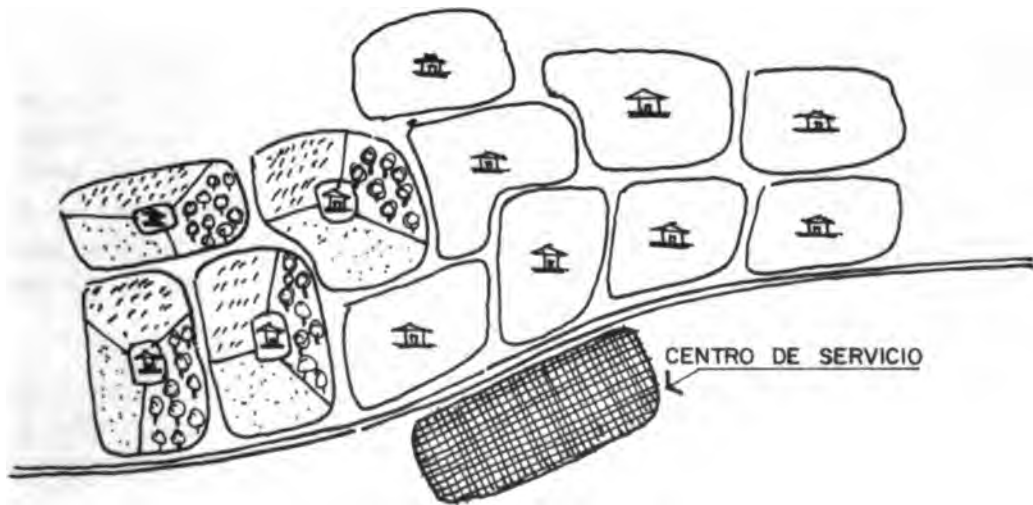
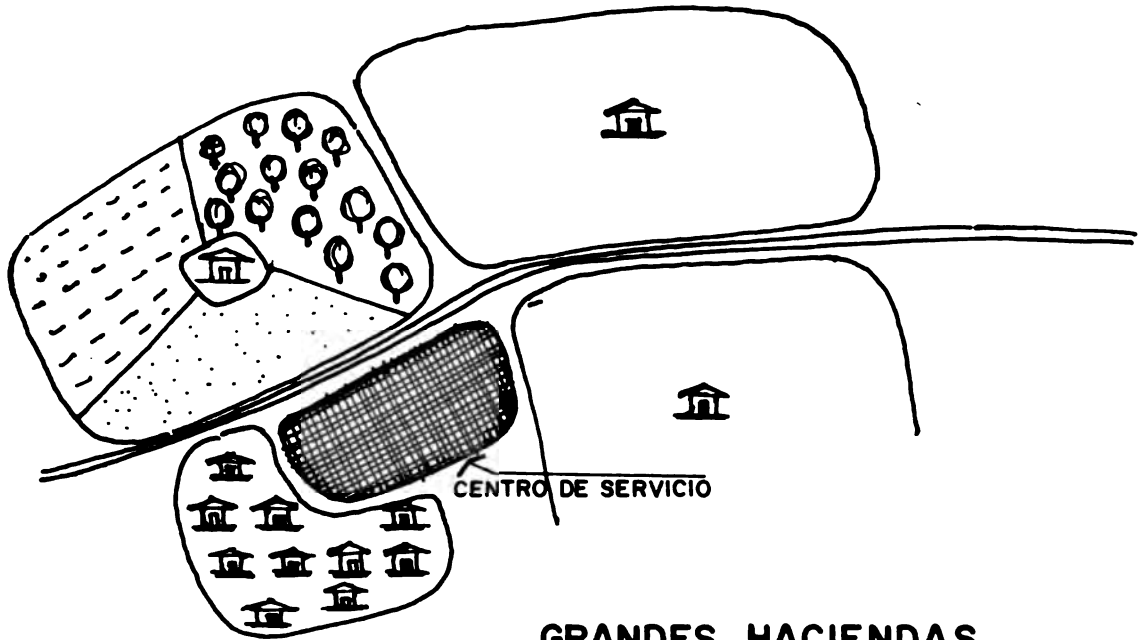
En cuanto al transporte hacia los centros de servicio, es un problema que el hacendado pueda superar por la utilización de transporte motorizado; en igual forma se superan las largas distancias entre haciendas vecinas, no así para el campesino que vive dentro de la gran hacienda y no cuenta con los medios de locomoción necesarios. Otro de los problemas es el alto costo de desarrollo; grandes redes de carretera, líneas de electricidad y tubería. Me he referido a los problemas físicos que se presentan en los asentamientos dispersos; más adelante el Ing. Arad ampliará la parte económica y social.

Si analizamos las granjas familiares vemos que el clima social es más estable puesto que el nivel de vida de los habitantes de la región no tiene grandes contrastes. Prácticamente no hay necesidad de emplear mano de obra asalariada, sin embargo, los métodos de cultivo no son tan eficientes como en el caso anterior, ya que no existe la posibilidad de emplear los métodos de las grandes haciendas, aunque se logra la concentración de la tierra, no se garantiza igual calidad de la misma y la fragmentación de las ramas de cultivo es causada por la pequeñez de los lotes. El problema de las distancias a los centros de servicios impide el desarrollo de servicios eficientes y constituyen una desventaja para el desarrollo deseable de la comunidad; estas mismas distancias impiden la promoción de ayuda mutua, económica, social y de seguridad.











## II.5.3

Uno de los mayores problemas que plantea este tipo de asentamiento disperso es el de sus altos costos de desarrollo, grandes redes viales, eléctricas y de tubería, etc.

Pasemos a ver los tipos de asentamientos concentrados; al analizar la aldea tradicional árabe, ejemplo que también vemos en Latinoamérica en nuestros pequeños poblados, notamos de inmediato la falta de planificación (ver Hoja 3); las viviendas se amontonan en estrecha proximidad, sin huertas ni tierras cultivables anexas.

Las parcelas agrícolas están a distancias considerables de la vivienda; debido a las costumbres hereditarias tradicionales, los lotes son subdivididos en franjas estrechas difíciles de cultivar.

Las principales desventajas de este tipo de asentamiento son las siguientes: alta fragmentación de la parcela, no es permisible una fácil reparcelación e imposibilita un sistema racional de cultivos.

La tendencia al desarrollo de estas aldeas es centrífuga, la construcción de viviendas en las afueras del poblado se generaliza, tendiendo a convertirse en un asentamiento de tipo disperso.

Pasemos a considerar otro tipo de organización, la aldea tradicional densa, basada en el principio de planificación estática, que no permite el desarrollo ni los cambios (ver Hoja 3). Los solares de las granjas son pequeños y estrechos, sin terreno de cultivo anexo.

La tendencia de la población dentro de este tipo de asentamiento es, como en el caso anterior, centrífuga; es decir, los agricultores se ubican fuera del antiguo poblado, hacia el centro de sus principales tierras de cultivo. Esta tendencia se debe en parte a la industrialización de las zonas rurales y por otra, al crecimiento urbano de los antiguos poblados; sin embargo, este traslado ha hecho posible la reparcelación de las granjas restantes.

Pasemos a considerar otro tipo con cierta organización (ver Hoja 3 B); se trata del asentamiento denso planificado, del cual el tipo más antiguo es el Moshava que fue establecido en Israel a fines del siglo pasado y comienzos de éste.

La parcela familiar, del tipo que podemos denominar estático, en donde se encuentra ubicada la vivienda es de dimensiones muy reducidas, y no permite modificaciones. Sin embargo, se logra

## II.5.4

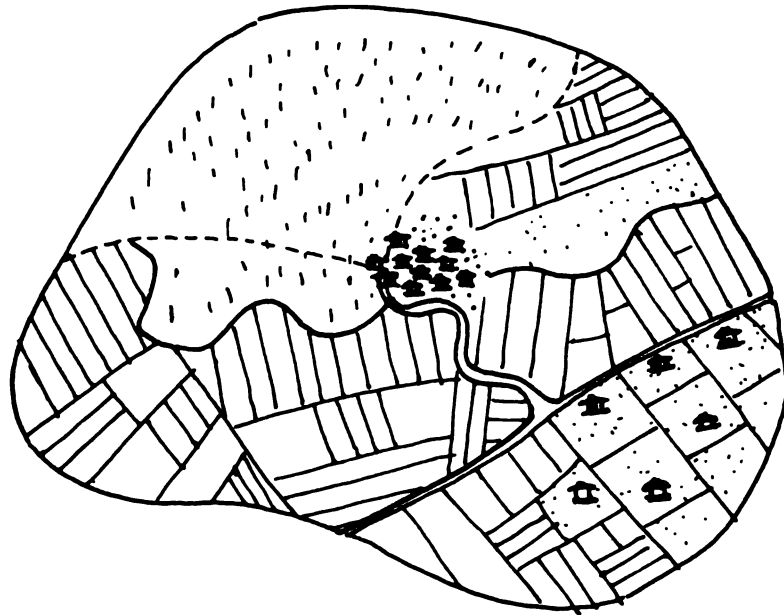
concentrar a las familias y prestarles servicios en forma más económica que en los casos anteriores; sin embargo, presenta algunos inconvenientes tales como: a) la poca adaptabilidad a la parcelación; y b) la fragmentación de la propiedad, debido a la subdivisión por concepto de herencia.

Si vemos otros tipos tales como los mostrados en la Hoja 4, encontramos el tipo concentrado (A) con los rasgos siguientes: vivienda anexa a la parcela, la familia campesina se identifica con su tierra de cultivos, el solar forma un solo bloque con la parcela de explotación y se prolonga como la continuación de un solar amplio y dinámico. Este sistema, adecuado desde el punto de vista del plan del asentamiento, es inadecuado desde el punto de vista de los métodos de cultivo. La concentración de la tierra se logra, pero se fragmentan las áreas de cultivo de tal manera que solamente se alcanza un cultivo racional parcial; además, el limitado número de familias concentradas no permite un amplio desarrollo de los servicios.

El tipo de asentamiento presentado en la Hoja 4 B es un asentamiento concentrado unicelular que se caracteriza por la ubicación de la familia dentro de un amplio solar. El saldo de la asignación de tierra agrícola del granjero se divide en varias parcelas ubicadas en grandes bloques de cultivos homogéneos. Este método conlleva cierta dispersión de los campos, pero facilita la concentración de las ramas de cultivo y permite además la igualdad en la división de las tierras y el desarrollo de métodos de cultivos propios de las grandes haciendas. Compárese esta forma de asentamiento, de una sola célula con un centro de servicio, con el asentamiento multicelular concentrado (Hoja 5), y se notará que en el primero de éstos se concentra un número limitado de familias, lo que a su vez reduce los servicios que puedan prestarse mientras que en el caso del multicelular un centro de servicios puede abastecer varios núcleos de población; además posee el multicelular otras características ventajosas tales como diferenciación de servicios de acuerdo a la facilidad de superar las distancias, gran número de consumidores que justifican servicios diarios adecuados, amplios solares y la distribución de la tierra en bloques homogéneos. Las distancias al trabajo están graduadas de acuerdo a la frecuencia de actividades. Es éste una de los modelos de asentamiento que nosotros ya principiarnos a aplicar en la región rural centroamericana. Existen problemas topográficos que en nuestro medio presenta este tipo de asentamiento. La accidentada topografía unida a la irregularidad de nuestros suelos presentan problemas de difícil solución que sin embargo son superables a base de detenidos análisis y estudios de campo y gabinete.

Fuente: Venezuela, 1966

**A**



**ALDEA TRADICIONAL ARABE**

**B**

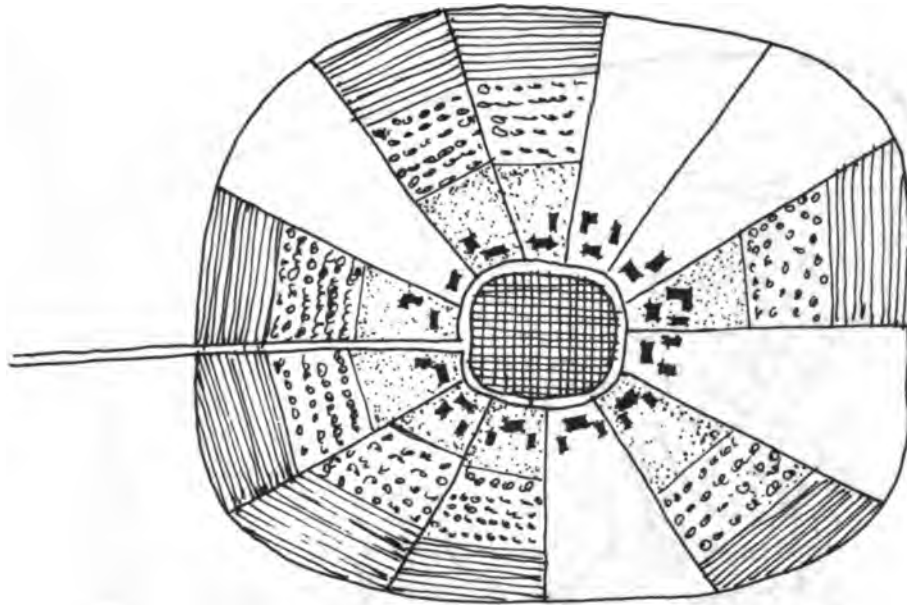


**DENSO PLANIFICADO  
INCLUYENDO PARCELA ESTATICA**



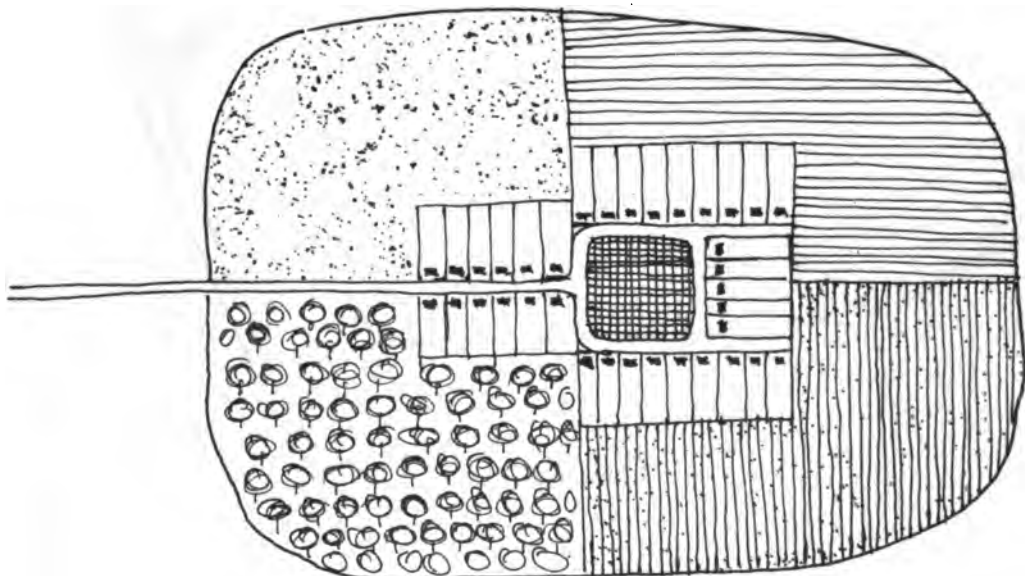


Fuente: Venezuela, 1966.



**A**

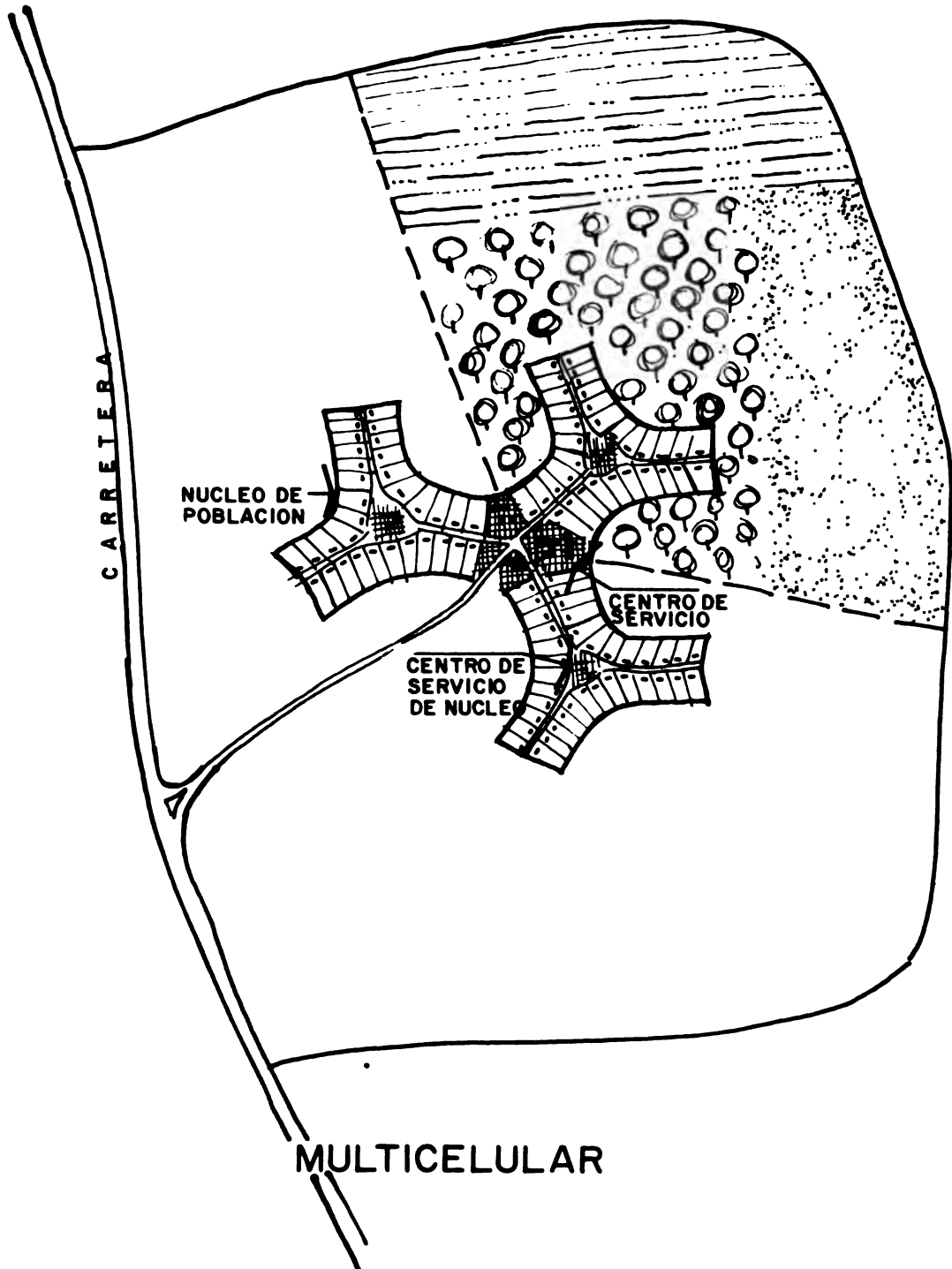
**PARCELA ANEXA A LA VIVIENDA  
"MOSHAV" ISRAEL**



**B**

**VIVIENDAS INDIVIDUALES - PROPIEDAD EN  
COLECTIVIDAD "MOSHAV" UNICELULAR**







## II. 5. 5

Veamos rápidamente otros tipos de asentamiento concentrado. En la Hoja 6 se muestran dos colectivos, el Kibbutz y el Moshav Shitufi, con la diferencia que en el segundo de estos únicamente el trabajo es colectivo, pero ambos desde el punto de vista de cultivo y de la agrotécnica son prácticamente una gran hacienda y los agricultores son propietarios en colectividad; en el Kibbutz residen en el centro de la granja; en el caso del Moshav Shitufi los agricultores viven en viviendas individuales con sus familias; en cambio en el Kibbutz los niños están alojados en dormitorios, de acuerdo a los diferentes grupos de edades.

Para terminar se puede apreciar también (Hoja 6) un asentamiento cooperativo rodeado por grandes haciendas dispersas.

Resumiendo, los diferentes tipos de asentamiento concentrado son: a) el asentamiento denso tradicional; b) el denso planificado; y c) el flexible planificado. En realidad se ha hecho un resumen muy rápido de los diferentes tipos de asentamiento, pero ustedes pueden ver en la Gráfica 1 los diferentes tipos de asentamiento, evaluándolos comparativamente de acuerdo a varios factores -distancias a las actividades de trabajo, distancias a las actividades personales y familiares, distancias a las actividades de la comunidad, distancias ocasionales a las actividades de la comunidad, eficiencia del solar y de la granja.

He hecho un resumen muy breve; sin embargo, antes de terminar con este tema quisiera indicarles que tanto en Guatemala, como en el resto de los países centroamericanos se han hecho asentamientos basados en algunos de los modelos mencionados. En el caso de Guatemala tendrán ustedes la oportunidad de visitar la costa sur y norte y apreciar los programas de reforma agraria del tipo de asentamiento disperso de pequeñas granjas familiares y, en lo que se refiere a la propiedad particular, las grandes haciendas. No hay asentamientos concentrados, con excepción de las comunidades y poblados indígenas, que podemos clasificarlos dentro de la aldea tradicional (consultar la Hoja 3). No podemos decir que contamos con asentamientos concentrados planificados. Posteriormente veremos algunos de los estudios en los que se aplicará el tipo de asentamiento concentrado planificado. Creo que este breve análisis nos dará la oportunidad de llegar a algunas conclusiones durante el período de discusión.

B. Planificación Regional.

Entremos a considerar ahora los aspectos físicos en cuanto a planificación regional. La planificación regional debe considerarse como un todo integral en los aspectos físicos, económicos, sociales, administrativos y de desarrollo comunal. Al mismo tiempo una planificación de tal carácter debe estar integrada a la planificación del sector rural en los niveles regionales y nacionales. No podemos tratar aquí todos esos diversos aspectos, pero véase el trabajo de Wolfe (reproducido parcialmente en la Cuarta Parte de esta publicación).

La integración regional abarca todos los elementos de vida de la región y, por tanto, al determinarse una región no se puede concebir ningún factor por separado; los factores deben formar un todo coherente; a la vez es posible lograr una relación más equilibrada entre el campo y la ciudad, con una planificación que partiendo de lo regional, progresivamente llegue al nivel nacional y que sirva de guía para una distribución equilibrada de la población y los recursos.

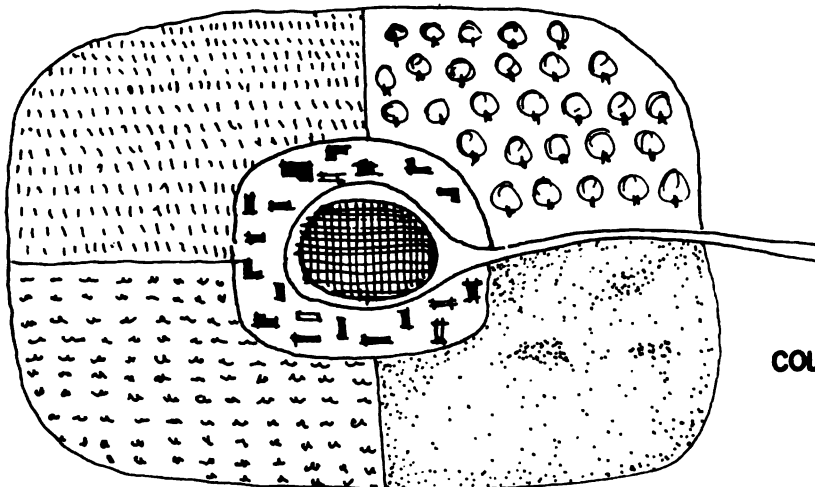
El crecimiento urbano no puede detenerse ni aún con planes integrales eficientes; la distribución de la población puede ser controlada y dirigida a través de una política que cree nuevos centros poblados que consoliden centros poblados existentes y que promueva un desarrollo industrial bien distribuido en todo el país.

La estructura rural mixta, un modelo útil de planificación regional (ver Hoja 7), está basada en la aldea como unidad básica y agrupa un número determinado de éstas alrededor de un centro de servicios; varias de estas agrupaciones y centros de servicio se agrupan a su vez alrededor de una unidad regional, abarcándose así tres niveles: 1) nivel de aldea y sus parcelas, con sus servicios mínimos indispensables; 2) el centro de servicios más especializados; y 3) el centro regional con servicios de mayor jerarquía.

Esta estructura plantea la aldea en una concentración mínima de 100 familias con sus propios intereses y con una base efectiva para el desarrollo de cooperativas. El centro de servicios permite la integración social de varias aldeas y una ventaja económica como ya se mencionó, en cuanto al suministro de servicios. Y por último la ciudad regional que permite el desarrollo social del país, y a la vez se establece en este centro industrias que absorben los cambios ocupacionales que se producen en el sector agrícola (ver Hoja 8).

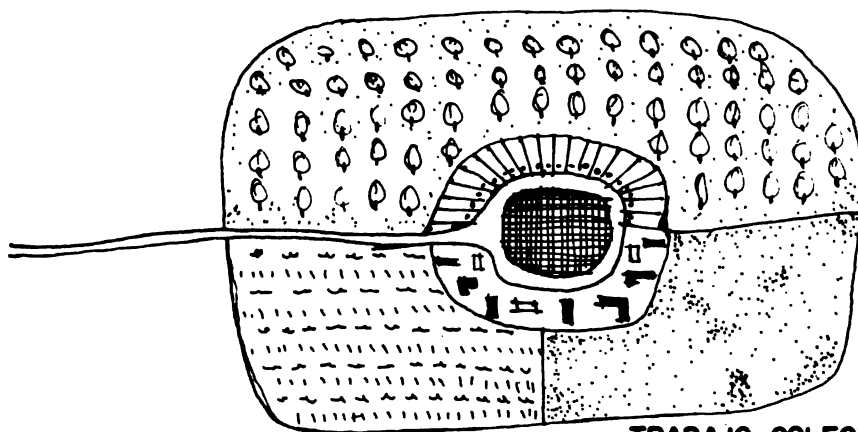
# ASENTAMIENTOS CONCENTRADOS

Fuente: Venezuela, 1966.



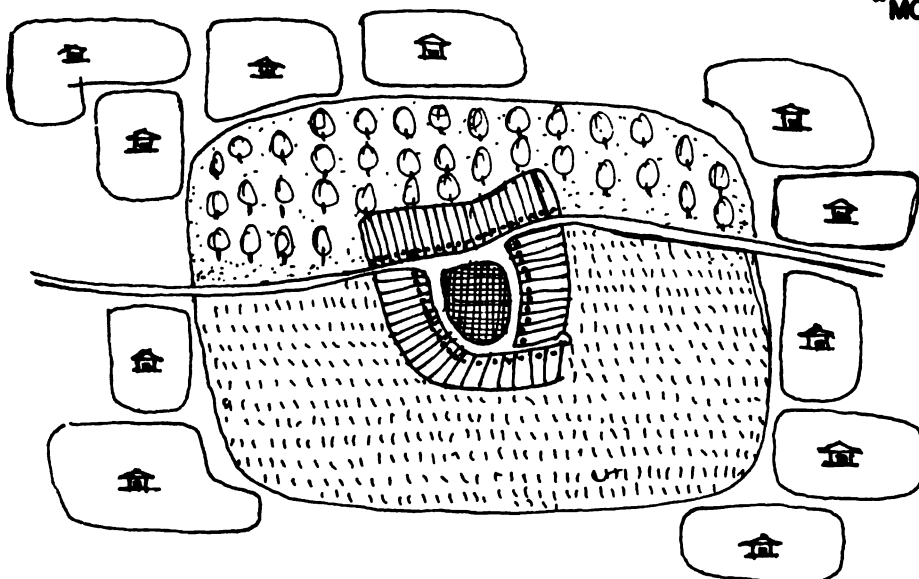
A

COLECTIVO EL KIBUTZ



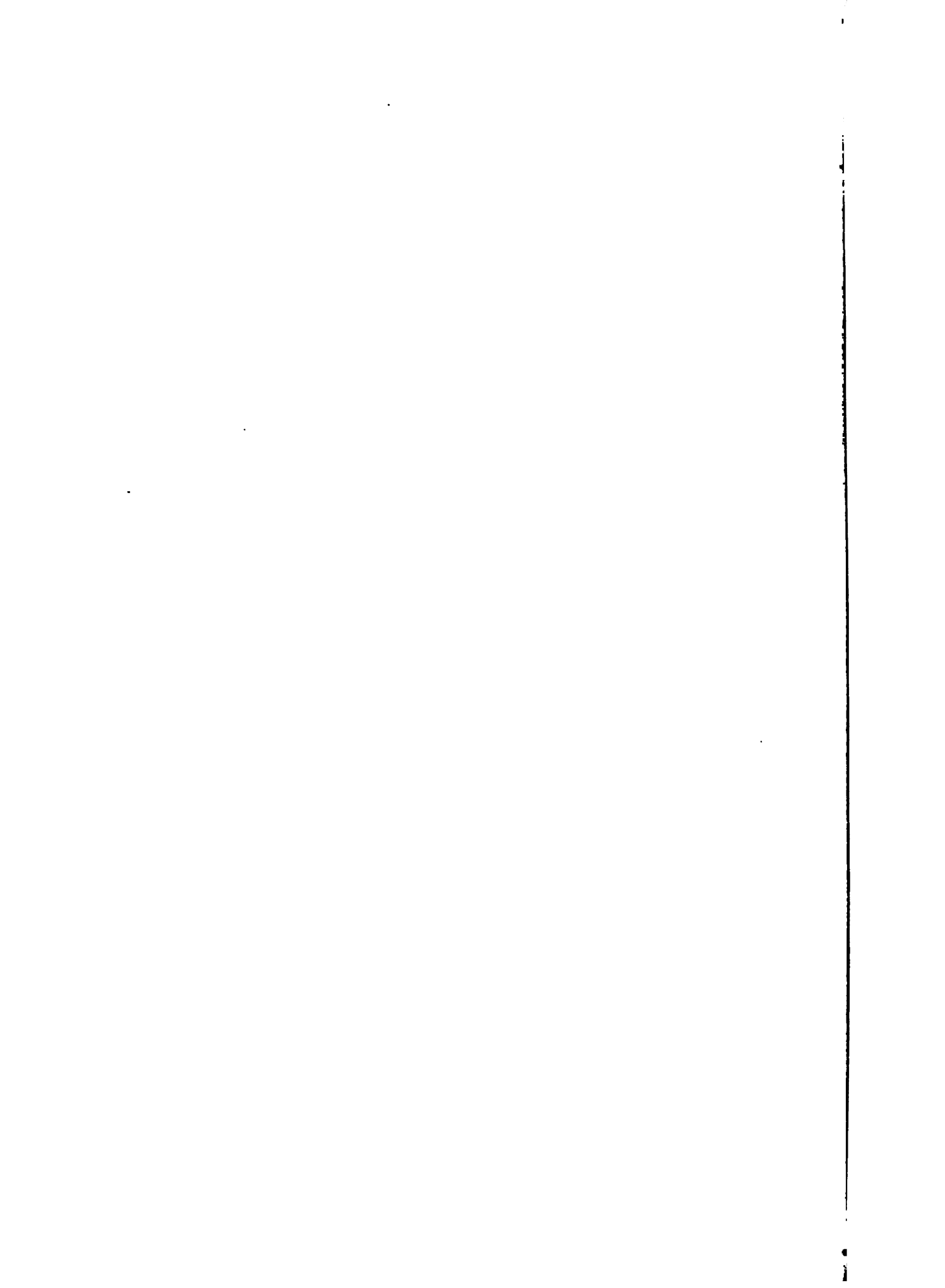
B

TRABAJO COLECTIVO  
"MOSHAV SHITUFI"



C

COOPERATIVO  
RODEADO POR  
GRANDES HACIEN-  
DAS DISPERSAS





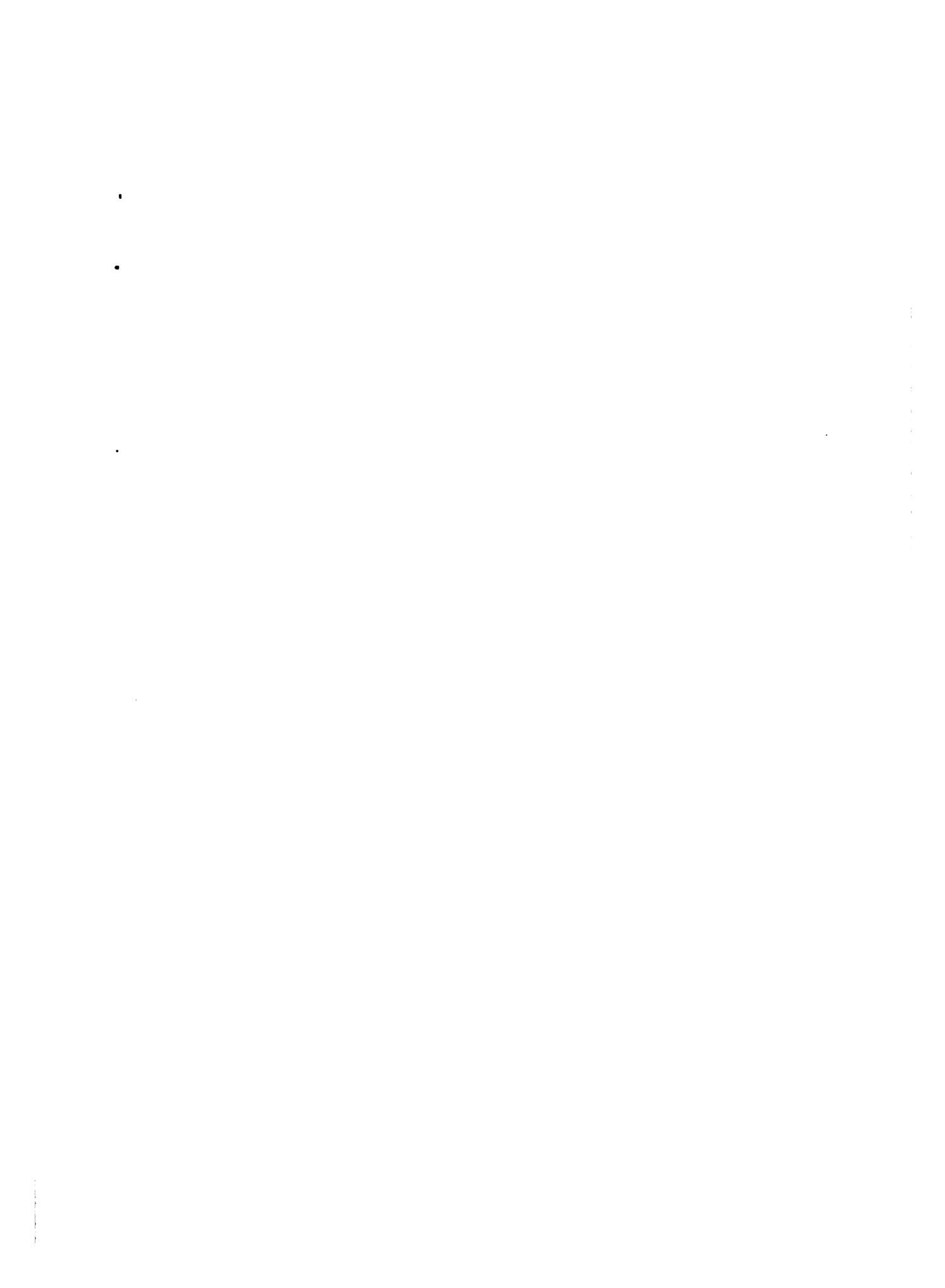
---

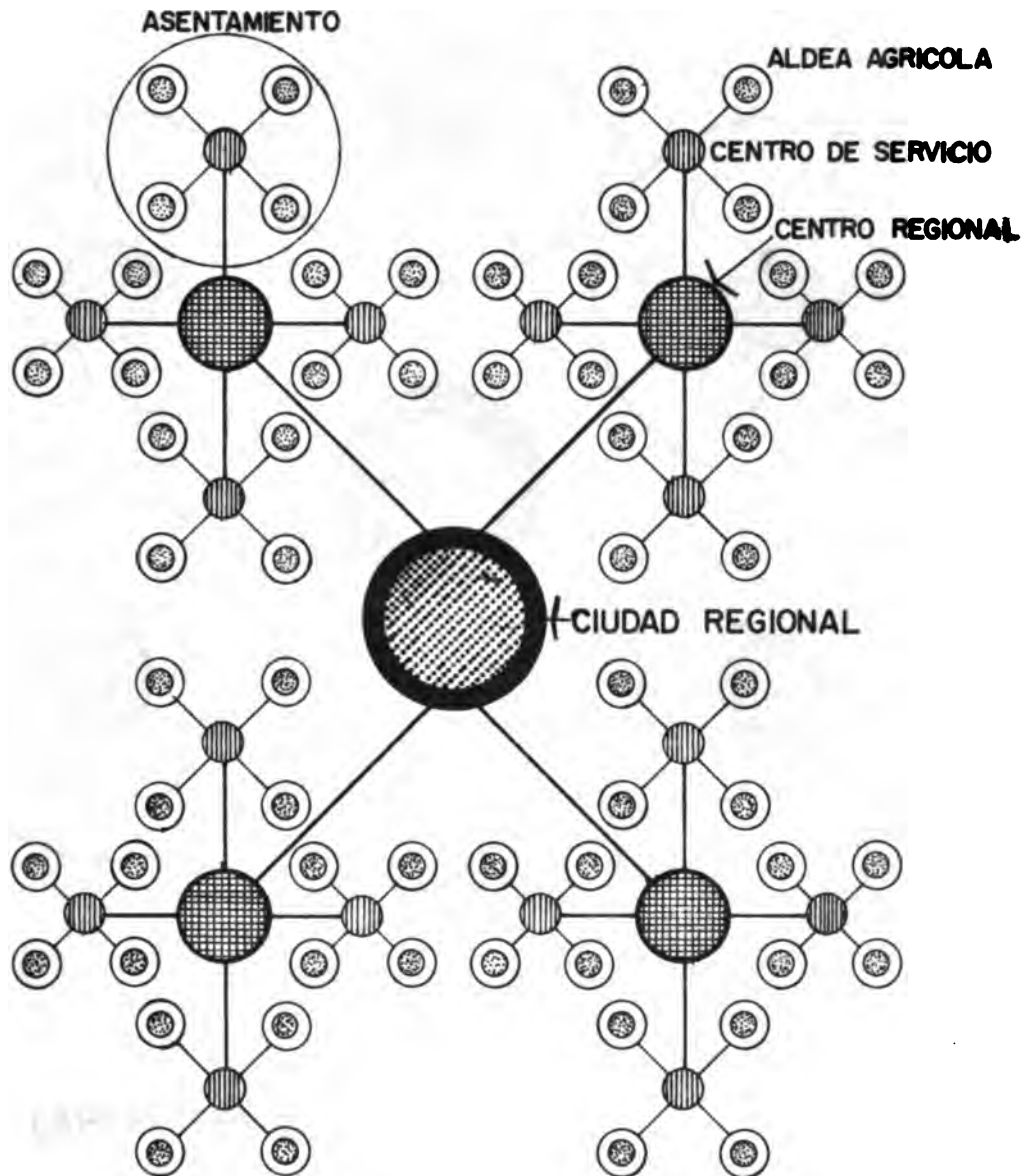
JA

7

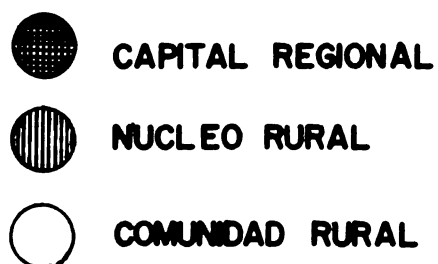
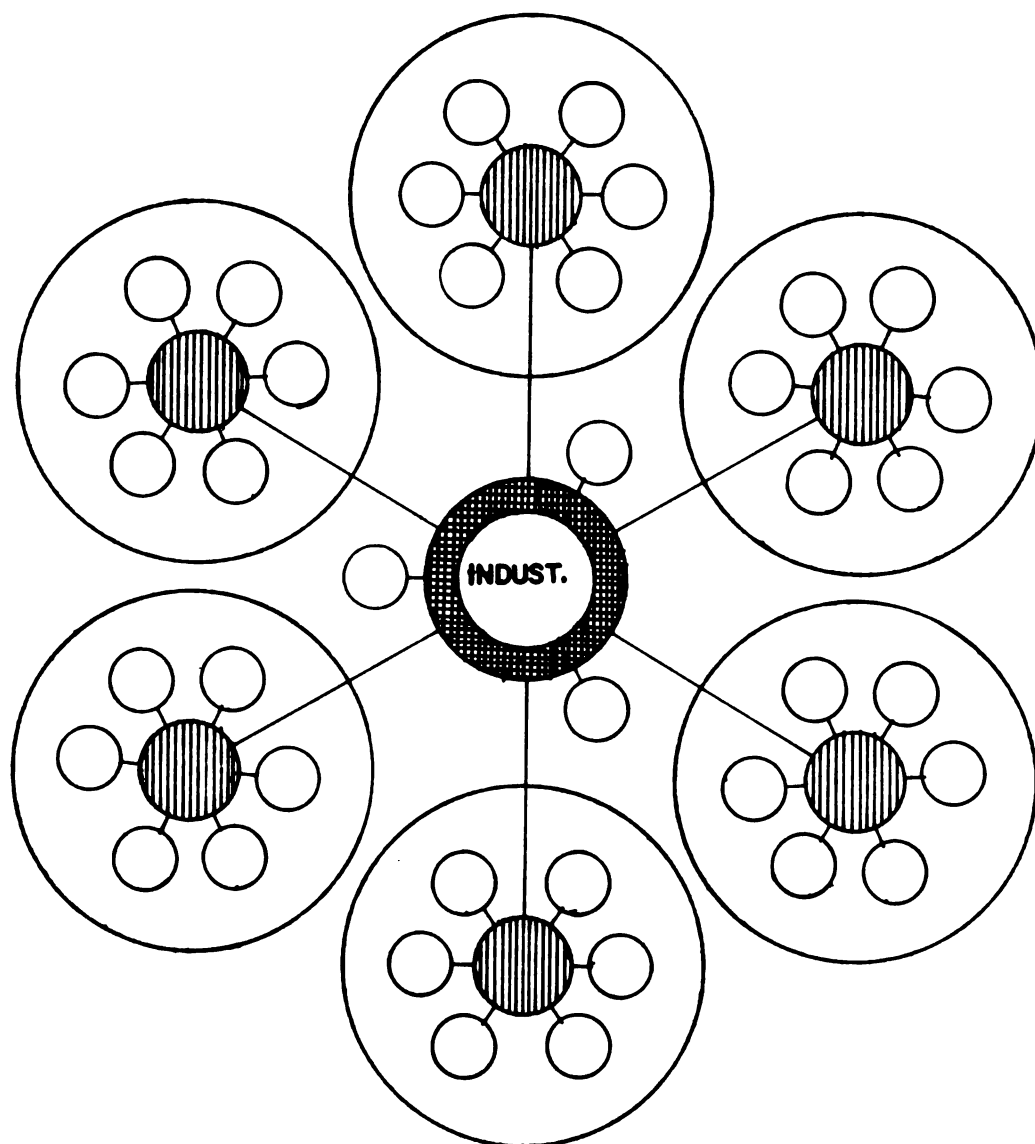
---

NL











Ahora bien, veamos un ejemplo de este modelo aplicado a un amplio sector del territorio guatemalteco -la planificación del sector de Ixcán. Dicho sector forma parte del programa de desarrollo agrícola de la franja transversal de la Zona Norte de Guatemala -extensión de 845.000 hectáreas que puede asentar más de 15.000 familias agrícolas- dentro de esta vasta zona se encuentra ubicado el sector de Ixcán (ver Hoja 9) que cubre un área de cerca de 200.000 hectáreas y cuenta con un área útil para el desarrollo agrícola de 130.000 hectáreas que darán cabida al asentamiento planificado de 4.000 familias. Notemos dentro de este sector en primer lugar las ciudades regionales y sus círculos de influencia, mayores para aquellas ciudades con tendencias a mayor crecimiento como en el caso de la que, según podemos notar, está cercana a la carretera principal. Los 32 perímetros de asentamiento se han diseñado siguiendo las líneas que los accidentes topográficos marcan (las líneas regulares de los asentamientos vistos en ejemplos anteriores no se pudieron aplicar; en este caso la topografía exige trazos diferentes e irregulares).

Dentro de los perímetros de asentamiento, concentramos a las familias en centros poblados con sus respectivos centros de servicios. Al ver un perímetro de asentamiento (Hoja 10) notamos las características apuntadas, su centro poblado, el de servicios y un área destinada a parcelas de explotación, en este caso de 30 hectáreas por tratarse de un proyecto cuya base es pecuaria.

En una escala menor vemos la planificación de un centro poblado con parcelas familiares de 0.5 hectáreas (Hoja 11), desarrollado en tres aldeas con un centro común de servicios y sus respectivos centros de aldea en el que se ha ubicado dentro de un mínimo de servicios diarios, una escuela parvularia, que pueda servir a la vez como salón comunal. El criterio de distancias seguido para ubicar este centro ha sido de no más de 400 metros desde el último solar familiar. Otro criterio básico de distancias es el relativo a la ubicación del centro común de servicios, con distancias no mayores de 800 metros del centro al último solar familiar. Estas distancias se han probado y experimentado en otros países con buen éxito; por lo que su aplicación dentro de nuestra planificación no deja lugar a duda.

Otra alternativa de centro poblado (ver Hoja 12) difiere de la anterior en que fue proyectada para solares familiares de una hectárea; los criterios de distancia son más difíciles de aplicar, pero se logran a través de la aplicación de diferentes formas en el diseño.

## II.5.8

Al analizar el centro de servicios (ver Hoja 13) lo encontramos dividido en varios sectores: educación, centro social, comercio, industria, deportes y vivienda para los técnicos y personas que prestan sus servicios a cada una de estas actividades. Siguiendo estos sectores se ubican las unidades necesarias de acuerdo a las necesidades sociales, físicas, educacionales y económicas de la población. Hago especial énfasis en la parte económica ya que no podemos pensar por ejemplo en un cine u otra unidad que una población no esté en capacidad de sostener de acuerdo al número de sus pobladores. Necesitamos proporcionarle a esta población los servicios que rentablemente puedan sostener y nada más; los servicios a un nivel mayor se ubican dentro de las ciudades regionales que actúan como centros de servicio regional.

Volviendo al caso del centro poblado con parcelas de una hectárea (Hoja 12), puede notarse que con un mejor diseño se logra una reducción de la vialidad y, por ende, de todas las redes de servicio -electricidad, drenajes, agua potable, etc.- además la concentración de las familias nos permite prestar mejores servicios en cuanto a la labor social, de capacitación y de extensión agrícolas e inclusive de defensa.

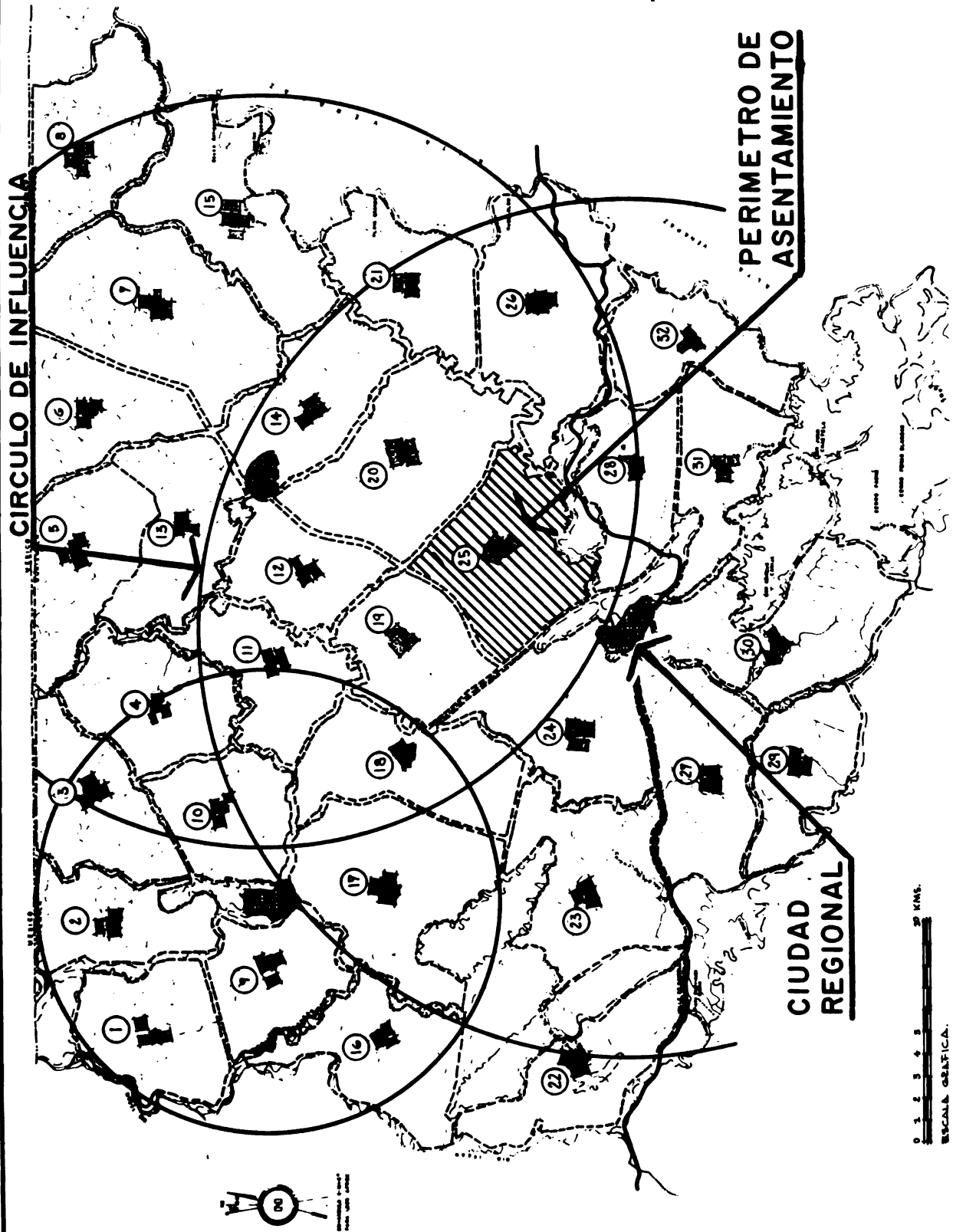
El solar o parcela familiar (ver Hoja 14) es la célula básica para la formación de una aldea agrícola; en él se ubican, como vemos en este ejemplo, la vivienda de la familia campesina y las instalaciones requeridas de acuerdo al plan de explotación propuesto.

Básicamente el solar familiar deberá planificarse de tal manera que permita la explotación de animales domésticos a mediana escala y la producción de ciertos renglones agrícolas que completen la dieta familiar; aún cuando en cada caso las dimensiones del solar variarán podemos establecer un programa mínimo de necesidades: a) vivienda y futura ampliación; b) jardín ornamental; c) depósito de herramientas y para productos agrícolas; d) garage para vehículos; e) instalaciones para animales; f) huerto. Esto nos lleva a zonificar las actividades en zona para vivienda, zona de instalaciones y huerto.

El diseño sigue principalmente el criterio de dinamismo, es decir, se dejan los espacios necesarios para ampliaciones en vivienda e instalaciones; otros criterios a seguir son los de seguridad en los solares; su ubicación aprovecha al máximo las pendientes naturales de terreno y el acceso directo.



# SECTOR PLANIFICADO



Fuente: Guatemala, 1970



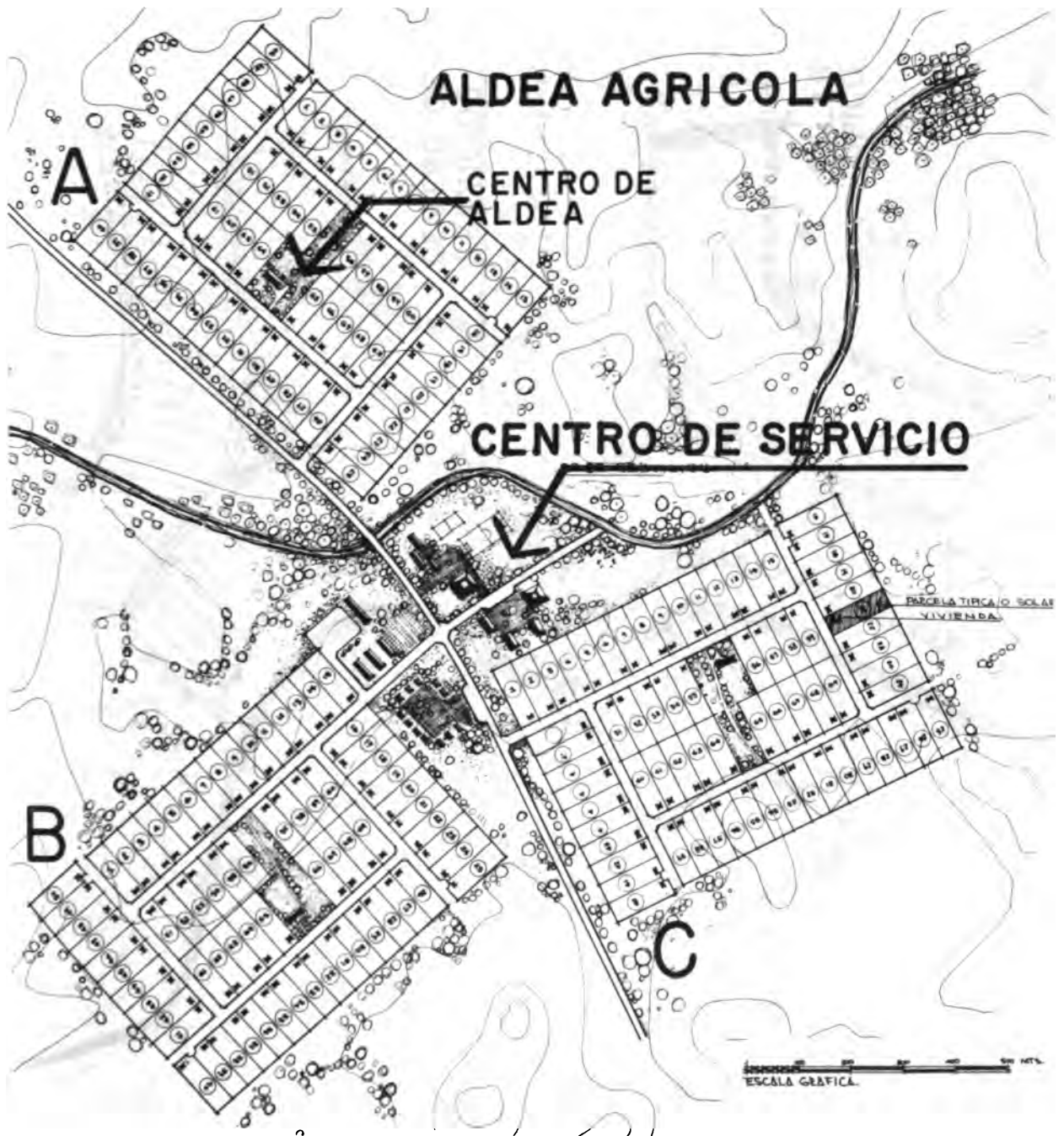




**CENTRO POBLADO**  
**PARCELA FAMILIAR DE 0.5Ha.**

HOJA

II

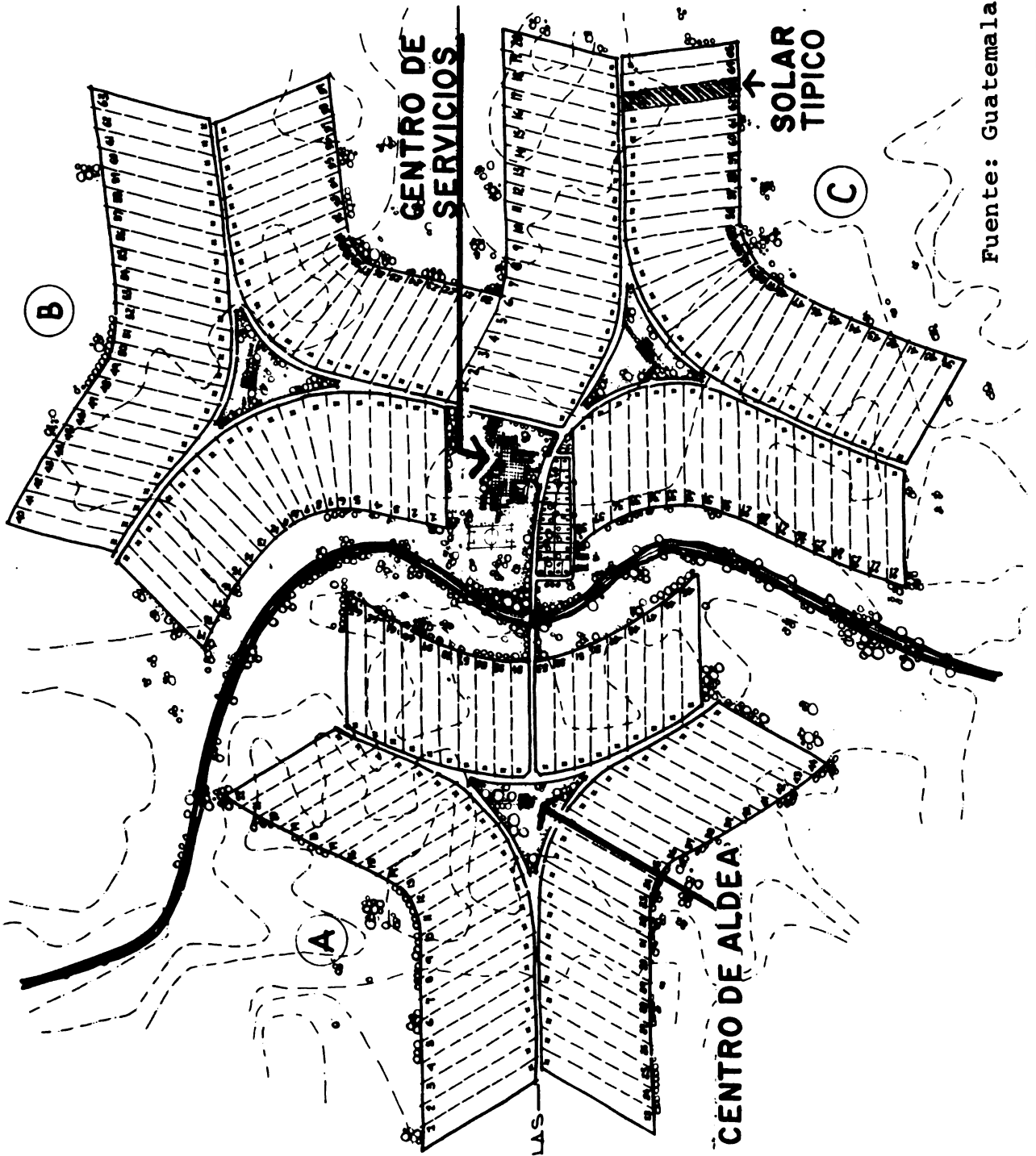




**CENTRO POBLADO**  
**PARCELA FAMILIAR DE 1.00 Ha..**

HOJA

12



Fuente: Guatemala, 1970

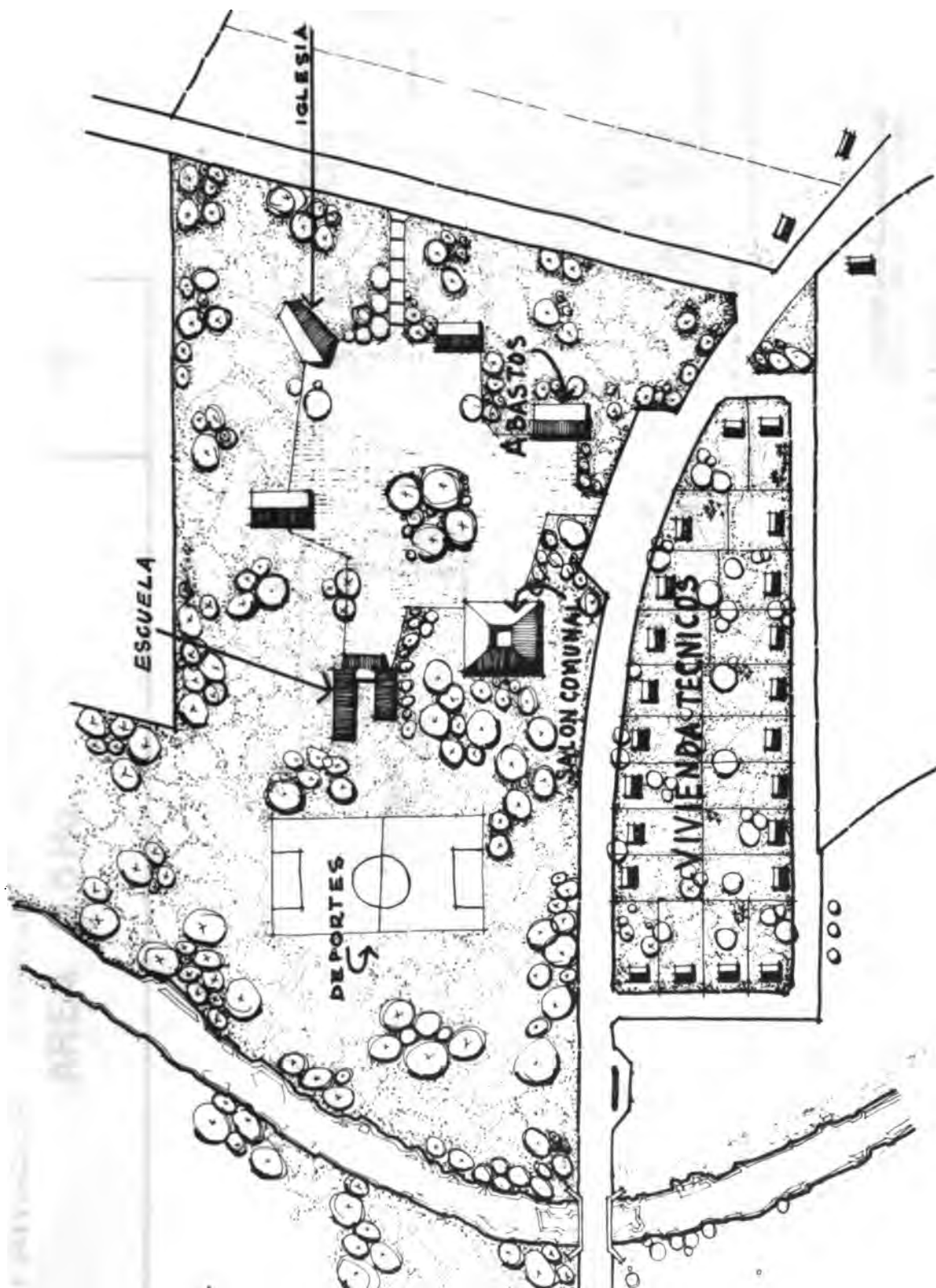




# CENTRO DE SERVICIOS

HOJA

13

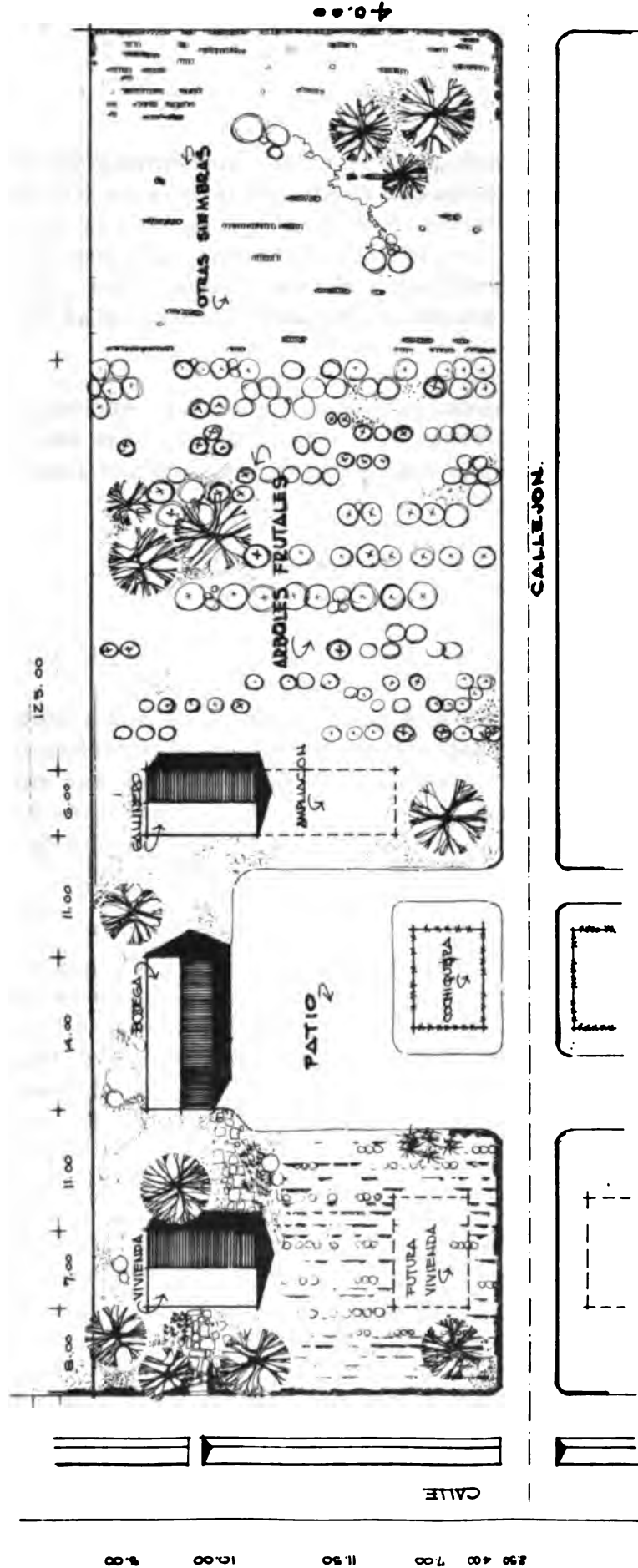


Fuente: Guatemala, 1970



**PARCELA FAMILIAR O SOLAR**  
**AREA 0.5Ha.**

**HOJA**  
**14**



**PLANTA TIPICA DEL SOLAR.**

**PROYECTO ZONA NORTE.**

**Fuente: Guatemala, 1970**



Veamos un ejemplo de centro poblado dentro de una topografía real (ver Hoja 15), es el proyecto de asentamiento Rigoberto Cabezas de Nicaragua, en el cual el Ing. Arad y yo tuvimos la oportunidad de trabajar. Se trata de un centro poblado ubicado en una topografía difícil, típicamente centroamericana; la solución se realizó tomando en cuenta todo tipo de accidente topográfico -quebradas, ríos, vegetación, etc.

Para terminar, quiero decirles que parecido a este ejemplo de difícil solución será el trabajo que nos espera a todos los que laboremos en la planificación rural de las áreas centroamericanas.

### C. Discusión

#### Participante:

Me inquieta que en nuestros países existen ya centros poblados mal planificados en los asentamientos y que la tendencia natural del planificador sea de utilizar lo que ya existe. No sé hasta dónde conviene hacer eso, porque ello involucra una serie de limitaciones al desarrollo en aspectos sociales y económicos.

#### De León Peláez:

La solución que nuestros países han empleado es bastante ineficiente y cara; nosotros debemos tratar de aprovechar todo aquello que sea aprovechable, siempre y cuando no sea un factor que limite demasiado nuestros objetivos. Depende también mucho de los factores económicos y sociales; pongamos como ejemplo el caso de una iglesia que no se quisiera eliminar en el poblado al hacerse su reestructuración; entonces, nosotros tendríamos que estudiar las posibilidades de dejarla. En general, si existe alguna infraestructura nosotros tratamos de aprovecharla. Tenemos por ejemplo en Guatemala el proyecto de Ixcán, uno de cuyos problemas principales es el acceso al área; se están estudiando dos alternativas, entrar por el Departamento del Quiché o por Huehuetenango. En Huehuetenango tenemos la población de Barillas a cerca de 80 kms. del río Ixcán, distancia en la que es necesario construir carretera. Por el Quiché es un poco menor la distancia, pero la topografía es bastante difícil. Entonces, se está aprovechando la carretera existente hasta el pueblo de Barillas. Para la planificación de los asentamientos de esta región, hemos tomado muy en cuenta una carretera de primer orden

cuya construcción esté contemplada en el Plan Vial Nacional. De esta manera los costos imputables al proyecto bajarán sustancialmente.

Núñez:

En los centros poblados habitan otras gentes que no son parte del asentamiento, comerciantes en su mayoría; y que si son muy numerosos pueden afectarlo grandemente. Conviene más sacar a esa gente o hacer un nuevo centro poblado con la gente que se va a dedicar exclusivamente a los cultivos?

De León Peláez:

Entiendo que la pregunta se refiere a aquella gente que ya existe dentro del área y que no quieren formar parte de la reestructuración general proyectada. Lo que se debe hacer, única y exclusivamente, es un ordenamiento de lo existente que los integre dentro del proyecto, sin cambiarles su estructuración total. Cabalmente ahora tenemos en Guatemala algunos problemas con gente que ha invadido áreas nacionales en extensiones de 32 a 64 manzanas. Qué podemos hacer con estas familias? Hay varias posibilidades: una es cambiarles la extensión y distribución actual haciendo una planificación que permita un mejor ordenamiento. Otra es legalizarles la tenencia de la tierra en la forma en que se encuentra y crear los servicios que necesitan dentro de las concentraciones que ellos han formado.

Hay casos en los que la población está muy dispersa. Lo que se puede hacer es concentrarla y formarle un poblado con sus servicios; eso significa prácticamente entrar en un arreglo u ordenamiento, sin entrar a una planificación total; por ejemplo, la educación es un problema serio en un asentamiento disperso por la falta de medios de transporte rápidos y económicos para trasladar a los niños. Al campesino le gusta vivir concentrado; ustedes van a observar en los parcelamientos dispersos que van a visitar -con distancias de 500 metros entre cada vivienda- que el mismo campesino ha buscado concentrarse formando una serie de poblados pequeños dentro de los parcelamientos dispersos.

Arad:

Respecto a cómo utilizar la población que está ya asentada en el campo al tratar de reorganizarla, ese es un fenómeno real que hay que encarar y resolver. En Nicaragua, en el proyecto de colonización



HOJA

15

**CENTRO POBLADO  
CON TOPOGRAFIA REAL  
"RIGOBERTO CABEZAS"**

Fuente: Nicaragua, 1970





Rigoberto Cabezas ya se asentaron unas 500 familias del total planeado de 1.440 familias. Desde el principio del asentamiento se encontró el fenómeno de gente que se había ido asentando desde varios años antes del inicio del proyecto de colonización.

Estos colonizadores espontáneos habían entrado a la región cuando no había caminos y habían ido botando al bosque. Debemos aceptar que los colonizadores espontáneos tienen derecho a ciertas prioridades y que su experiencia agrícola en la nueva zona puede servir de base para el conocimiento agrológico del lugar, que nosotros necesitamos como planificadores agrícolas. El problema es cómo incorporarlos dentro de la colonización ya planeada. Por supuesto, cierto choque o conflicto de intereses entre ellos y la entidad colonizadora es inevitable.

Sin embargo, si la entidad colonizadora tiene suficiente fuerza jurídica y si está favorablemente dispuesta hacia los intereses de los colonizadores espontáneos, sí puede incorporarlos al asentamiento. Pongamos un ejemplo. Un colonizador espontáneo llega a una zona de terreno baldío y se apodera de 150 hectáreas. Al hacerse un asentamiento más tarde, en esa misma zona, se planea que las parcelas sean unidades familiares de 20 hectáreas cada una. La entidad colonizadora puede darle tres parcelas de 20 hectáreas cada una, por los dos o tres hijos que tiene, a condición de que él ceda el resto de esa tierra al asentamiento. En algunos casos habrá que comprarle las mejoras que haya hecho. Debemos tener claro que si estos problemas se consideran con amplitud de criterio sí pueden resolverse.

1. The first part of the document is a list of names, including "John Doe", "Jane Smith", and "Bob Johnson".

2. The second part of the document is a list of dates, including "1/1/2020", "2/1/2020", and "3/1/2020".

3. The third part of the document is a list of numbers, including "1", "2", and "3".

4. The fourth part of the document is a list of words, including "apple", "banana", and "orange".

5. The fifth part of the document is a list of phrases, including "I am", "you are", and "he is".

6. The sixth part of the document is a list of sentences, including "The cat sat on the mat.", "The dog barked at the postman.", and "The bird flew over the fence."

7. The seventh part of the document is a list of paragraphs, including "The first paragraph is about the cat.", "The second paragraph is about the dog.", and "The third paragraph is about the bird."

8. The eighth part of the document is a list of sections, including "Section 1", "Section 2", and "Section 3".

9. The ninth part of the document is a list of chapters, including "Chapter 1", "Chapter 2", and "Chapter 3".

10. The tenth part of the document is a list of pages, including "Page 1", "Page 2", and "Page 3".

## BIBLIOGRAFIA

GUATEMALA. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSFORMACION AGRARIA. Proyecto de Ixcán; Programa de Colonización de la Zona Norte de Guatemala. Publicación en preparación.

MATARRESE, NICOLA. El asentamiento rural de centros satélites. Caracas. Fundación para la capacitación e investigación aplicadas a la reforma agraria, Mimeografiado, s.f., 11 p., ilustraciones.

NICARAGUA. INSTITUTO AGRARIO DE NICARAGUA. Proyecto de Colonización Rural "Rigoberto Cabezas"; primera etapa. Managua, 1970.

PEDREGAL, HERMINIO y MACHADO DE PEDREGAL, H. Principios generales para la planificación física de aldeas agrícolas. Caracas, Editorial Arte, 1968.

VENEZUELA. FUNDACION PARA LA CAPACITACION E INVESTIGACION APLICADAS A LA REFORMA AGRARIA. Planificación de la tierra de la aldea agrícola cooperativa. Caracas, 1966, 35 p.

WOLF, MARSHALL. Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina. In Boletín Económico de América Latina Vol. X No. 1. 1-22. New York, Naciones Unidas, 1965.

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

**PATRON DE ASENTAMIENTO Y PLANIFICACION REGIONAL:  
ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES**

Ing. Yacov Arad \*

**A. Introducción: Necesidad de la Colonización**

Antes de entrar al tema principal quisiera abrir mi charla con algunas observaciones generales sobre la colonización. En primer lugar quiero aclarar las razones por las cuales estoy a favor de la colonización. Se dijo en la apertura que nuestra reunión no era un Curso, sino un ejercicio intelectual, pero creo que por lo menos el 99% del grupo son técnicos que les gustaría llevar a sus países algo positivo y práctico para aplicarlo mañana. Entonces parto del punto de vista que esto no es sólo un ejercicio intelectual, que es muy interesante en sí mismo, sino que lleva, además, algunos intereses reales y prácticos.

Yo estoy a favor de la colonización, porque en cierto modo veo la realización de la reforma agraria en la colonización; es decir, se trata tal vez de una moneda de dos caras, la reforma agraria y la colonización. Especialmente en el ambiente de Centroamérica, pienso que sólo hacer una cosa es fallar en cierto modo; hay que hacer las dos cosas; a veces el valor de la segunda cara es mucho más alto que el de la primera, cuando por razones jurídicas y políticas un país no puede expropiar tierras privadas, tiene que utilizar sus últimas reservas de tierras nacionales para asentar a la gente. Lamentablemente, exceptuando dos países, en Centroamérica muy poco se hace en este sentido. Con frecuencia se dice que la colonización es cara, afirmación que es un arma poderosa para los enemigos de la reforma agraria. Si los mismos funcionarios de los organismos de reforma agraria dicen que la colonización es cara, entonces para qué hacerla? Disculparán

---

\* Jefe de la Misión Agrícola de Israel para Centroamérica.

## II.6.2

los señores que ahora pregunte: con relación a qué es cara la colonización? Como economista, les pregunto a los economistas que hay probablemente aquí; cuando estoy en el desierto y no he tomado agua dos días y alguien me vende un vaso de agua por Q100.00 y lo compro, en relación a mi situación de sed, Q100.00 es muy caro? Repito la pregunta: caro en relación a qué, a las carreteras que se hacen en los países, a la industria, a otros sectores agrícolas? Por el contrario, debemos decir que la colonización es muy barata en relación a lo que se quiere conseguir con ella. Si debemos gastar unos 4,000 ó 5,000 pesos centroamericanos por familia, pero tenemos proyectado un ingreso anual equivalente al 25% de la inversión del capital, entonces la colonización no es cara. El problema es el procedimiento a seguir, si efectivamente vamos a lograr los objetivos que nos hemos fijado. A veces por una exposición incorrecta del problema nos estancamos en el pantano de nuestro pensamiento económico y social y perdemos las armas de la gente que ha decidido dedicarse a la reforma agraria por lo menos durante los próximos diez años.

El asentamiento se paga prácticamente en un 60 ó 70% por el campesino y en un 30% por el Estado. Ahora bien, los proyectos, teóricamente, deben ser autofinanciables; por ejemplo, el proyecto Rigo-berto Cabezas de Nicaragua es un proyecto autofinanciable; e igualmente lo son los proyectos que se hicieron en Panamá y los que se van a hacer aquí en Guatemala y en Honduras. En los proyectos dividimos las inversiones en dos partes; inversiones financiadas por el campesino e inversiones a cuenta del Estado. Desde el primer momento, si se construye una carretera central en un área de colonización es lógico que no se le puede cobrar al campesino, en la misma forma que, al construir una carretera fuera de la ciudad de Guatemala no la paga un grupo de ciudadanos especialmente favorecidos, sino lo pagan todos. El campesino también la paga en forma de impuestos. Pero estoy atribuyendo servicios al campesino que generalmente un ciudadano corriente recibe del Estado. Es decir, calculamos los ingresos anuales de tal manera que el campesino pueda, generalmente en 15 ó 20 años, pagar el capital y los intereses. En conclusión, la colonización no es cara para el Estado.

Ni siquiera puede decirse que el costo inicial sea caro tratándose de nuevas regiones, si hacemos la comparación con los costos de las carreteras que abren nuevas zonas. El gobierno de Guatemala está haciendo la carretera a El Petén y nadie protesta diciendo que eso sea demasiado caro; todos dicen que está muy bien incorporar El Petén. Y para Ixcán no se pide una carretera asfaltada, ni siquiera una carretera

balastrada como se hizo en El Petén; se pide una carretera de penetración, que sea transitable tres meses al año; yo les aseguro que una carretera así en Rigoberto Cabezas en tres meses ha permitido hacer muchas cosas de gran provecho.

Espero que cada uno de ustedes llevará nuevos conocimientos para empujar a los que tienen el poder político, para que se realicen buenos diseños de asentamiento. Dentro del proceso de dotación de tierras que se hace en un asentamiento, la pregunta es: cuál es la forma conveniente de hacerlo, en forma individual o colectiva? Cuál patrón vamos a recomendar: el tipo colectivo o el individual o combinaciones de ambos tipos? Naturalmente, las combinaciones son múltiples y tienen diferentes facetas; sobre todo, pueden interpretarse en distinta forma según la persona o grupo de que se trate.

Hacer esta selección de tipos de asentamiento y emitir una recomendación al respecto es muy delicado porque en esto juega un papel primordial el elemento humano como producto del medio ambiente donde vive. Se puede decir mucho sobre las ventajas y las desventajas de uno u otro sistema tomando en cuenta las experiencias habidas en otros países.

Ante ustedes habla un israelí y cuando toco este tópico del patrón de asentamiento tengo bastante aprensión porque en primer lugar hay opiniones que ya incriminan a los israelíes de vender este material a los países de América Latina o a otros países subdesarrollados y esa es una posición en la que no le gusta estar a un extranjero. Nosotros no estamos vendiendo nada; quiero insistir que lo que se ha visto aquí en los planos hechos por el Arq. de León no es una invención israelí, sino es una aplicación de varias ideas que en el transcurso del tiempo cristalizaron en la realización israelí. Los italianos en 1945 empezaron a desarrollar el sur del país empleando las ideas de la estructura mixta, que eran de ellos. Nosotros hemos empezado a aplicar las ideas de la estructura mixta -que circula ahora como una moneda de cuño israelí- sólo al final de los años 40 y 50. La segunda aprensión es que el tópico es bastante conocido; creo que un gran porcentaje de la gente que está aquí conoce la materia y tal vez tendré muy poco que agregar.

Pero quiero insistir que no se trata de imponer algo. Creo que en todos los países en vía de desarrollo en los cuales se tiene problemas de asentamiento, de incorporar nuevas áreas a la economía del país, estos problemas deben encararse. Como hay cierta uniformidad universal humana, ustedes también van a llegar a conclusiones

## II.6.4

aproximadamente iguales -de acuerdo con las condiciones tecnológicas, políticas internacionales y nacionales que rigen en nuestro tiempo- respecto a las fórmulas más recomendables para la colonización.

Un requisito básico para la programación de la reforma agraria es crear incentivos y proporcionar las técnicas necesarias para inducir al hombre a producir más; después pasaré a analizar los diferentes criterios básicos del patrón de asentamiento. Creo, sin despreciar los valores sociales, que antes que todo queremos conseguir un crecimiento económico, porque como parte del crecimiento económico podremos conseguir también los objetivos sociales, y no a la inversa; esto es muy importante si vamos a hacer una nueva sociedad agrícola. Una pregunta básica es: Podemos conseguir el ingreso que hemos proyectado? Con qué inversiones? Desde luego, las inversiones de capital en reforma agraria por sí solas son insuficientes para garantizar un determinado ingreso; es antieconómico invertir en la agricultura y en el campesino, si no se proporcionan incentivos adecuados al desarrollo de la agricultura. Es necesario diagnosticar cuáles son los factores que impiden los cambios: baja producción, mala nutrición, todos estos detalles que analizamos en el campo al formular nuevos proyectos.

Si los programas de reforma agraria no logran una mejora sustancial en el nivel de vida, la emigración de la juventud rural a las ciudades no podrá detenerse (mucha gente en mi país cuenta entre los criterios sociales básicos la integración de las generaciones). Nosotros tenemos enemigos ideológicos que pretenden decirnos que estamos perdiendo el tiempo en hacer colonización, y a veces, reforma agraria. Ellos abogan por la industria creyéndola la fórmula mágica que va a conseguir prácticamente lo mismo que ustedes quieren lograr con el desarrollo agrícola: el crecimiento de la producción y el aumento del nivel de vida.

Yo no voy a decir nada nuevo al repetir lo que muchos economistas desde hace cierto tiempo han concluido: que un país que no tiene una buena base agrícola antes que todo, no podrá desarrollar mucho su industria. Existen facilidades teóricas para el desarrollo industrial; alguien que quiere construir una planta de textiles pone el capital, emplea a 400 ó 500 personas en la ciudad (basta llevar a algunos campesinos y enseñarles en tres o cuatro meses a desempeñar los empleos) y la fábrica empieza a producir. A veces se olvidan que para construir esta fábrica el gobierno ha dado dinero al inversionista, ha construido carreteras y escuelas. Eso no se cuenta, pero cuando nosotros vamos



## II.6.5

a hacer un proyecto agrícola se pregunta dónde están los costos en las inversiones sociales, y en los caminos. Todo esto se cuenta y se descuenta al campesino, y aún así los resultados, a veces, son mucho mayores en la agricultura que en la industria. Hablo de la industria porque podemos también dar cierta solución colocándola, en parte, en el campo. Cuando ustedes recorren los países de Centroamérica pueden notar cuán pocas son las industrias agrícolas que hay en el campo. En Guatemala todas las fábricas de transformación de hortalizas se encuentran en la ciudad de Guatemala. Podrían hacerlas en el lugar de la producción, e integrar así a la juventud rural.

### B. Patrón de Asentamiento

Una vez expuesto lo anterior, podemos entrar en detalles y decidir cuál es el patrón de asentamiento que debemos recomendar. Supongamos que ya se ha decidido hacer un proyecto de colonización: se va a demarcar el área y hay un equipo técnico que está estudiando el proyecto; disponemos de gran cantidad de información económica, física y social. La información física es generalmente bastante débil en nuestro medio por razón de que estos proyectos a gran escala se hacen generalmente en lugares de difícil acceso y el material informativo básico del área es muy inadecuado; debemos hacer un esfuerzo por recopilar información para poder recomendar efectivamente algo en cuanto a patrón de asentamiento.

Desde el punto de vista social hemos estudiado la composición de las familias beneficiarias y se conocen sus tendencias y preferencias por cierto tipo de explotación agrícola. En cierto modo es bastante teórico e inadecuado hacer una encuesta preguntando a los campesinos; cómo pueden ellos tener una idea de lo que se va a hacer allí si nunca han podido comparar lo bueno y lo malo? Es bastante teórico que nosotros les recomendemos cierto tipo de explotación agrícola o cierto tipo de patrón de asentamiento a base de una encuesta: el campesino se pierde en todas estas especulaciones intelectuales y técnicas, y de todos modos él está metido allá, no sólo por su voluntad, sino por su situación que acaso no le permitía otra alternativa. Sin embargo, nosotros debemos por lo menos recopilar cierta información social.

Un tercer punto, el tipo de explotación, podría tratarse en una conferencia de muchas horas; quiero recalcar que el tipo de explotación tiene mucha influencia sobre la selección del patrón de asentamiento; si se trata de recomendar un tipo de explotación monocultivista,

## II.6.6

o de varios cultivos, o si se trata de hacer una combinación agrícola y pecuaria, plantaciones o cultivos anuales, riego o no riego, todas estas consideraciones tienen mucha influencia sobre la selección del patrón de asentamiento. Media vez se ha obtenido esa información se puede entrar a discutir los dos criterios básicos que nos van a conducir a la selección final del patrón de asentamiento. El primero es el económico, el segundo es el social; la meta, el objetivo, es el hombre mismo. Es decir, no vamos allá solamente para poder llegar en un momento dado a una producción de tanto, que se vea en los análisis dentro de los cinco años próximos. Siempre debemos considerar al hombre como el objetivo principal; entonces, el patrón de asentamiento tiene dos caras: el hombre en relación a los medios de producción y el hombre en relación al hombre. Queremos asentar gente estableciendo cierta clase de sociedad. Pasemos a los criterios económicos; yo veo seis funciones que tienen influencia y que juegan un papel muy importante en decidir nuestra selección de tipo de asentamiento.

### 1. Criterios Económicos

- a. En primer lugar, la función técnica que se refiere a si el patrón de asentamiento que vamos a recomendar pueda mejorar el cómo hacer las cosas; si se trata de ganadería de leche y si tengo proyectado producir diez litros diarios por vaca en los diez próximos años, entonces debo preguntarme cuál es el tipo de asentamiento que acelera el proceso lo más posible para llegar a esa meta: se trata aquí de todo aquello que es pericia agrícola, de todo lo que puede mejorar varias técnicas para conseguir las metas económicas y de ingreso que nos hemos fijado. Nunca debemos olvidar que el tiempo es un factor poderoso en cualquier planificación. Estamos en una época en que un producto sin calidad no vale el trabajo que se ha invertido para producirlo. La función técnica puede darle al campesino el instrumento para convertirlo en un productor de alto nivel y el patrón de asentamiento tiene una influencia muy grande. Quiero terminar este punto aludiendo al papel importantísimo que tiene la extensión agrícola; todos ustedes saben que el asentamiento concentrado, es la herramienta mejor para dar servicios de extensión agrícola, comparándolo con otros patrones de asentamiento.

- b. La segunda función es la mano de obra. El campesino tiene actualmente un subempleo crónico, y vamos a tratar de volverlo más productivo dándole una ocupación productiva durante todo el año. Debemos entonces saber si el patrón de asentamiento contribuirá a que él pueda estar ocupado 250 ó 260 días al año, según las normas de su familia; pero también queremos asegurarnos de que no se convertirá otra vez en el explotador que emplea mano de obra asalariada por insuficiencia de la mano de obra familiar. La función de la mano de obra en la consideración para decidir el patrón de asentamiento es fundamental.
- c. La función financiera, la inversión de capital. Me refiero mayormente a bienes de capital y no tanto a capital líquido. En lo primero que se piensa es en la mecanización. Haré algunas observaciones sobre la mecanización; se ha llegado a una filosofía en América respecto a estos tipos de proyecto (no hablo de la topografía de Ixcán sino de la topografía del Proyecto Rigo-berto Cabezas, tratándose de áreas mecanizables) que aboga por la mecanización. Yo creo que el campesino no está listo todavía para la mecanización; alguna gente piensa que si en los Estados Unidos la mecanización entró 100 años después de su independencia, entonces al campesino nuestro se le debe dar el tractor al no más asentarlo. Todo eso es falso. La mecanización llega no para sustituir el trabajo, sino para hacer el trabajo más productivo siempre y cuando se haya llegado a la etapa en que eso es conveniente. Para poder mecanizar, debemos saber cuál sería la longitud del surco en nuestro patrón de asentamiento. Si el surco es muy corto todo el trabajo del tractor no será eficiente.

Otro punto en la función financiera es el crédito agrícola. El tipo de asentamiento que seleccionemos deberá permitir usar este poderoso instrumento para el desarrollo -el patrón disperso, el patrón concentrado, el individual, el colectivo, o el patrón de cooperación. Cómo se podrían aplicar los diferentes criterios del crédito agrícola para que haya una buena recuperación?

## II.6.8

Es imperativo recordar que la mala recuperación de los créditos es una enfermedad que debemos atacar a fondo. Es por muchas razones que se da crédito y ningún esfuerzo es excesivo si se trata de recuperarlo.

- d. La función económica, se refiere a las diferentes posibilidades de combinación de los cultivos que existe en la planificación. No he hablado mucho de planificación, pero la planificación corriente es un asunto que debe acompañarnos día y noche. Debemos inculcar al campesino que sin planificar no se triunfa; hoy planificamos nosotros para él, mañana él deberá planificar para él mismo; planificación no es sólo ver el futuro, también es orientar mediante ciertas acciones. Si hoy hemos planificado la siembra de ciertos cultivos no es vergonzoso que mañana los cambiemos totalmente. Las exigencias del mercado -las condiciones de precios- son diferentes hoy que ayer. El patrón de asentamiento que escojamos deberá tener bastante flexibilidad para poder adaptarse a condiciones económicas cambiantes.
- e. La rotación de cultivos es muy importante. En primer lugar hay una concepción, principalmente en el Japón, que dice que la rotación de los cultivos ya ha pasado de moda y ellos están probando que puede cultivarse arroz 20 años en la misma parcela sin rotación de cultivos. Yo creo que esta posición es un poco extremista pero tampoco debe considerarse a la rotación de cultivos como una fórmula mágica; el patrón de asentamiento permite o no permite una buena rotación de cultivos, y es suficiente razón para rechazar o aceptar un patrón de asentamiento. En fin, la función económica debe guiarnos para convertir al campesino en empresario por medio de la planificación con los elementos económicos adecuados.
- f. La función comercial. Los americanos dicen que todo el mundo sabe producir pero que no todos saben vender. Vender es un arte que no todos pueden ejercer. Nosotros tenemos un proyecto en Haití y por primera vez en muchos años se produjeron hortalizas bastante buenas; nuestros técnicos llegaron a Miami para vender los productos y sólo entonces se vió que no basta conseguir bellas frutas, hay que venderlas; y el mercado es cruel

e inhumano. Entonces, el patrón de asentamiento deberá permitir asegurar la función comercial de la mejor manera: en dónde va a vender el agricultor, cuáles serán sus canales de venta, cómo recibirá el retorno por su trabajo. En fin, hay que pensar en cómo aprovechar toda esta serie de cosas, bodegas, servicios, todo el complejo necesario para poder producir y vender bien.

## 2. Criterios Sociales

Estos criterios son ilimitados y cualquier definición será buena. Yo me permito sugerir a ustedes tres criterios o metas sociales que servirán para establecer nuestra decisión sobre el patrón de asentamiento.

- a. Deberá fomentarse una sociedad rural democrática; nos referimos a la incorporación, la cooperación de mucha gente común que tiene ciertos objetivos comunes y trabajos de comunidad y todo esto en general implica la asamblea general, las comisiones, todo el mecanismo que permite a mucha gente vivir en sociedad como seres humanos.
- b. Iguales ingresos e iguales oportunidades de progreso; es peligroso e indebido que un organismo de reforma agraria no dé las mismas oportunidades de progreso a todos los asentamientos rurales; ya se ha visto, por ejemplo, el tipo de asentamiento que se dio en los Estados Unidos el siglo pasado, el famoso homestead consistente en que cada uno podía recibir 64 Has., unos con buenas tierras, otros con malas. No había entonces criterio para tratar de uniformar los ingresos. Debemos recordar que todo criterio social debe tener como meta una sociedad que ofrece, en la medida de lo posible, las mismas oportunidades de progreso para todos; en Israel esto se llama el tipo de ayuda mutua por medio de la cual la misma sociedad ayuda a los desafortunados que por diversas razones se encuentran en condiciones de inferioridad.
- c. La integración de las generaciones; con esto quiero decir que el patrón de asentamiento debe proporcionar, en lo posible, la solución para que haya estabilidad y continuidad en la vida rural impidiéndose así el éxodo rural.

Hoy se habla del éxodo rural como algo conveniente; las gentes que abandonan el campo -se dice- serán mañana los obreros de la industria. Sabemos que no es así. El éxodo rural es un cáncer para casi todos los países en vías de desarrollo. No quiero decir que no debemos reducir la proporción de población ocupada en la agricultura. Un país económicamente desarrollado característicamente tiene una proporción muy pequeña de su mano de obra ocupada en la agricultura: los Estados Unidos tiene 7%; Israel tiene 11%; los países en Europa tienen 11 ó 12%; Inglaterra tiene 10%. Los países en América Latina tienen desde el 40 hasta el 70% de la población ocupada en la agricultura. Entonces, cuando aludo al éxodo rural no me refiero a tener ideas y realizar proyectos a fin de que la gente esté ocupada en la industria, sino al desempleo, en la ciudad, del campesino. Entonces, el patrón de asentamiento que no le da una respuesta a un problema tan grave y dramático, no es un patrón de asentamiento conveniente. Es muy claro, en mi opinión por lo menos, que el patrón de asentamiento de la granja individual dispersa que hemos visto en el dibujo, no responde a la necesidad señalada por este criterio.

### 3. Evaluación de las Alternativas

Cuál es entonces el patrón que conviene adoptar? De manera sintetizada creo que tenemos tres posibilidades, todas dentro del patrón de asentamiento individual, porque personalmente no pienso recomendar en este medio algo típicamente israelí como el Kibutz. La primera es el tipo individual en la producción y en el consumo con servicios cooperativos; la segunda es el tipo colectivo en la producción e individual en el consumo, con servicios cooperativos. La tercera es la individual en la producción y en el consumo, sin servicios cooperativos.

Cualquiera de las tres posibilidades se puede aplicar en estos países; sin embargo, yo aconsejaría cualquiera de las dos primeras, pues no concibo que ningún asentamiento de colonización o reforma agraria pueda funcionar bien sin servicios cooperativos

Los servicios cooperativos son el instrumento más importante, podría decir decisivo, para el éxito o el fracaso de un asentamiento; pues llega el momento en que los organismos del Estado quieren retirarse estos asentamientos y entonces deberá ser cuando la cooperativa sea la organización que tome en sus manos el destino social y económico de la aldea. La cooperativa deberá ser la entidad que guíe a los campesinos en su desarrollo social y agrícola. Sin embargo, debe darse una atención muy especial a la capacitación cooperativa; muchos asentamientos fracasan si los líderes no han sido preparados debidamente y si los socios no tienen fe ni confianza en la idea misma de la cooperativa. El fracaso en el funcionamiento de los servicios cooperativos no se atribuye a un procedimiento erróneo, sino generalmente, al sistema mismo; después será muy difícil para ellos emprender una nueva cooperativa.

De no adoptarse la segunda posibilidad, es decir la producción colectiva y el consumo individual con servicios cooperativos, yo diría que el ideal sería un tipo de asentamiento que esté diseñado para combinar las ventajas de la gran hacienda en cuanto a establecer una explotación agrícola moderna con buenos rendimientos económicos, en empresas familiares pero con viviendas y servicios concentrados. Estos servicios en la aldea deben incluir como mínimo servicios de comercialización, escuela, y servicios de salud a una distancia de la última casa de uno, dos o tres kilómetros como máximo, de manera que los habitantes puedan tener acceso diario a los mismos.

Respecto a las parcelas en varias áreas, la parcela principal, aparte de su solar, tiene generalmente una extensión mucho más grande que la anterior a efecto de poder utilizar la mecanización. Además tiene la ventaja de cierta flexibilidad; si en el futuro hay necesidad de hacer una reestructuración de la aldea por razones de la distribución del número de asentados, puede suceder que varios campesinos o agricultores salgan del asentamiento para dedicarse a ocupación diferente; entonces será bastante fácil concentrar algunas parcelas haciendo una nueva planificación agrícola a fin de que los agricultores que se queden produzcan igual o más que lo que producía antes un mayor número de campesinos. La flexibilidad en la reestructuración es un factor muy importante para la selección de este tipo de asentamiento.

#### 4. Naturaleza de la Colonización

Yo quisiera, para terminar, tratar algunos aspectos relativos al otro lado de la moneda, es decir, cómo ven los propios campesinos estos tipos de asentamiento. Se han hecho en Israel varias encuestas respecto a esto con resultados bastante interesantes. En primer lugar ellos no interpretan bien que la explotación agrícola que se les recomienda no es de autoconsumo o de subsistencia sino que ha sido diseñada fundamentalmente para la producción. Quiero decir con esto que si ustedes toman un hombre que ha vivido como un productor de subsistencia (un campesino que consume lo que produce o cuando lo vende lo hace directamente al consumidor), y de repente le decimos que debe venderle a la cooperativa, para él, al principio representa una gran confusión y lo toma con desconfianza pues es bastante difícil sacarlo de su ambiente de subdesarrollo hacia una escala mucho más alta como es la de utilizar un mecanismo intermedio en la comercialización. Los conceptos de mercados cooperativos no son conocidos por ellos y muchos servicios cooperativos han fracasado porque no se ha encontrado una explicación aceptable para los campesinos del porqué ellos deben venderle a la cooperativa y no vender afuera.

Los factores de política general que incluye los sobrepresos, subsidios, e intervenciones del Estado, son muy difíciles de entender para ellos. Cuando ellos saben que pueden venderle el maíz a un determinado precio a un intermediario y de repente la cooperativa ni siquiera consigue este precio, es muy difícil convencerlo que la cooperativa es buena. En fin, toda la puesta en marcha de la explotación agrícola supone el uso racional de varios conceptos, tomar decisiones racionales en el ambiente económico incluyendo el basarse en normas tecnológicas y tomar en cuenta fracasos. Yo recuerdo a un campesino centroamericano que nos reclamó que el año anterior al sembrar con semilla común había sacado más ganancia que con la semilla mejorada; y así es efectivamente, porque el proceso por el cual se llega a obtener más ganancia con semilla mejorada es bastante largo, pues implica el uso de otros insumos y nuevas técnicas, y no siempre entiende esto el campesino.



Para terminar mi charla, quiero exponer otros tres puntos que nos pondrán sobre aviso para encarar los peligros inherentes a un largo proceso de colonización, digamos de cinco, diez, a veces veinte años, según las características físicas del asentamiento que sea.

- a. Quiero subrayar el carácter artificial de los asentamientos; todo el proceso de asentamiento es una construcción intelectual e ideal proyectada por los técnicos: estas colonias no se forman con la decisión de los propios campesinos; según mi conocimiento, muy pocos llegan al instituto agrario a decir que han oído hablar del asentamiento multifamiliar con tales ventajas y a pedir que les hagan uno de esos. La decisión la hace el Instituto, queriendo imponer positivamente esos valores. En cierto modo, toda la creación de una colonia no es orgánica, pero con suficiente motivación este carácter artificial, con el paso del tiempo, puede conseguir buenos resultados económicos; es decir, el nuevo colonizador, al principio no entiende lo que pasa, pero si lo dejamos producir, conforme la producción agrícola sube, él va abriendo los ojos y empieza a entender que este tipo de asentamiento es su nueva casa. Entonces él tendrá todo el interés en colaborar y mejorarla.
- b. El carácter frágil del proceso; debido a que algunos colonos no tienen el hábito de vivir en comunidad, están corriendo mucho riesgo al salir a un nuevo mundo. Hemos visto colonos que no entran en las casas que se han construido para ellos, que no colaboran ni con la cooperativa ni con los propios extensionistas. Existe también el riesgo de la falta de asimilación de una serie de innovaciones si se trata de entregar demasiado rápidamente. La precipitación complica el problema para los colonos.
- c. El carácter dependiente del colono; ésta es una consecuencia de las características de fragilidad y artificialidad del proceso de asentamiento, lo cual conlleva cierta dependencia por parte de los campesinos y es inherente al crecimiento de toda cosa orgánica en la vida.

Cuando un organismo de reforma agraria está empeñado varios años en algo, entonces inmediatamente se habla de paternalismo, que ya lleva mucho tiempo; si hay una retirada prematura de la institución, entonces se llega al fracaso y todos los esfuerzos hechos no valen el dinero gastado.

Cambiar a un hombre que ha vivido como agricultor de subsistencia toda su vida y convertirlo en un productor eficiente es un proceso muy complicado. Se piensa que se puede hacer fácilmente -en unos dos o tres años- el BID considera que en cuatro años hay que hacer todas las inversiones y que todo se puede hacer bien, como siguiendo una receta de cocina. Eso es erróneo, el asentamiento es un proceso muy largo. Hay que considerar al campesino como material moldeable a condición de que se le den las facilidades que él necesita: el patrón de asentamiento y los servicios elementales. A fin de cuentas, éste sería el gasto más barato que el Estado podría hacer para elevar el nivel de vida de estos países.

### C. Discusión

#### De León:

Hemos visto las ventajas del asentamiento multicelular concentrado, que es el que estamos tratando de aplicar en el área centroamericana. No tenemos suficiente experiencia hasta ahora en el campo, aunque analizándolo hemos visto que es muy favorable. Uno de los puntos principales que ha motivado el inicio de esos asentamientos multicelulares es que en un principio se pensó en la creación de aldeas con un centro de servicios; sin embargo, la distancia dentro de cada aldea y los centros de servicios eran demasiado largas debido al tamaño de las parcelas. Actualmente se trata de unificar más esas aldeas con los centros de servicios. Cuando acercamos los centros de servicios a las aldeas funcionan mucho mejor, porque esta gente tiene la oportunidad de llegar pronto al centro de servicio. Lo que nosotros necesitamos es lograr el equilibrio entre las familias rurales y las urbanas, a través de los servicios sociales y comunales.

Gurriarán:

Estamos ante dos alternativas, una es dedicar todos los esfuerzos económicos, los créditos, etc. hacia las grandes haciendas y la otra, al sistema de colonización. Ahora bien, el dedicar grandes esfuerzos económicos a las grandes haciendas para incrementar la producción en el país, aparentemente dará mejores resultados económicos, por lo menos de inmediato; pero si pensamos en el futuro esa política seguirá incrementando la gran desproporción entre los niveles económicos del hacendado y del campesino y esto a la larga hará más grande el problema social que ya estamos viendo en nuestros países. Llegará el momento, en que si no se actúa de otro modo, se producirá una ruptura total de estructuras y una revolución violenta que a la larga será mucho más cara que si desde el primer momento se planea, por medio de la colonización, el ascenso socio-económico de esos campesinos.

Arad:

A propósito de estas palabras, debo decir que aunque no deseo dramatizar, la situación apremia y tal vez lo vea con ojos más abiertos el extranjero que el ciudadano del país. La colonización evidentemente no puede resolver todos los problemas; es una solución a cierta situación actual. Qué hicimos nosotros, por ejemplo, en Israel? El país era en gran parte desierto; durante los primeros años de la independencia dividimos todas las zonas agrícolas en perímetros de asentamientos. No teníamos fondos, ni campesinos preparados, ni los medios para asentar a la vez a toda la gente. Entonces se le dio la posibilidad a la iniciativa privada de trabajar algunos perímetros, pero a título provisorio, y poco a poco se ha asentado a la gente. Lo que sí es dramático aquí en Guatemala es que nos referimos a los últimos terrenos nacionales disponibles y que mañana ya no van a estarlo. Si no se hace nada ahora, todos esos grupos -con toda su fuerza e imaginación- mañana querrán hacer proyectos de colonización y no podrán hacerlos por falta de tierra; porque nadie, incluyéndome a mí, va a recomendar que se compren tierras para hacer colonización; eso sería otra vez enriquecer a gente sin que se produzca nada con ese dinero. Estamos en la hora decisiva; quedan por lo menos cuatro países -exceptuando a El Salvador que tiene una problemática totalmente diferente- donde puede colonizarse. El Estado puede repartir perímetros de asentamientos; si no se tienen todos los fondos a la vez, la iniciativa privada puede explotar provisionalmente, si hacen mejoras, se pueden comprarlas; pero todas estas miles y miles de hectáreas

deben destinarse a gentes que no tienen tierra actualmente. Esta debería ser la política a seguir y creo que a largo plazo -y tal vez también a corto plazo- saldría más barato que dejar que suceda una revolución violenta.

Rafael González:

Creo que hay una tercera solución entre colonización y fomentar la gran hacienda. Habría todavía el otro criterio de romper la gran hacienda por medio de una compra con bonos o expropiación, y creo que esa solución sería mucho más rápida, mucho más barata y mucho más pacífica.

Arad:

En la situación política constitucional actual, no es posible hacerlo.

Rafael González:

Pero por lo menos en el criterio de las personas debe estar bien claro que la solución ideal está allí; hay que aprovechar las coyunturas políticas, o si podemos, forzar que se produzcan, como ya está pasando en algunos países. Lo primero tiene que ser la solución ideal; luego, las otras serán males menores pero no vayan a dejarse meter un mal menor como una solución ideal.

Gurriarán:

Yo no creo que sea la solución ideal, porque eso va a crear problemas de anarquía y de lucha violenta que, en realidad, va a dejar el país en una situación económica difícilmente recuperable; es decir, sería la solución ideal si hubiera una posibilidad de concientizar a los actuales dueños de esas grandes haciendas para que ellos voluntariamente, sin una ruptura bélica, digámoslo así, estuvieran en disposición de ceder o vender sus terrenos para ponerlos a disposición de una reforma agraria; pero si esa situación existe no se puede darla como una solución ideal de ningún modo.

Arad:

Estoy de acuerdo con usted. Yo soy el primero en admirar lo que están haciendo en Panamá; pero el cambio es difícil, en Panamá aún con ese ambiente positivo que existe, no han expropiado ni siquiera

una finca buena, todas son fincas marginales. Qué se puede hacer en otro ambiente político-social? Lo que están haciendo en Panamá está muy bien. Dice usted que hay que hacer cambios políticos; hágalos lo antes posible, si es posible. Pero entre tanto, para qué perder tiempo y perder todo Ixcán? Allá la gente ya se está metiendo; lo mismo ha pasado en Costa Rica y tal vez está pasando en otros países. La colonización sí es parte de la solución actual posible para resolver el problema.

Urano González:

Quiero referirme a las palabras del Ing. Arad relativas a la adquisición que ha estado haciendo el Estado panameño de algunas fincas. Nosotros iniciamos, hace poco más de un año, la adquisición de las tierras en donde había los problemas sociales más fuertes; esas tierras no son las mejores que tenemos, pero nosotros estamos convencidos que con un poco de asistencia técnica -que la hemos estado solicitando a otros países que tienen una agricultura más desarrollada que la nuestra- podemos lograr que esas fincas den una rentabilidad adecuada a la reforma agraria; quizás no todas las tierras las podamos dedicar a cultivos; en ese caso tendremos que inducir otros tipos de proyectos -ganadería, cría de cerdos, apicultura o avicultura. Solamente tenemos aproximadamente un año de estar trabajando en la organización de los grupos de los asentamientos y hasta ahora los resultados obtenidos han sido muy favorables. Algunas de las fincas que hemos adquirido son de muy buena calidad, pero por factores limitantes como vías de comunicación, todavía no hemos podido iniciar trabajos en esas zonas. Además, nuestro país tiene tierras nacionales donde podríamos desarrollar muy buenos asentamientos pero tenemos el limitante de las vías de penetración.

Reyes Cajas:

Parece que la reforma agraria está en contradicción con el proceso de colonización; pero, al hacer esas expropiaciones hay que darle todos esos servicios y todas esas facilidades a cierto número de familias, porque no se trata únicamente de expropiar y dejar esta gente tirada en esas zonas; en resumidas cuentas, viene siendo un proceso de asentamiento.

De León:

Tenemos otro problema que me gustaría recalcar. Guatemala dispone ya de muy pocas tierras cultivables. El Petén, un tercio del

territorio nacional, tiene un suelo malísimo, 15 y 10 cms. de suelo bueno y lo demás es calcáreo. Tenemos un altiplano superpoblado, con pequeñas parcelitas, y demasiada población; está la costa sur, en desarrollo, y en el norte la oportunidad de hacer colonización. El campesino se va del altiplano por la superpoblación e invade el norte, toma una pequeña parcela y principia a vivir sin ningún título. Hay campesinos que tienen de 5 a 10 años de estar en pequeñas parcelas, por lo regular menores de una caballería. Ahora bien, hay otras gentes que no son campesinos pero que conocen las leyes, hacen una medida legal, logran el apoyo de algunas autoridades y escrituran 30, 40, 50 caballerías y desalojan al campesino; el campesino no tiene los medios, ni el impulso, ni los conocimientos para poder pelear; lo único que hace es tomar sus pocas pertenencias y seguir camino para el norte. La región que antes era nacional cae en manos de grandes propietarios. Una solución inmediata a esto es colonizar o legalizar la tenencia de los que ya están en posesión. Debemos aprovechar las pocas áreas que quedan para colonización y dárselas a aquellas personas que las necesitan e impedir que el gran hacendado siga adquiriendo más tierras, como está sucediendo.

Núñez:

Ayer precisamente se nos recalcó las ventajas que tiene expropiar haciendas; hoy al contrario estamos subrayando la colonización; creo que ha faltado decir que todas estas series de ventajas y desventajas se pueden cuantificar. Cada país tiene un problema propio y seremos nosotros los que podremos decidir si conviene o no hacer colonización, si conviene hacer ambos, y en qué orden vamos a hacerlo. En Honduras ahora estamos tratando de hacer las dos cosas, estamos entrando al proyecto de colonización de Aguán.

De León:

La combinación de los dos tiene sus limitaciones cuando hace falta tierra. Entonces hay que tomar ciertas determinaciones y llegar a expropiar tierras.

Aliz Hiraldo:

Yo creo que nos estamos limitando demasiado al problema de Guatemala. Creo que deberíamos discutir y decidir los dos puntos, colonización y reforma agraria. Ahora, que se definan esos dos puntos a tal grado que sea más factible ser instaurados en los países que

así lo prefieran, que cada país adapte, en su medio, la colonización o la reforma agraria. Por ejemplo, para mi país -República Dominicana- la colonización no significa nada, porque en mi país no hay tanta tierra desocupada. En República Dominicana las mayores porciones de tierras cultivables son ocupadas por latifundistas; nosotros pensamos en reforma agraria porque no tenemos las tierras y si nos ponemos a desmontar la poca que nos queda vamos a sufrir fatales consecuencias de sequía y de otras cosas. Así que yo creo que el problema es definir cuál es el mejor sistema de reforma agraria, el mejor patrón para reforma agraria y el mejor patrón para colonización, para que los países que puedan colonizar lo adapten.

De León:

Es difícil lo que nos plantea Aliz Hiraldo al decir que definamos acá el patrón de carácter general que sea mejor para la reforma agraria. Núñez decía hace un momento que cada país se debe adaptar a sus condiciones; yo creo que las soluciones deben adaptarse a las condiciones de cada país.

Aliz Hiraldo:

Yo he querido decir que hay que escoger aquello -colonización o reforma agraria- que se adapte a la condición del país; no estoy diciendo que elaboremos un mejor patrón porque nosotros los patrones los elaboramos de acuerdo con las posibilidades de nuestro país.

Arad:

Yo pienso que Aliz Hiraldo tiene mucha razón; debemos poner el énfasis en el patrón de asentamiento, en el asentamiento general en gran escala. Pero quiero que ustedes estén de acuerdo que para resolver los problemas de reforma agraria, debemos dar una solución técnica al problema concreto de cómo asentar al campesino. Si se trata de un lugar en Santo Domingo, donde no hay tierras para hacer colonización, debemos legalizar los pedazos de tierra que tiene el campesino, debemos darle extensión agrícola y ciertas inversiones.

Creo que sería valioso organizar a esa gente en cierto tipo de asentamiento de reforma agraria. Entonces no se adoptará necesariamente una solución específica -por ejemplo el multicelular de gran escala- pero creo que el concepto de la concentración de servicios, aún tratándose de reforma agraria, es un concepto positivo y una respuesta a nuestra pregunta.

Núñez:

Cuándo vamos a dar estos servicios sociales, se los vamos a anticipar cuando él los pida o lo vamos a educar primero? Hablamos mucho de educación, de capacitación, de motivación para que esta gente pueda pedir esos servicios y que participe en el proceso de asentamiento.

Arad:

Yo pienso que hay que empezar por algo porque tenemos la pretensión de conocer más que al campesino. Para contestar prácticamente la pregunta, lo fundamentalmente importante es determinar cuál es la táctica o estrategia a seguir; los servicios para la producción hay que darlos de inmediato; cuando digo de inmediato me refiero a los 3 ó 4 primeros años; si no hay infraestructura él no va a pedirla, pues está acostumbrado a pasarse sin ella. Si necesita drenajes para la producción, hay que hacer drenajes. Si necesitamos una bodega para la comercialización la construimos de inmediato; porque si no, no tendremos la comercialización y no se pagará el préstamo.

Hay unos requisitos fundamentales que el instituto colonizador debe dar al campesino. Si se trata de campesinos desplazados, como en el caso de Guatemala o de Nicaragua, el problema no es tan difícil a pesar de que hay un choque psicológico con el cambio de lugar. Se lleva a los campesinos al lugar disponible cuando están dispuestos a irse, se les entrega su parcela y construyen su rancho; eso es fácil. Lo difícil es cuando se trata de consolidar y de reestructurar asentamientos ya existentes donde ya están asentados los campesinos con todas sus costumbres. Queremos que ellos se adapten al nuevo concepto y eso es difícil. Aún en este caso, podría hacerse la infraestructura, los servicios fijos y dejarles por el momento en la situación social existente. No construir casas, centros de salud, ni centros sociales; conforme se les capacite y sientan la necesidad, ellos deben llegar y reclamar tesoneramente al Estado o al Instituto de Reforma Agraria, que se los construyan. Para dar un ejemplo práctico, en Nicaragua se construyó una colonia para 170 familias hace dos años, y se trasladó la gente de la selva al lugar de asentamiento. La propia gente construyó sus casas y nadie tenía la idea que el Instituto se las iba a construir. El proceso será el siguiente: a los más ricos relativamente hablando se les ayudará cuando ellos quieran construir sus casas y poco a poco los demás, por imitación, irán haciéndolo también.



Baires:

Con respecto a la gran hacienda y el asentamiento, en El Salvador desde luego existe, en teoría, la posibilidad de expropiar una propiedad. Por otra parte, para nosotros el asentamiento ha sido fructífero; se han adquirido las tierras ocupadas, algunas han sido de buenos suelos con grandes cantidades de humus pero la mayor parte de tierras fueron adquiridas en laderas; ahora todas están totalmente incorporadas a la producción agrícola. De modo que para El Salvador es el reasentamiento lo que se ha determinado hacer, en lugar de favorecer a la gran hacienda. Se han adquirido nuevas propiedades, alguna máxima de ellas de 5.228 Mzs. en las cuales piensa hacerse una parcelación.

Chávez Solís:

Se dijo que la colonización era rentable en un futuro, pero a qué plazo se calcula que es rentable la colonización?

Arad:

Repito otra vez, cuando la colonización se hace técnicamente, se tarda de 7 a 8 años en llegar al año de consolidación; eso no quiere decir que el campesino va a pagar la amortización del préstamo en ese tiempo, pero sí puede pagar perfectamente parte del capital e intereses, entonces económicamente hablando, estamos en buen pie. Las entidades de financiamiento internacional generalmente son muy razonables y están dispuestas a financiar este tipo de proyectos con intereses bajos y a largo plazo. Sin embargo, los países no quieren recibir estos préstamos porque están en contra de la colonización. Un proyecto de colonización es algo organizado que cualquier economista o técnico puede realizar. Un proyecto de colonización puede empezar a pagarse en 8 a 10 años. En 20 años se paga toda la deuda.

Rafael González:

Es innecesario que lleguemos a una unificación de criterio entre colonialismo, latifundismo y lo que yo llamaría la empresa comunitaria, que es una tercera solución; un artículo del Dr. Oliart del IICA-CIRA estudia teóricamente los beneficios de esta tercera solución.

Arad:

No hemos discutido suficientemente la empresa comunitaria de consumo individual. Hay algunos países que están poniendo a prueba

esa solución, por ejemplo Honduras, con bastante éxito, y valdría la pena que dedicáramos cierto tiempo a aclarar esto.

Cada país tiene diferentes ideales: lo que es ideal para Panamá no es ideal para Honduras, hay que adaptar cada patrón a la situación pero tiene usted razón en decir que no hemos analizado la tercera solución, que es la solución de la cooperativa agrícola que no parcela sus tierras; se trabaja en común y se consume individualmente.

## CRITERIOS SOBRE ORGANIZACION DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION EN ASENTAMIENTOS RURALES

Ing. Agr. Leopoldo Sandoval\*

### A. Tipos de Unidades de Producción

Bastante se dijo ya sobre este tema por los otros conferencistas que me antecedieron. El Dr. Márques Vaz y el Ing. Arad, en sus respectivas conferencias, en una u otra forma han abordado este tema como complemento de sus conferencias. Así pues, yo complementaré lo que ellos dijeron y trataré de ordenar y ampliar algunas de las ideas ya expresadas.

Para hablar de los diferentes tipos de asentamientos rurales pondremos un marco general constituido por los tipos extremos. Los dos tipos extremos de unidades son: la unidad familiar o parcela totalmente independiente, sin servicios de ninguna clase, que no es nada raro encontrarla en nuestros países y el asentamiento de tipo colectivo total, que es el caso del Kibutz de Israel; y otros tipos similares que existen en los países socialistas.

En medio de estos dos extremos tenemos una gama bien amplia de tipos, que combinan parte de los dos en mayor o en menor medida. Entre ellas tenemos por ejemplo las "comunidades agrarias" y la comunidad indígena tradicional de Guatemala, en la cual, un grupo de personas tiene asignada una cantidad de tierra que se mantiene como unidad en cuanto al aspecto jurídico, porque tiene un título de propiedad comunal; pero en la cual las parcelas se asignan y explotan, tradicionalmente, en forma individual. Existe una directiva que asigna un pedazo de tierra a cada miembro de la comunidad y éste hace en ella lo que quiere. Generalmente no hay servicios agropecuarios. Sin embargo, ellos explotan en forma comunal las tierras de pastoreo y de bosques. Su organización comunitaria se refiere más bien al sistema social y religioso, al grado en que se haya conservado la tradición.

---

\* Ingeniero Agrónomo Asociado, IICA Zona Norte.

## II. 7. 2

Otro caso lo tenemos en algunas cooperativas agrícolas de producción en las cuales la tierra se ha asignado en forma colectiva con su respectivo título de propiedad; la producción se hace colectivamente en la mayor parte de los cultivos, pero los socios de la cooperativa además conservan una parcela pequeña para ciertos cultivos de subsistencia y crianza de animales de especies menores. Este es el caso de las fincas cooperativas cuyo establecimiento inició el INTA de Guatemala en 1967 y que tendremos la oportunidad de ver en la gira al campo. Se pueden mencionar también las cooperativas de producción que se están desarrollando en Honduras, en la costa norte y los asentamientos que está organizando en Panamá la Comisión de Reforma Agraria, como empresas comunitarias.

Caso similar lo ofrecen las fincas de repartimiento proporcional de Puerto Rico, en las cuales el Estado conjuntamente con los campesinos, forman una empresa y al final de la cosecha se reparten las utilidades en proporción directa al trabajo y a los salarios de los individuos.

Se encuentran también dentro de este tipo colectivo, las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria de Chile. Estas son empresas formadas por la Corporación de Reforma Agraria en representación del Estado y los campesinos que serán beneficiados con esa tierra. Estas Sociedades se establecen por un período de tres a cinco años con la idea de adiestrar a los campesinos, en ese período, en las técnicas agrícolas modernas y con la intención de que conozcan cómo trabaja una empresa de tipo comunitario. Mientras dura el proceso de adiestramiento, ellos pueden tomar su decisión en cuanto a qué es lo que desean después del período de asentamiento. Ya sea, seguir con la empresa comunitaria constituida en cooperativa de producción, trabajando colectivamente, o adoptar el sistema de parcela individual en el cual cada uno desempeñará el papel de empresario.

Similar al caso de Chile, la ley de Reforma Agraria del Perú contempla el establecimiento de Sociedades Agrícolas de Interés Social, en las cuales el título de propiedad se otorga a la Sociedad como persona jurídica.

En Israel hay una gran cantidad de modalidades, de las cuales tres son las más importantes. El Moshav Ovdim, constituido por un conjunto de parcelas individuales, en las cuales cada agricultor asume su papel de empresario para la producción, pero con todos los servicios de tipo cooperativo. Estos servicios incluyen no sólo compra

## II. 7. 3

de insumos para la producción, artículos de consumo familiar y comercialización de sus productos, sino hasta servicios de contabilidad. La cooperación y solidaridad en el Moshav Ovdim llega al grado de asignarle un mínimum vital a cada familia, en alimentos, para que en caso de que un miembro del Moshav pierda la cosecha o por cualquier causa no obtenga ingresos suficientes para subsistir, el resto de la comunidad lo ayuda en esta forma por intermedio de la cooperativa de consumo.

Otro de los sistemas de Israel es el Moshav Shitufí en el cual la producción es colectiva, como una empresa grande, pero la gente vive en forma individual, es decir que cada quien tiene su casa, su familia y distribuye sus gastos como él quiere de acuerdo con la distribución de los ingresos que acuerde la administración del asentamiento, la cual es electa por todos los miembros. En este caso también todos los servicios son cooperativos.

Continuando con los sistemas de Israel tenemos uno muy singular que es el Kibutz, en que casi todo es colectivo, hasta los sistemas mismos de vida. En este tipo, además de la producción, son colectivos los servicios de comedor, cocina, lavandería y hasta el cuidado de los niños, por medio de guarderías infantiles a cuyo cuidado los padres tienen a sus hijos pequeños. Estas guarderías están atendidas por niñeras especializadas quienes atienden a los niños en todas sus necesidades mientras los padres trabajan en labores de producción o servicio que sirven a todos. Este tipo de asentamiento es totalmente voluntario, el Estado no tiene ninguna ingerencia en estos asentamientos, es la propia empresa cooperativa, con sus propias autoridades electas por los miembros del Kibutz quien toma todas las decisiones, algunas veces en consulta con la Asamblea General, según la magnitud de las mismas.

En este tipo de asentamiento, toda la empresa y todas las inversiones se manejan en forma comunitaria. Hay rotación de puestos, especialmente en el caso de los servicios, aunque muchas funciones especializadas se cumplen siempre por las mismas personas. Indudablemente, el nivel de desarrollo económico, social, cultural, político, que ha alcanzado la población de este tipo de asentamiento, dentro de lo que yo conozco, es el más alto conseguido por una sociedad rural. En lo personal, me gustó mucho el sistema, aunque comprendo, y estoy de acuerdo con el Ing. Arad, que por las circunstancias históricas y políticas que le dieron origen, es difícil implantarlo en otros países.

## II. 7. 4

Hasta acá hemos hablado de los dos extremos de organización económica que se pueden encontrar en asentamientos. Hablaré ahora de otra modalidad que no está comprendida dentro de éstas, sino que es una etapa que podríamos llamar previa para desembocar en cualquiera de aquéllas y que podría ser una solución interesante para muchos de nuestros países, en cierto tipo de circunstancias. Me refiero a las plantaciones agroindustriales que son financiadas y formadas por el Estado. Esta solución puede ser especialmente interesante para zonas nuevas o tratándose de plantaciones permanentes, por ejemplo cultivo de banano, hule, vainilla, cítricos, cacao, etc.

El campesino centroamericano marginado, que es el sujeto potencial de la reforma agraria, no tiene experiencia empresarial ni tecnológica. Tampoco tiene acceso al crédito, a la asistencia técnica y a la comercialización adecuada de sus productos. Estos son sus problemas básicos de tipo económico. Para resolverlos el Estado pondría estos elementos y el campesino su trabajo. El campesino trabajaría como asalariado de la empresa, con una ocupación más o menos permanente hasta que las plantaciones lleguen a su etapa de producción. Este período serviría para adiestrar al campesino en las diferentes actividades que se desarrollen en la plantación de que se trate. Cuando la plantación comienza a producir, se les entrega en propiedad a los campesinos después de que ellos hayan decidido el tipo de organización empresarial que adoptarán, ya sea en forma comunitaria, individual con una cooperativa de servicios o mixta. Al hacer la adjudicación, el Instituto de Reforma Agraria le carga al valor de la tierra todos los costos de inversión en salarios, capital, etc., para que sea amortizado en el plazo que se establezca, de acuerdo con los ingresos previstos.

Este período de asentamiento sería aprovechado al mismo tiempo para la educación y capacitación del campesino y su familia en otros aspectos de su formación humana, así como en su organización. Con este sistema se abreviaría el problema de crédito, de asistencia técnica y de capacitación empresarial y se entregaría una plantación establecida a campesinos adiestrados para este tipo de labores. Ya no tendrían que llegar a aprender sino que recibirían una empresa en producción a cuya formación ellos han contribuido y que la sentirán suya porque han participado en su desarrollo. Si una empresa de éstas fracasa antes de llegar a la etapa de producción por mal manejo del Estado o por cualquier otra causa, será el Estado el que asuma la pérdida del dinero invertido. Este es uno de los riesgos que se afrontan. Pero yo creo que no debemos ser tan pesimistas de pensar que siempre el Estado es mal administrador;

tenemos muchos casos en que hay buena administración, especialmente cuando se trata de empresas. Muchas empresas del Estado funcionan muy bien. En Guatemala tenemos ejemplos como la de telecomunicaciones (GUATEL) y las empresas portuarias. En empresas agrícolas, a pesar de todo lo que se ha dicho en contra, a pesar de los malos manejos que se atribuyen a los administradores y a pesar de las malversaciones consumadas por algunos grupos políticos, las llamadas Fincas Nacionales de Guatemala, siempre dejaron utilidad en conjunto.

Otra modalidad que podría aplicarse, si no se quiere que el Estado maneje estas empresas, es hacer contratos con compañías profesionales privadas especializadas para que sean ellas quienes desarrollen los planes de producción, de acuerdo con los tipos de explotación prevista. En este caso lo quedaría directamente al Estado la responsabilidad de la capacitación, en aspectos que no son de orden tecnológico, y de la organización de los campesinos; aunque no debe descartarse la posibilidad de que también estos aspectos puedan ser asumidos por las compañías mencionadas con base en contratos bien elaborados. El papel del Estado se reduciría entonces a la supervisión y fiscalización.

#### B. Comparación de Tipos de Unidades de Producción

Desde luego acá no venimos a recomendar específicamente qué es lo mejor para cada país. Es de acuerdo con todo lo que discutamos, contrastando las ventajas y desventajas características de cada tipo de asentamiento, que cada quien deberá desarrollar la habilidad de formular criterios acerca de cuáles serán las mejores selecciones alternativas para un país y para una situación determinada. Entonces, trataremos de analizar juntos esas ventajas y desventajas. 1/

---

1/ De acuerdo con este propósito, la conferencia no se dividió tajantemente en exposición y discusión, sino que se estimuló a los participantes a discutir las ventajas y desventajas de las unidades de producción durante la exposición del tema. La diversidad de opiniones y puntos de vista de los participantes, así como los comentarios de otros conferencistas, quedan resumidos dentro de la parte correspondiente del texto de la conferencia, y de ahí que no aparezca al final el texto de la discusión.

## II. 7. 6

Pondremos en contraste los dos casos extremos de (a) la parcela individual, totalmente aislada, sin servicios, y (b) la unidad de producción colectiva. Luego señalaremos las ventajas y desventajas de ambas, para con ello obtener conclusiones sobre los tipos intermedios, pues sería demasiado largo señalar y repetir las ventajas o desventajas específicas para cada una de esas unidades intermedias.

Analicemos qué ventajas podemos encontrar en el tipo de asentamiento con la parcela de producción individual.

### 1. Ventajas de la Unidad de Producción Individual

- a. constituye el sistema tradicional de tenencia, por lo tanto es el preferido usualmente por el campesino.
- b. ofrece libertad de decisión para disponer del trabajo personal de la tierra (uso y herencia) y de su producto, estimulando así la iniciativa individual.
- c. presenta menos oposición ideológica de parte de los círculos políticos tradicionales y de las estructuras sociales vigentes.
- d. proporciona mayor satisfacción personal al agricultor el cultivar la tierra y ver crecer "sus" plantas y "sus" animales. Este aspecto de la explotación colectiva puede superarse en el asentamiento mixto, es decir dejándole a cada campesino una pequeña parcela individual para que en ella llene esa satisfacción.
- e. suscita menor conflicto que si se tratara de unidades colectivas, pues no siempre estarían todos satisfechos con las decisiones tomadas en conjunto.

### 2. Desventajas de la Unidad de Producción Individual

- a. dificulta y encarece el proporcionar asistencia técnica, crédito y facilidades de comercialización, y procesamiento de los productos.
- b. dificulta el proporcionar servicio de seguro agrícola.



## II. 7. 7

- c. se dificulta la aplicación de programas de seguridad social y la prestación de servicios sociales.
- d. la organización de grupos resulta más difícil.
- e. a los asalariados agrícolas se les puede dificultar la transición a empresarios individuales.
- f. es más difícil implementar políticas nacionales de producción agrícola cuando se necesita convencer a personas individuales, que a empresas colectivas, en cuanto a aceptar las metas de producción de diferentes productos.

### 3. Ventajas de la Unidad de Producción Colectiva

En general pueden considerarse como ventajas aquéllas que aparecen como desventajas en la unidad individual, y además las siguientes:

- a. propicia una mayor solidaridad al reducir los riesgos de la producción individual.
- b. promueve una capitalización más acelerada para el asentamiento y para el país por medio del ahorro colectivo de la empresa.
- c. en el caso de una reforma agraria drástica en que se realicen expropiaciones por interés social urgente, permitirá mantener la unidad empresarial de las fincas cultivadas que se expropian.
- d. facilita la utilización de los excedentes de mano de obra (o la ocupación de personas ancianas o muy jóvenes que no puedan trabajar en el campo) en el establecimiento de industrias agrícolas por medio de la división del trabajo posible en la empresa colectiva.
- e. permite una mayor versatilidad en la utilización de mano de obra durante los períodos máximos de ocupación agrícola.

## II. 7. 8

- f. permite la aplicación de ciertas economías de escala posible sólo en grandes superficies.
- g. permite una planificación óptima del uso de la tierra según su vocación.

### 4. Desventajas de la Unidad de Producción Colectiva

- a. hace necesaria una organización administrativa jerárquica.
- b. conlleva una restricción del trabajo individual y el uso de la tierra.
- c. existe poco aprecio y comprensión de este sistema en nuestro medio por falta de experiencia.
- d. requiere mayor capacidad técnica en el planeamiento y ejecución de las diferentes actividades.

### 5. Riesgos específicos que ofrece la Unidad de Producción Colectiva

- a. la posibilidad de mal manejo de los recursos por parte de directivos o gerentes.
- b. la falta de apoyo gubernamental pudiera desmoralizar a los socios en la primera etapa.
- c. una mala planificación puede hacer fracasar económicamente a la empresa.
- d. la rivalidad y conflictos internos por el control de puestos o posiciones de poder dentro de la asociación.

### C. Criterios sobre el Tipo de Unidad de Producción que debe adoptarse

Para adoptar determinados criterios es absolutamente indispensable tener siempre presente que la meta final al planificar asentamientos es el desarrollo del hombre mismo, es decir conducirlo

## II. 7. 9

hacia el bienestar general -económico, social, cultural. Ello implica considerar ciertas circunstancias que podrían hacer recomendable la unidad individual, tales como las siguientes:

1. Que los beneficiarios tengan experiencia empresarial (arrendatarios, minifundistas, etc.).
2. Que la adjudicación de parcelas individuales incluya la organización -cooperativa o de otro tipo- de los beneficiarios para fines económicos, sociales y culturales.
3. Deben existir en el país buenos servicios de asistencia técnica, crédito y comercialización o deberán poderse desarrollar.
4. Que los beneficiarios tengan un nivel educativo o iniciativa que les permitiera buscar por sí solos, o ser muy receptivos a los servicios de asistencia técnica, crédito y comercialización.
5. Deberá haber una gran disponibilidad de tierra agrícola en el país que permita proporcionar a cada beneficiario una cantidad suficiente de tierra para constituir una empresa agrícola de carácter familiar.

Deben considerarse asimismo las condiciones que podrían hacer recomendable la unidad colectiva:

1. Que los beneficiarios no tengan experiencia empresarial (es decir que previamente hayan sido básicamente asalariados agrícolas o minifundistas que no derivan la mayor parte de su ingreso del cultivo de la tierra como empresarios).
2. Que la tierra a adjudicar esté constituida por una unidad económica empresarial que estuviese en producción y que se hubiere explotado como tal anteriormente.
3. Que sean beneficiarios con bajo nivel educativo y poca iniciativa.

## II. 7. 10

4. Cuando se trate de plantaciones permanentes o haya la posibilidad de establecerlas en la tierra por adjudicarse.
5. Cuando los servicios de asistencia técnica, crédito y comercialización sean inadecuados para asistir a un gran número de beneficiarios individuales.
6. Cuando la poca disponibilidad de tierra agrícola en el país no permita el establecimiento masivo de unidades familiares.

**TERCERA PARTE**

**CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO SOBRE LOS  
CRITERIOS QUE DEBEN ORIENTAR LA PLANIFICACION  
DE PROYECTOS DE ASENTAMIENTOS RURALES**

## QUESTION

QUESTION: A company has a total of 100 employees. The number of employees in each department is given in the table below. How many employees are in the Marketing department?

### III.1

Los Grupos de Trabajo elaboraron un conjunto de conclusiones relativas a criterios que deben orientar la planificación de los asentamientos rurales en sus diversos aspectos, así como la realización de las labores involucradas. Los participantes del curso que integraron dichos grupos de trabajo consideran que es indispensable para el desarrollo normal de los programas de transformación agraria que los gobiernos de los países respectivos, sin interferencia de orden político sectario, introduzcan normas que garanticen la estabilidad y continuidad de los mismos así como del personal técnico o capacitado que labora en los institutos de reforma agraria o colonización.

Será igualmente conveniente, para el desarrollo exitoso de los asentamientos rurales, que las conclusiones elaboradas por los Grupos de Trabajo reciban cuidadosa atención no sólo de los organismos nacionales de reforma agraria y colonización sino también de los organismos con quienes comparte la responsabilidad del desarrollo rural -tales como los Ministerios de Agricultura y los Consejos de Planificación Nacional.

1. 在 1990 年 12 月 31 日，公司资产总额为 1000 万元，其中流动资产为 400 万元，非流动资产为 600 万元。负债总额为 400 万元，其中流动负债为 200 万元，非流动负债为 200 万元。所有者权益总额为 600 万元，其中实收资本为 300 万元，未分配利润为 300 万元。

2. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，其中流动资产为 400 万元，非流动资产为 600 万元。负债总额为 400 万元，其中流动负债为 200 万元，非流动负债为 200 万元。所有者权益总额为 600 万元，其中实收资本为 300 万元，未分配利润为 300 万元。

3. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，其中流动资产为 400 万元，非流动资产为 600 万元。负债总额为 400 万元，其中流动负债为 200 万元，非流动负债为 200 万元。所有者权益总额为 600 万元，其中实收资本为 300 万元，未分配利润为 300 万元。

4. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，其中流动资产为 400 万元，非流动资产为 600 万元。负债总额为 400 万元，其中流动负债为 200 万元，非流动负债为 200 万元。所有者权益总额为 600 万元，其中实收资本为 300 万元，未分配利润为 300 万元。

5. 1991 年 1 月 1 日，公司资产总额为 1000 万元，其中流动资产为 400 万元，非流动资产为 600 万元。负债总额为 400 万元，其中流动负债为 200 万元，非流动负债为 200 万元。所有者权益总额为 600 万元，其中实收资本为 300 万元，未分配利润为 300 万元。



I. INVERSION EN LOS ASENTAMIENTOS RURALES

A. A Nivel Nacional

1. Las inversiones deben responder a las necesidades y requerimientos de cada país, tomando en cuenta sus características propias.
2. Las inversiones deben orientarse a lograr el mejoramiento del nivel económico-social del campesino, para su integración en la sociedad.
3. Las inversiones deben dirigirse en forma prioritaria hacia los sectores del campo que se encuentran en inferiores condiciones socio-económicas.
4. Las inversiones en el sector agrícola deben responder a una política de reforma agraria tendiente al desarrollo integral del país.
5. Las inversiones en los asentamientos deben coordinarse con las inversiones a nivel nacional, y estar de acuerdo a una política de coordinación interinstitucional.

B. A Nivel de Asentamiento

1. Toda inversión debe ser orientada de acuerdo con los objetivos y metas definidas del asentamiento.
2. Las inversiones deberán orientarse hacia la satisfacción de las necesidades del campesino.
3. Las inversiones deberán orientarse durante las primeras fases de los asentamientos hacia la explotación de productos que permitan satisfacer las necesidades más apremiantes del beneficiario.

### III.4

4. Las inversiones encaminadas al mejoramiento de la productividad deben tener prioridad sobre las inversiones de tipo físico-social.
5. Al establecer una escala de prioridades relativas a las inversiones en infraestructura física, se deberán considerar las condiciones del área y su habilitación económica, por ejemplo:
  - a) la construcción de caminos de acceso en donde no existen, como primera prioridad.
  - b) construcción de obras de drenaje solamente cuando las tierras aptas ya estén plenamente aprovechadas.
  - c) el descombro parcial de las tierras que podrían constituirse en una fuente de ingreso para el beneficiario, cuando no hubiere otras fuentes en el asentamiento.
  - d) la dotación de agua potable en los asentamientos en que fuera necesario.
  - e) las instalaciones para el almacenamiento de productos e insumos agrícolas, en donde no existieren.
6. Las inversiones deberán realizarse preferentemente en las tierras que, con igual potencial de aprovechamiento, ocasionen menores costos su habilitación.
7. La capacitación y asistencia técnica de los beneficiarios debe considerarse como una inversión fundamental por parte de los organismos de reforma agraria, debiendo ejecutarse en forma complementaria con las inversiones de carácter físico.
8. La ejecución de las inversiones debe conllevar el máximo de absorción de mano de obra de los beneficiarios, estimulando la participación organizada de los mismos.

## II. ASISTENCIA TECNICA Y ORGANIZACION DE BENEFICIARIOS

### A. Asistencia Técnica

1. La asistencia técnica deberá proporcionar una capacitación económica y social que permita la promoción del desarrollo.
2. El nivel técnico que se debe implantar tiene que estar en relación directa con el grado de desarrollo en que se encuentre el asentamiento. Se debe tener en cuenta, como una de las metas, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.
3. Debe establecerse la coordinación de la asistencia técnica en todos los niveles para evitar la duplicidad de funciones y por consiguiente el desperdicio de recursos potenciales y existentes.
4. Debe establecerse claramente una coordinación, tanto cronológica como en cuanto a metas, entre la asistencia técnica y los programas de inversión.
5. La asistencia técnica deberá darse en forma que permita la participación activa y consciente del beneficiario en los programas de desarrollo.

### B. Organización de Beneficiarios

1. Debe promoverse la organización de los campesinos, a todos los niveles y para todos los fines, como un medio de hacer más efectiva su capacitación y para sentar las bases de un desarrollo autónomo.
2. Debe promoverse la organización de cooperativas de servicios múltiples, como un medio para lograr la independencia socio-económica del campesino.
3. Debe promoverse la creación a nivel regional y nacional de federaciones de beneficiarios con el objeto de que luchen, dentro de sus propios campos de acción, por el mejoramiento de sus miembros.

## III. CREDITO AGRICOLA, OCUPACION E INGRESOS

A. Política general de crédito agrícola, ingreso y ocupación

1. Los niveles de ingresos de los beneficiarios de la reforma agraria deben ser planeados a mediano plazo (cinco años) buscándose su incremento paulatino anual, la ocupación máxima de la mano de obra familiar y la formación de capital, y por ende, el aumento de la productividad y eficiencia agrícola.
2. El crédito agrícola debe ser considerado como un elemento indispensable para acelerar el desarrollo socio-económico del beneficiario.
3. El crédito agrícola debe ser adecuado y oportuno, a fin de que los beneficiarios atiendan en forma efectiva el proceso de producción para lo cual fue solicitado específicamente.
4. La baja tasa de recuperación del crédito dirigido a campesinos de muy bajos niveles de ingresos durante los primeros años de programas crediticios especiales, debe considerarse por las instituciones de reforma agraria como el costo necesario para romper el círculo vicioso de la pobreza.
5. Para el empleo eficiente del crédito agrícola debe orientarse previamente al beneficiario del mismo y debe recalcarse sus responsabilidades de pago y las ventajas que conlleva el pago del crédito.

B. Crédito agrícola a nivel de asentamiento

1. Las instituciones de reforma agraria deberán orientar a los beneficiarios hacia la utilización de los programas de créditos institucionales y privados.
2. Las instituciones de reforma agraria deben participar, dentro de sus posibilidades, como garantes en la obtención de los créditos para los beneficiarios.

### III. 7

3. Las planes de crédito individual para el pequeño campesino deben ser elaborados con la participación y conocimientos de los beneficiarios, a fin de evitar conflictos entre deudores y acreedores.
4. La administración del crédito debe de hacerse preferentemente a través de organizaciones de beneficiarios existentes dentro del proyecto.
5. El crédito debe ser otorgado, hasta donde sea posible, por el suministro de insumos que puedan ser obtenidos en forma global a través de las organizaciones de beneficiarios.
6. Debido a los diferentes niveles de preparación y conocimientos tecnológicos de los beneficiarios, se deben emplear diversas modalidades crediticias. En términos generales, mientras más baja sea la preparación técnica, mayor debería ser la asistencia técnica que se suministra con el crédito individual.
7. Los programas crediticios, ya sean a corto o mediano plazo, deben de ir acompañados de un plan de explotación que incluya un proyecto de estabilización de la comercialización y el seguro agrícola.

## IV. SELECCION DE BENEFICIARIOS

### A. Proceso de selección de beneficiarios

El proceso de selección debe comprender al menos las siguientes etapas:

1. Preselección: en esta fase se determina quienes de los solicitantes cumplen o llenan los requisitos (legales, básicos) establecidos por la entidad colonizadora.
2. Selección: en esta fase se selecciona a aquellos candidatos que llenan más completamente los criterios de selección (o criterios "de preferencia"). Esta selección no se traduce necesariamente en la eliminación absoluta de algunos candidatos, sino establece, al menos, una prioridad cronológica con respecto a los proyectos futuros.

3. Período de prueba: esta fase comprende desde el asentamiento en la parcela asignada hasta la adjudicación final de la misma, de acuerdo con el cumplimiento de ciertas condiciones.

B. Requisitos que deben llenar los solicitantes

Los solicitantes de parcelas en los proyectos de asentamiento deben cumplir los requisitos básicos siguientes:

1. Deben tener la agricultura como su única ocupación.
2. Deben ser aquellas personas que no tengan tierra, o que carezcan de una unidad agrícola de tamaño familiar que les permita obtener los ingresos necesarios y mantener ocupada la mano de obra familiar durante el año.
3. Deben ser física y mentalmente aptos para desarrollar económicamente la explotación agrícola y convivir en la comunidad.

C. Criterios generales de selección

Los candidatos deben seleccionarse con preferencia o prioridad de acuerdo con las siguientes condiciones:

1. Que tengan familia (o carga familiar) bajo su responsabilidad.
2. Que tengan receptividad hacia el cambio y la superación personal.
3. Que tengan experiencia en el tipo de explotación o cultivo que se va a desarrollar en un proyecto dado.
4. Que provengan de regiones de una ecología similar a la del proyecto o de zonas cercanas.
5. Cuando se trate de programas de reforma agraria, aquellos que estén trabajando la tierra en el lugar: precaristas, colonos, arrendatarios y trabajadores agrícolas permanentes y temporales.

**D. Agentes y procedimientos de selección**

1. El personal de la entidad colonizadora que esté a cargo de la selección de candidatos, deberá reunir capacidades técnicas idóneas a dicha responsabilidad.
2. La comisión de selección de colonos de la entidad colonizadora deberá dar participación, en el proceso de selección, a organizaciones o asociaciones campesinas que existan en la localidad del proyecto.
3. La entidad colonizadora, en proyectos de asentamiento que busquen descongestionar regiones sobrepobladas, deberá organizar sociedades o asociaciones de campesinos cuyo objetivo sea la colonización, dándoles participación a sus directivos en la selección de candidatos.
4. Ya asentada en el nuevo asentamiento, la sociedad o asociación de colonos participará activamente, en conjunción con la comisión de selección de la entidad, en cuanto a la reasignación de parcelas.

**V. PATRON DE ASENTAMIENTO Y PLANIFICACION REGIONAL**

**A. Planificación Regional**

1. La planificación física de los proyectos debe tratar de lograr siempre la integración regional de la zona, a fin de no duplicar innecesariamente facilidades y servicios ya existentes.
2. El tamaño de las unidades de explotación deberá estar de acuerdo a las condiciones edafológicas de la región, y por ende, con el ingreso fijado como meta en el plan de producción.
3. La escala de las facilidades a ofrecerse a los beneficiarios en los centros de servicios deberá establecerse de acuerdo con el grado en que los ingresos del beneficiario permiten su mantenimiento.

### III. 10

4. Debe tratarse de conservar los recursos naturales renovables existentes.
5. Debe tratarse de lograr el mejor acceso y la movilidad de las personas y bienes, persiguiendo siempre que no se excedan las distancias que es factible recorrer con el menor esfuerzo.

#### B. Selección de patrón de asentamiento

Debe darse prioridad a los asentamientos concentrados (ya sea en explotaciones colectivas, mixtas o individuales), de acuerdo con los criterios siguientes:

1. Los factores económicos y físicos de la zona.
2. Los objetivos y metas trazadas para lograr el desarrollo integral.
3. Los factores socio-culturales de los grupos campesinos que se van a beneficiar, tomándose en cuenta el acuerdo manifestado en relación a las alternativas posibles.
4. La estabilidad social y armonía de los beneficiarios.

## VI. ORGANIZACION DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION EN ASENTAMIENTOS RURALES

### A. Criterios Generales

Los criterios siguientes tienen aplicación en los asentamientos de parcelas individuales, mixtas y colectivas:

1. El objetivo final que todo tipo de asentamiento debe buscar es el desarrollo general del hombre, es decir, en su aspecto económico, social, cultural y político.
2. El funcionamiento adecuado de cualquier tipo de asentamiento requiere, en el proceso de toma de decisiones y de ejecución, la participación activa de sus miembros.



### III. 11 .

3. Cualquiera que sea el tipo de asentamiento que se adopte, deberán establecerse servicios colectivos y/o cooperativos de comercialización, compra de insumos, industrialización, etc.
4. La organización socio-económica de los beneficiarios de reforma agraria es indispensable para el éxito de todo asentamiento campesino.

#### B. Criterios Específicos

1. Los asentamientos de tipo colectivo pueden aprovechar más efectivamente recursos como: asistencia técnica, capacitación, crédito, comercialización, etc.

Tomando en cuenta los tipos básicos de asentamiento -individual, colectivo y mixto- y a fin de seleccionar el más adecuado a cada condición particular, deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

1. Considerar el nivel educativo de los beneficiarios.
2. La forma como el hombre participa en el proceso de producción, determina su capacidad para adaptarse a los diversos tipos de asentamiento:
  - a) los asentamientos de tipo colectivo se organizarán preferencialmente con agricultores que han sido tradicionalmente asalariados.
  - b) los asentamientos de tipo individual se organizarán preferencialmente con agricultores que posean criterio empresarial (arrendatarios, pequeños propietarios, aparceros, etc.).
3. En los asentamientos de tipo individual ya establecidos que carecen de servicios comunales y cooperativos, debe considerarse lo siguiente:
  - a) deberá darse preferencia al establecimiento de organizaciones dedicadas a la compra de insumos, comercialización y prestación de otros servicios de producción.

### III. 12.

- b) en los casos en que su pequeño tamaño torne ineficiente su explotación, deberá propiciarse, en lo posible, una reestructuración de las parcelas individuales que permita la creación de ciertas áreas de explotación colectiva para dedicarlas a aquellas actividades agropecuarias en que este sistema sea más eficiente.

CUARTA PARTE

DOCUMENTOS DE REFERENCIA

2020 年 10 月

第 10 卷第 10 期

## CRITERIOS PARA PLANIFICAR ASENTAMIENTOS RURALES

### Advertencia

El presente trabajo es el producto de las deliberaciones de un grupo técnico constituido por funcionarios de organismos internacionales (1) que colaboran con los programas de reforma agraria del Istmo Centroamericano. Este grupo se reunió en la ciudad de Guatemala, del 28 al 31 de julio de 1968, para tratar diversos aspectos técnicos de la reforma agraria en el Istmo Centroamericano; entre ellos, los criterios que a su juicio deberían tenerse en consideración para el planeamiento de asentamientos rurales.

Un funcionario del IICA recogió las ideas expresadas en aquella reunión y redactó el presente documento. Sin embargo, no fue posible, como estaba previsto, que el grupo se reuniera nuevamente para revisar el borrador y completar el trabajo. De ahí que este documento tenga únicamente el carácter de un trabajo preliminar. A pesar de ello se consideró conveniente presentarlo a los participantes en el "Curso Internacional sobre Criterios para Asentamientos Rurales" para que sirviera como una guía en el Curso y como documento de trabajo para discusión.

- 
- (1) Participaron expertos de los siguientes organismos:  
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) de la OEA.  
Secretaría General del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA).  
Grupo Asesor de FAO para la Integración Centroamericana (GAFICA).  
Misión Agrícola de Israel para Centroamérica.  
Grupo de Estudio de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural para Centroamérica y Panamá.

## Introducción

Este trabajo discute algunos criterios básicos necesarios para planificar proyectos de asentamientos rurales del tipo de colonización (establecimiento de un grupo de gente en un lugar despoblado para cultivarlo) y del tipo de parcelación (establecimiento de un grupo de gente en tierras que ya se encuentran bajo algún grado de cultivo o parcialmente habitadas) también llamado reasentamiento y recolonización. 1/ No vamos a dictar cuales son los términos que deben emplearse ya que existe gran diversidad de usos aún dentro de la zona centroamericana y del Caribe, hablándose en algunos países, por ejemplo, de colonias, parcelamientos o asentamientos. El hecho importante común a estos vocablos es que todos se refieren al establecimiento de nuevas unidades agrícolas o nuevos grupos de población rural.

Los proyectos de colonización de tierras ofrecen al planificador una rara oportunidad de implantar los regímenes de producción agrícola que mejor se adaptan a las posibilidades naturales y económicas de una zona y a los recursos humanos existentes. Los criterios que en general se emplean en la planificación de asentamientos rurales o parcelaciones se subordinan al tipo y a los objetivos del proyecto. Los proyectos de colonización o parcelación persiguen las siguientes finalidades:

1. dedicar al cultivo intensivo las zonas que se habían explotado sólo extensivamente.
2. elevar o diversificar la producción agrícola.
3. descongestionar las regiones demasiado pobladas.
4. dar asentamiento a poblaciones desarraigadas, o campesinos sin tierra.
5. ofrecer ocupación a los desalojados por obras de embalse o por catástrofes naturales.

---

1/ Queda fuera del alcance de este trabajo evaluar los usos que la colonización tiene como instrumento de desarrollo rural en relación a la diversidad de otros instrumentos de desarrollo rural.

#### IV.1.3

En casos particulares puede haber otros objetivos de carácter más específico, como el caso en que, por razones estratégicas, se busca poblar una zona fronteriza. Esta variedad de los objetivos iniciales que se persiguen en los asentamientos rurales dificulta establecer criterios de validez general.

Existen, además, una gran variedad de tipos de asentamientos rurales, según los diversos factores que intervienen en su formación. Aunque en este trabajo nos referimos principalmente a los asentamientos rurales que planifican las entidades estatales, en la región centroamericana y del Caribe también se da, a título de ejemplo, la colonización espontánea del Petén por los indígenas kekch'és, la ocupación en precario de tierras de propiedad particular por los llamados "parásitos" en el caso de Costa Rica y la colonización auspiciada por entidades no estatales, tal como la organizada por la organización católica Maryknoll en la región de Ixcán, Guatemala. La importancia de los procesos de asentamiento y poblamiento no estatales es que constituyen experiencias cuyo análisis puede rendir conocimientos que pueden aprovecharse en la acción colonizadora estatal. En algunos casos dichos proyectos plantean la necesidad y conveniencia de cooperación y aún de ayuda directa por parte de las entidades colonizadoras estatales.

La organización de las unidades agrícolas y del trabajo en los asentamientos puede ser individual, cooperativa, colectiva o una combinación de estas formas. El régimen de tenencia de la tierra empleado en las unidades agrícolas puede ser la aparcería, el arrendamiento, el usufructo, la propiedad o la enfiteusis. 2/ Es perfectamente concebible y deseable que durante el ciclo de asentamiento -desde la fase inicial a la de consolidación- el beneficiario pase por distintas gradaciones en el dominio de la tierra; y que el trabajo del beneficiario y la organización de las unidades agrícolas se adapte a las modalidades individuales o cooperativas, ya sea en sucesión o como alternativas, según convenga a los requerimientos del adiestramiento agrícola y a la idiosincracia y situación socioeconómica del beneficiario en un punto dado del ciclo de asentamiento.

En fin, los asentamientos también pueden estar dedicados a diversos tipos de explotación, tal como la ganadera, agrícola, forestal, agroindustrial, así como a combinaciones de estos tipos.

---

2/ La enfiteusis es la cesión perpetua o por largo tiempo del dominio útil de una finca mediante el pago anual de un canon al que hace la cesión, el cual conserva el dominio directo.

### 1. Criterios Tecnológicos

Al iniciar los asentamientos deberá promoverse una tecnología que esté al alcance de los medios económicos y de la mentalidad campesina sin pretender dar de un solo salto el paso de una agricultura primitiva y rudimentaria a una agricultura totalmente tecnificada.

Un ejemplo de esto es que si el campesino está acostumbrado a trabajar con macana (chuzo), machete y azadón, puede mejorarse su tecnología enseñándole y dándole las facilidades para que utilice arados, cultivadores y otros instrumentos de tracción animal (bueyes, caballos o mulas) en vez de propiciar el uso de tractores. Esta mejora en tecnología le permite al campesino cultivar una mayor cantidad de tierra y aprovechar mejor su esfuerzo; por otra parte los elementos de mantenimiento están a su alcance y a menor costo; no eroga dinero en efectivo para combustible, lubricantes, repuestos y trabajo especializado en mecánica, como en el caso de un tractor. Se aprovecha también la mano de obra, único factor de la producción que es abundante en nuestro medio rural. Cuando ya se ha superado la etapa inicial y el agricultor ha capitalizado bajo este sistema, podrá ser aconsejable, si las circunstancias lo demandan, introducir máquinas complicadas. En todo caso, cuando se trate de trabajo individual (familiar) y parcelas pequeñas, no es aconsejable la compra de maquinaria costosa por un solo agricultor, sino hacer uso de maquinaria que se alquile para labores indispensables o que funcione bajo un régimen cooperativo.

Habrán casos en que el uso de algún tipo de maquinaria se haga indispensable para poder trabajar las tierras desde el principio, en cuyo caso deberá acudir a los servicios estatales de mecanización o a la formulación de servicios cooperativos con personal especializado para el cuidado y manejo de la maquinaria y de la administración del servicio.

Muchos agricultores y cooperativas de mecanización han fracasado en Centroamérica, pues sin tener los conocimientos necesarios se les ha inducido a usar maquinaria por medio del otorgamiento liberal de créditos para tal fin.

Asimismo, la producción deberá iniciarse con cultivos anuales de consumo en los que el campesino ya tiene alguna tradición como maíz, frijol, arroz, etc., o cultivos comerciales (oleaginosas, fibras, etc.) que no sean perecederos, de preferencia con posibilidades de industrialización en la propia zona de producción. No es aconsejable iniciarse con cultivos cuyas ventas requiera mucha calidad o cuyo proceso



de manejo requiera condiciones muy especiales en cuanto a cuidados y cantidades mínimas de exportación por embarque, a menos que se cuente precisamente con los sistemas adecuados de comercialización. Un ejemplo de este tipo de cultivos es el banano y pueden serlo también algunas hortalizas, frutas (tomate, fresa, melón) y las flores.

Es muy importante tener en cuenta también la amplitud y seguridad de los mercados, especialmente cuando se trata de artículos que no son de consumo general y cuando no se tiene una organización adecuada para la comercialización.

Los cultivos permanentes que producen a largo plazo deben propiciarse sólo como medio de que el campesino invierta y capitalice sus propios recursos, o cuando exista un financiamiento especial y adecuado para ese tipo de cultivo.

Debe evitarse también inicialmente el cultivo de productos que exijan una alta tecnología o que requieran el uso de materiales peligrosos (insecticidas de alta potencia) tales como el algodón.

No se trata, por supuesto, de prescindir para siempre de determinados cultivos, sino de evitar posibles pérdidas, endeudamientos y frustraciones que en una primera etapa podrían ser desalentadores para la consolidación económica y la estabilidad emocional de los campesinos. Se trata de evitar también que con un fracaso se pierda la confianza en la búsqueda de una nueva tecnología y en los técnicos que la aconsejan.

Sin embargo, a medida que el campesino va adquiriendo nuevos conocimientos y obteniendo experiencia en el nuevo ambiente con prácticas tecnológicas más avanzadas, se podrá ir pensando en desarrollar actividades que inicialmente deben evitarse.

En cuanto a tipos de explotación cabe preguntarse si debe hacerse agricultura, ganadería, explotación forestal o una combinación de ellas. Aunque la respuesta depende de una gran cantidad de factores, en términos generales se puede decir que si los suelos son aptos para una agricultura permanente es ésta la que más conviene porque produce más altos rendimientos con una menor inversión de capital y consume mayor mano de obra; y que la crianza de animales debería tenerse como un complemento para utilizar algunos productos o subproductos de la agricultura, como una forma de utilizar parte del tiempo de la mujer campesina o de los hijos menores, crianza de conejos y aves por ejemplo, y como una fórmula para mejorar la dieta alimenticia con la leche, carne y huevos.

Ahora bien, cuando los suelos no sean adecuados para una agricultura permanente y en cambio puedan utilizarse para ganadería o bosques, una de éstas deberá ser la actividad comercial principal y la agricultura ser secundaria o de subsistencia.

## 2. Criterios de Infraestructura

### a) Infraestructura económica

Se refiere a construcción de vías de comunicación, obras de riego, de drenaje, desmonte de áreas vírgenes selváticas, silos, plantas industriales, etc.

En cuanto a vías de comunicación, es indispensable y recomendable que los de penetración a la colonia y los principales caminos de acceso para sacar los productos sean construídos por la entidad gubernamental correspondiente; pero los caminos secundarios o entre parcelas debe construirse por, o con la colaboración estrecha, de los propios interesados.

En cuanto a riego, dadas las condiciones pluviales que generalmente se encuentran en el área centroamericana, por lo general no es indispensable que se incluyan en la primera etapa del desarrollo de las colonias. La inversión que generalmente requiere el riego no se justifica mientras se puedan obtener cosechas satisfactorias con las lluvias. Si la meta es aumentar el ingreso anual del agricultor y si las circunstancias lo permitieren, sería preferible dar un poco más de tierra sin riego.

Sin embargo, esto no quiere decir que se descarte el uso del riego. Podrá introducirse el riego siempre y cuando el agricultor ya haya habilitado y esté usando toda su tierra y cuando ya tenga capacidad de pago para financiarlo. Un buen sistema inicial de riego es el pozo individual, que sin requerir una inversión muy alta le permite regar una parte de la parcela, hacer un mejor uso de su tierra y mano de obra durante la época seca y al mismo tiempo aprender el uso adecuado del agua sin destruir el suelo.

Los sistemas de riego más complejos que abarcan toda una colonia o un grupo de agricultores en un mismo sistema colectivo, deben emprenderse por los organismos del estado con inversiones más fuertes siempre y cuando el agricultor ya esté estabilizado y tenga alguna experiencia.

Cuando el agua de lluvia no permita obtener una cosecha satisfactoria, las obras de riego deberán ser previas al asentamiento de los campesinos. Más o menos el mismo criterio usado en el caso del riego debe utilizarse con el drenaje; es decir si el anegamiento de las tierras es permanente o representa un obstáculo para la obtención de cosechas, las obras de drenaje deben efectuarse previamente al asentamiento de los campesinos; pero si no es un factor totalmente limitante deberá procurarse, durante la primera etapa, la utilización de la tierra con medidas alternativas y estudiar la posibilidad de que las obras necesarias de drenaje puedan realizarse con la colaboración de los interesados. Una alternativa al drenaje podrá ser la siembra de arroz o el mantenimiento de ganado en la época lluviosa y la siembra de cultivos de humedad en la época seca. Desde luego esto es aplicable si la inundación es estacional y parcial (en una parte del terreno).

Cuando se trate de zonas vírgenes selváticas y sea necesario efectuar desmontes como paso previo al cultivo de la tierra, será conveniente analizar previamente el valor de las maderas. Si su calidad lo justifica deberán explotarse para obtener sus beneficios y financiar en parte el desarrollo de las colonias. Cuando en la explotación maderera se utilice maquinaria pesada, puede utilizarse esa misma maquinaria para destronconar y limpiar la tierra. De lo contrario, la labor de desmonte debe hacerla el campesino con sus propios recursos y en forma paulatina, ajustando el tipo de explotación a las circunstancias. Por ejemplo, si se desmonta con hacha y machete puede iniciarse el cultivo de pastos mientras se da tiempo a que los troncos se pudran; el uso del fuego para limpiar es inevitable y hasta indispensable en este caso.

La decisión de invertir en otro tipo de infraestructura económica -aserraderos, plantas industriales, plantas de procesamiento, silos- deberá justificarse con criterios económicos.

#### b) Infraestructura Social

Aunque la localización de las obras de infraestructura social -vivienda, escuela, clínica, iglesia, etc.- debe contemplarse en cualquier planificación física para permitir un crecimiento ordenado y lógico de las colonias, su construcción debe efectuarse con el esfuerzo y participación personal de los interesados, por dos razones básicas:

Una es el factor inversión. Es posible que la inversión en una sola colonia no sea muy alta para la capacidad de inversión del país, pero si se trata de muchos miles de campesinos y de varias decenas de colonias, el país no estará en condición de financiar todos los aspectos; ante semejante alternativa, es preferible que se garantice el financiamiento de los factores de producción más importantes, tales como el crédito, la asistencia técnica y la comercialización, o de los servicios sociales mismos: maestro, médico, educadora del hogar, etc.

La otra razón es que la construcción de estas obras debe basarse en las motivaciones de los campesinos, hacerse durante el tiempo libre y utilizarse como instrumento para la organización y el desarrollo de la comunidad. Es importante señalar que sólo mediante la participación y esfuerzo de los colonos puede lograrse un desarrollo comunitario acelerado y sostenido.

Además, la escuela, la vivienda o la clínica pueden funcionar inicialmente en locales rústicos construídos con la propia mano de obra de los colonos y con materiales asequibles localmente.

Será cuando los campesinos estén bien organizados y tengan mejores ingresos y capacidad de pago que deberán pensar en mejorar la vivienda, la escuela, la clínica y otras obras de infraestructura social.

### 3. Criterios de Crédito

El crédito es un elemento esencial en los asentamientos rurales; sin embargo, en muchos casos no se ha otorgado y en otros se ha abusado de él. Cuando no se otorga, el campesino abandonado a sus propios recursos sufre serias penalidades para salir avante; y cuando se otorga indiscriminadamente se tienen como consecuencias bajas recuperaciones cuando no morosidad absoluta o abandono de la colonia por parte de los beneficiarios de reforma agraria. De ahí que conviene establecer algunos criterios básicos que permitan una ayuda efectiva al campesino pero sin fomentar el paternalismo nocivo ni endeudarlo por encima de su capacidad de pago por motivos injustificados. Además, para que el campesino se arraigue en la colonia y se convierta en un empresario debe poner un gran esfuerzo de su parte.

Se da por sentado que el crédito debe ser supervisado. No podría pensarse que fuera posible otro tipo de crédito, cuando el campesino carece de experiencia crediticia.

Para el primer año, cuando el campesino no ha obtenido ninguna cosecha, debe proporcionarse un crédito de instalación y subsistencia indispensable para que pueda vivir mientras obtiene los primeros productos de la tierra. La parte del crédito correspondiente a alimentación deberá ser de preferencia en especie (alimentos) a efecto de que el campesino pueda contar en el propio lugar y a precios adecuados con los alimentos indispensables, evitándole la pérdida de tiempo de recorrer largas distancias para conseguirlos o caer en manos de especuladores. Este tipo de crédito deberá otorgarse exclusivamente durante el primer año, a menos que una catástrofe o razones perfectamente justificables de otra índole aconsejen prolongarlo o renovarlo.

Una alternativa quizá más recomendable que el mismo crédito de subsistencia, es la utilización de los colonizadores en la construcción de caminos y otras obras de infraestructura, donde tengan la oportunidad de ganar un salario que les permita subsistir mientras obtienen productos e ingresos de sus propias cosechas.

El crédito para la producción propiamente dicho deberá suministrarse en las cantidades y para las necesidades que sea indispensable: semillas, fertilizantes, pesticidas e instrumentos de labranza. Deberá procurarse que estos créditos también sean en especie, a efecto de garantizar que el campesino cuente con los materiales adecuados (no con aquellos que los comerciantes les quieren vender) y de que el crédito se aplicará efectivamente a la producción.

Deberá evitarse conceder crédito para compra de maquinaria o herramienta cuyo uso está fuera del conocimiento y posibilidades de pago del campesino. Sin embargo, cuando las circunstancias lo permitan puede ser muy aconsejable el crédito para compra de animales de trabajo y las herramientas y aperos correspondientes.

Cuando un crédito incluye el pago de ciertas labores hechas a máquina por terceras personas (preparación del terreno, destronconado, etc.) el pago deberá hacerse directamente a la persona que ha ejecutado el trabajo.

El crédito para pago de jornales deberá incluir únicamente los jornales del agricultor y su familia durante los primeros dos o tres años (equivalente a crédito de subsistencia). Una vez el campesino esté afianzado en el lugar y obteniendo cosechas satisfactorias no se justifica seguirle concediendo crédito para jornales; éste tiene que ser parte de su esfuerzo a efecto de que su capacidad crediticia pueda utilizarse en otros aspectos que le permitan capitalizar más rápidamente, tales como adquirir otras herramientas, introducir riego u otras mejoras a la tierra.

El crédito para pago de mano de obra asalariada deberá incluirse sólo en casos excepcionales en que la naturaleza de la explotación justifique el uso de mano de obra de fuera en ciertos períodos (cosecha, siembra, etc.).

Sirvan estos criterios como normas de tipo general sobre los aspectos del crédito aquí tratados. Otros aspectos como intereses, plazos, recuperaciones y otras modalidades son determinados de acuerdo con las leyes y reglamentos crediticios locales.

#### 4. Criterios sobre asistencia y organización de los beneficiarios

Este es uno de los aspectos en que debe ponerse la mayor atención y dedicarle la mayor importancia pues en él radica principalmente la promoción del desarrollo.

La presencia y trabajo de los agentes de cambio -promotores polivariantes, extensionistas, etc. - es más importante y debe tener prioridad sobre otros aspectos de un asentamiento rural, debiendo asignarse en la cantidad que sean necesarios.

De acuerdo con la experiencia en Italia e Israel, que han obtenido resultados positivos en este tipo de trabajo, un agente de extensión puede atender adecuadamente de 60 a 100 familias en parcelas individuales.

La calidad humana, la capacidad de trabajo y la mística son factores esenciales para un agente de cambio, y no deberá escatimarse ningún esfuerzo para contratar, adiestrar y mantener a los agentes idóneos. De ellos dependerá la motivación y organización de los campesinos y de sus familias para fines económicos, sociales y culturales. Una comunidad que trabaja organizadamente y que tiene líderes positivos podrá seguir por sí sola su desarrollo y buscar por su propia iniciativa la ayuda externa que necesita.

La labor del extensionista o el promotor, además de la presentación de servicios de asistencia técnica para los cultivos o crianza de animales, deberá estar encaminada a promover la organización de cooperativas, clubes, comités u otro tipo de asociaciones de servicio a la comunidad. En la medida en que un agente de cambio logre organizar y deje funcionando por sí solas a organizaciones como las apuntadas, habrá cumplido su misión y evitará el tutelaje permanente de los beneficiarios.

#### IV. 1. 11

La labor de los extensionistas o promotores debe apoyarse con la asesoría de especialistas que trabajen para un grupo de promotores o de colonias, por ejemplo especialistas en cooperativismo, agricultura, ganadería, desarrollo de la comunidad, comunicaciones, etc.

La presencia de los maestros de escuela es indispensable y más necesaria que la existencia de un edificio escolar; la presencia de un médico o un enfermero es, asimismo, más importante que la existencia de una clínica. En el aspecto social, son precisamente tales servicios de educación y salud los que nunca deben faltar en un asentamiento rural.

##### 5. Criterios de Ingreso

Aunque el ideal sería que los campesinos obtuvieran altos ingresos, para ser realistas conviene fijar una meta mínima de ingreso que pueda cumplirse y que de todas maneras sea más alta que el actual promedio de ingreso de un campesino. Una meta mínima podría ser el equivalente del salario agrícola anual mínimo en la zona, pensando, desde luego, que el tamaño mínimo de parcela permitirá aumentar esta meta con el transcurso del tiempo a medida que se hagan otras inversiones y se intensifique la producción. Esta meta mínima podría fijarse para los dos o tres primeros años; y fijar otra parte para el año de consolidación del plan, que podría ser equivalente al salario de un obrero industrial no especializado. De todas maneras el criterio para establecer la meta mínima de ingreso deberá contemplar la máxima utilización de la mano de obra.

##### 6. Criterios sobre Patrones de Asentamiento

Un asunto muy debatido entre los planificadores es el de la disposición de la población dentro de un asentamiento: si debe ubicarse en núcleos en forma concentrada o debe ubicarse en forma dispersa, viviendo cada uno en su parcela.

Dos factores inciden directamente para tomar una decisión a este respecto. Uno es el tamaño de la parcela y otro las costumbres y patrones culturales de la población que se trata de asentar.

Cuando la parcela es pequeña (menor de 15 has.) y si no existen antecedentes culturales que indiquen lo contrario, se considera aconsejable planear núcleos de vivienda (caseríos, villorrios o aldeas) donde la población tenga fácil acceso a los servicios, la comunicación entre las personas sea fácil y la distancia de la vivienda a los campos de cultivo

no sea muy grande (no más de 3 kms.). En este caso siempre deberá preverse que en el lugar de la vivienda el campesino cuente con un solar de tamaño adecuado (mínimo de 2.500 y máximo de 10.000 m<sup>2</sup>) para desarrollar actividades intensivas (hortalizas, frutales, crianza de animales) y para ubicar instalaciones que es conveniente tener cerca de la casa por la supervisión permanente que necesitan (gallineros, establos, etc.).

Cuando la parcela es suficientemente grande para permitirle al campesino desarrollar una economía mucho más sólida capacitándolo para pagar los servicios indispensables por sí solo (electricidad, agua potable, etc.) y por otra parte los antecedentes culturales no lo impidan, podría ser aconsejable propiciar una comunidad dispersa, planeando la vivienda en la propia parcela.

Desde luego hay otra serie de factores que influyen en cada caso sobre una decisión de esta naturaleza, tales como el tipo óptimo de explotación, la distancia a los centros urbanos, la topografía de la región, las vías de comunicación, etc.

Sea cual fuere la decisión que se tome, deberá recalarse que la meta final es el desarrollo de la comunidad y que para acelerarlo se necesita facilitar el acceso a los servicios públicos, la comunicación entre las personas y la organización de grupos.



## SELECCION DE LABRADORES PARA PROYECTOS DE COLONIZACION DE TIERRAS \*

Por

Hans Meliczek \*\*

### I INTRODUCCION

Los proyectos de colonización de tierras ofrecen al planificador una buena oportunidad para implantar los regímenes de producción agrícola que mejor se adapten a las posibilidades naturales y económicas de una zona y a los recursos humanos disponibles en ella. No obstante esas ventajas, la colonización de tierras está erizada de dificultades, y son muchas las colonias que no han colmado los propósitos perseguidos.

La suerte de un proyecto de colonización depende en gran parte de cómo responda el campesino, así que para conseguir brillantes resultados y para que las inversiones usualmente comprometidas produzcan réditos máximos, se impone una selección de los colonos más apropiados.

Es difícil especificar los requisitos necesarios para ser un buen colono, ya que se subordinan al tipo y a los objetivos del proyecto. Los proyectos de colonización tienen por finalidad dedicar al cultivo intensivo las zonas explotadas sólo extensivamente hasta entonces, elevar o diversificar la producción agrícola, descongestionar las comarcas superpobladas, dar asentamiento a los nómadas, y ofrecer ocupación a refugiados, maestros y ex-combatientes, o a los desalojados por las obras de un embalse o por catástrofes naturales. Aunque son esos objetivos los que determinan en sumo grado la categoría del aspirante admisible, algunos de ellos dejan sólo escaso margen para una selección genuina. Hasta en los proyectos de esta clase se hace necesario una minuciosa ponderación para poder seleccionar a los individuos más adecuados.

---

\* Este artículo se tomó de: Reforma Agraria - Colonización y Cooperativas No. 1 Año 1969. Págs. 38 a 49. Dirección de Instituciones Rurales FAO, Italia. Lo reproducimos en forma condensada y suprimiendo referencias bibliográficas.

\*\* Especialista en Tenencia de Tierras, Dirección de Instituciones Rurales, FAO, Roma.

Le extensa variedad de los objetivos iniciales de los proyectos de colonización dificulta el establecimiento de unas normas selectivas que sean válidas en general. Sin embargo, se trata de algo tan importante para planificar un proyecto, que estimamos útil examinar algunos factores pertinentes y determinar hasta que punto influye en el desarrollo del plan la aplicación de ciertos criterios selectivos.

## II CRITERIOS SELECTIVOS

### 1. Aspectos generales

Entre los requisitos más importantes para una colonización satisfactoria está el sincero interés del aspirante a colono. El peticionario ha de desear establecerse en la zona, convencido de que viviendo y trabajando en ella tendrán él y su familia un óptimo porvenir. La experiencia desaconseja emprender proyectos de colonización con individuos reacios, pues están condenados al fracaso desde el mismísimo principio.

Velando por la buena armonía de la comunidad, se recomiendan colonos de buen carácter y sin prejuicios, sanos, que no padezcan enfermedades infecciosas y físicamente aptos para el trabajo.

Pese a la índole general de estos principios, pocos organismos de colonización reconocen y aprecian su importancia. En la Nigeria oriental, los colonos tienen que pasar por las autoridades policiales y sanitarias para ser admitidos y en Madagascar se le somete a reconocimiento médico. Por lo general, sin embargo, se presta poca atención a estos requisitos; propietarios absentistas, sujetos socialmente inadaptados y otros individuos, apáticos o incapaces para estos trabajos, eran admitidos al principio en muchos proyectos.

### 2. Edad y situación familiar

Con todo proyecto de colonización suele aspirarse a ampliar la superficie en cultivo y a promover una agricultura eficiente. Para lograr esos objetivos es costumbre dar prioridad a los peticionarios más jóvenes, por considerárseles más idóneos físicamente y mejor dispuestos a seguir esta nueva vida que los mayores. Generalmente los organismos de colonización eligen a los solicitantes de veinte a cuarenta años, con una marcada preferencia por las edades menores.

Aunque desde el punto de vista puramente económico sería aconsejable admitir solo colonos en las edades económicamente más productivas, también los de mayor edad desempeñan una misión de importancia: su presencia puede ser esencial para una vida comunitaria estable y en buena armonía y no debe excluírseles.

### IV.2.3

Igual importancia reviste la capacidad de adaptación al nuevo ambiente, virtud que no debe buscarse sólo en los solicitantes más jóvenes sino también entre quienes abandonaron antes su medio tradicional. Esta cualidad define al emprendedor y suele llevar aparejadas condiciones para reaccionar positivamente a las nuevas circunstancias.

Existe asimismo una estrecha correlación entre la edad del colono y su situación familiar. Si la admisión no está limitada a los menores de veinte años, la colonia agraria estará compuesta principalmente de matrimonios con familia. En muchos países los casados gozan de preferencia sobre los solteros, pues es cosa probada que los colonos con responsabilidades familiares arraigan más pronto, en general, que los solteros.

La composición numérica de la familia suele tomarse como elemento calificador para la selección, particularmente en los proyectos en que el tamaño de la finca requiere mano de obra familiar numerosa.

#### 3. Lugar de origen

Estableciéndose las colonias de estos proyectos en territorios anteriormente desiertos o poco poblados, es necesario llevar a ellas gente de fuera de las comarcas contiguas o de zonas distantes. Pueden formar grupos homogéneos de una zona determinada o consistir en individuos de diferente extracción étnica, religiosa y social.

Se han emprendido exitosamente proyectos de colonización con oriundos de varias partes de un país, e incluso de diversos países en Africa Oriental. En Kite, uno de los mejores asentamientos de Tanzania, hay colonos que fueron escogidos en puntos a más de cien kilómetros, y tan gran distancia resultó ser una de las principales causas del reducido movimiento. Lo mismo sucede con el proyecto del río Awash en Etiopía y con la colonia de Bamileke en Camerún. Se puede extraer la conclusión de que, en determinadas circunstancias, los mejores colonos son los arrancados de su ambiente tradicional para asentarlos algo más lejos, lo cual les dificulta la vuelta. Esta táctica tiene sus limitaciones, pues sólo es aplicable cuando hay tierras de sobra y a condición de que los nuevos asentamientos no priven a la población local de los terrenos que tienen ya en cultivo. En países con una fuerte demanda de tierra es prácticamente imposible pretender dar asentamiento a los forasteros.

La concesión de terrenos a los residentes en las inmediaciones tiene la gran ventaja de que los favorecidos están hechos ya al lugar. Quien es extraño al nuevo ambiente, con respecto a su propia tierra y a sus vecinos, obvio es que tiene más problemas que los lugareños, y muchas colonias fracasan porque los colonos difícilmente se adaptan al nuevo medio. Por ejemplo, los intentos para asentar labradores javaneses en Sumatra fallaron porque los colonos no estaban familiarizados con los nuevos métodos de cultivo que iban a emplear. Aunque los proyectos cuajen, vistos por su lado económico, puede todavía haber desavenencias sociales en la nueva comunidad heterogénea. En algunos proyectos concebidos en Ceilán para familias de varias partes del país no se han podido crear colectividades estables, pese a que la mayoría de los colonos, anteriormente en la pobreza, han hecho su agosto. Disputas y choques son frecuentes entre ellos; el juego y la embriaguez imperan.

Israel es otro de los países con gran experiencia en asentamientos de gentes de procedencias y extracciones sociales diversas. A los comienzos de la inmigración masiva, los organismos de colonización seguían la política del "crisol", presumiendo que, "fusionándolos de intento, los colonos se volverían israelíes". Los pueblos así creados no prosperaban, y muchos de ellos sobrevivían con dificultad. Para establecer colonias más florecientes se implantó un nuevo sistema, aplicado por vez primera en la región de Lakhish. Desde entonces, los colonos, formando grupos por países de origen, son instalados alrededor de los centros rurales en comunidades aparte y cohesivas. Tal y como los planificadores se lo habían propuesto, se está operando una integración gradual y fluida entre los diversos grupos de colonos.

#### 4. La instrucción

Siendo la población agraria de los países en desarrollo por lo general poco instruída, sólo algunas autoridades pueden apoyarse en la instrucción como criterio selectivo. Los escasos solicitantes que han asistido a la escuela suelen ser de espíritu más abierto que los labradores sin estudios, y mejor dispuestos a aceptar ideas nuevas. Siempre que sea pertinente, debe dárseles la preferencia.

Los asentamientos con muchachos recién salidos de la escuela presenten, sin embargo, muchas dificultades; suelen desconocer las condiciones locales, ser demasiado jóvenes, inexpertos e insuficientemente aptos para las pesadas faenas que los proyectos de colonización exigen. Además, como su nivel cultural es más alto que el de sus paisanos campesinos, se sienten también más inducidos a buscar puestos

mejor pagados y abandonan la colonia agraria. Ahora bien, no siempre se les puede excluir de otros nuevos proyectos de colonización. Muchos países en desarrollo se ven ante la necesidad de hallar empleos ventajosos para las jóvenes promociones escolares, y como la industria no puede absorber sino una reducida proporción, habrá que emprender proyectos que sean tan atractivos para estos futuros aspirantes como para quedarse en su tierra. La solución de este problema podría estar en Movimientos de precursores, Cuerpos de promoción rural y otras instituciones para militares.

Los planes de colonización de tierras van a menudo asociados a programas de enseñanza y extensión agraria, y son muchos los países que ofrecen cursos de capacitación antes de que los labradores se trasladen a la colonia o durante las pausas de la campaña agrícola.

Una capacitación demasiado intensiva tiene, no obstante, sus riesgos. En Nigeria, casi todos los capacitados consideraban este mayor grado de instrucción como un medio para conseguir empleo fuera del sector agrícola, y no para trabajar mejor la tierra, y, hasta 1962, del sesenta al setenta por ciento de los primeros colonos dejaban la comunidad agraria. Desde entonces, la selección se basa en la experiencia como agricultor, y esta nueva clase de colono ha dado tan buen rendimiento como los titulados que seguían en la colonia.

#### 5. Experiencia agrícola

El ejemplo de Nigeria revela que la sola capacitación no basta para hacer un buen colono. La competencia profesional es requisito indispensable. En los asentamientos autónomos de Tailandia se adjudicaron tierras a muchos desocupados procedentes de centros urbanos, y como no pudieron adaptarse a aquella nueva vida, abandonaron la colonia. En Tanzania se había estipulado al principio que los colonos fuesen agricultores de profesión y con deseos de vivir y trabajar en las zonas de asentamiento, pero este criterio no era observado en general. A los jóvenes sin empleo en la ciudad se les animaba a instalarse en las colonias para descongestionar las urbes vecinas, mas como tenían escasa inclinación a establecerse como agricultores, muchos se iban en cuanto se les presentaba una oportunidad. Igual ocurría en las colonias iraquíes de Miri-Sirf, donde el cuarenta y cinco por ciento de los adjudicatarios estaba constituido por ex-funcionarios públicos, titulados de escuelas de agricultura y gentes sin experiencia práctica. Más de la mitad se dispersaron, subarrendando sus tierras recién adquiridas a la población campesina local.

#### IV.2.6

Vistos los resultados negativos de las colonias creadas para individuos sin formación agrícola, varios países han revisado sus criterios de selección, y ahora exigen experiencia profesional. El éxito ha sido manifiesto en las colonias kenianas de elevada densidad y en los planes de agricultura en grupo para Uganda, donde el labrador sin tierras y sin trabajo constituía originariamente un criterio selectivo considerable.

Cuanto se ha dicho sobre la experiencia agrícola en general es también válido, hasta cierto punto, con respecto a las especialidades en técnicas culturales. No siempre se encuentran labradores que conozcan los métodos de cultivo que han de emplear en el nuevo plan, pero deberá hacerse todo lo posible para escoger aquellos que, después de alguna práctica, acaben por dominarlos. En Tailandia, por ejemplo, algunos asentamientos cooperativos fracasaron porque los colonos no estaban experimentados en los métodos del cultivo de regadío.

#### 6. Otros oficios y actividades no agrícolas complementarios

Para crear comunidades viables en una nueva colonización no suele ser suficiente reunir un grupo de nada más que buenos agricultores. El nuevo asentamiento necesita también de alguien que sepa algún oficio, y, especialmente en las colonias pequeñas, conviene que los colonos mismos hagan trabajos de artesanía. Por ello, algunos países, como Bolivia, Ghana, Malawi y Tanzania, tienen por norma conceder prioridad para la adjudicación de tierras a quienes ejerzan algún oficio adicional.

Casi todos aquellos países, sin embargo, fijan ciertos límites a las actividades no agrícolas. Así, en Malasia, a los colonos les está prohibido instalar comercios, porque se verían forzados a dedicar más tiempo a sus negocios que al laboreo de la tierra. Esta medida contribuye también a evitar la competencia con las nuevas cooperativas de la colonia. En otros se admiten agricultores adventicios a condición de que sus actividades marginales les ocupen sólo parte de la jornada laboral. Ahora bien, como no viven exclusivamente de la tierra, se les dan unidades de explotación más pequeñas que las de los cultivadores a tiempo completo. De esta forma, los colonos recientemente establecidos tienen derecho a utilizar los servicios de los tractoristas, carpinteros, mecánicos, albañiles, etc.

Estas clases de concesiones deben ser muy vigiladas, porque se cae fácilmente en el error. En los planes de agricultura de grupo, de Uganda, se adjudicaron tierras a miembros influyentes de la comunidad

tales como los comerciantes y los maestros; pero, siendo ajenos a las actividades agrícolas, no sabían cultivarlas debidamente. Visto que su proceder impedía el desarrollo de los proyectos, se modificaron los métodos de selección para que en las colonias tengan tierras solamente los agricultores genuinos.

Otra dificultad con que las comisiones seleccionadoras tropiezan a menudo está en juzgar la admisibilidad de los agricultores que trabajan ocasionalmente fuera de sus propias fincas, dedicándose a la caza o la pesca, o a recoger leña y miel en el monte o a carbonear. Siempre que esas actividades no disminuyan el trabajo en la finca, dan prueba de iniciativa individual, y frecuentemente es aconsejable incluir a estos labradores ocasionales en el grupo de colonos. No deben ser elegidos, sin embargo, quienes trabajen todo el día fuera del sector agrícola, ya que no representan el prototipo del colono rural.

#### 7. Financiación

Varios países emprenden colonizaciones agrarias para ayudar a los agricultores pobres y sin tierra. En Brasil, Chile, Malasia y Tailandia, uno de los principales requisitos para ser admitido es la carencia de tierras o poseer unidades de explotación antieconómicas. Tratándose de proyectos de este tipo, en que los aspectos sociales de la colonización son de importancia primordial, las autoridades tienen que facilitar a los colonos, al menos inicialmente, algún capital de explotación y algunos servicios. La falta de medios propios es con frecuencia un grave impedimento para esta clase de colono, pues, en muchos planes del mundo entero, tiene que ponerse en manos de prestamistas apenas inicia su profesión de agricultor independiente.

También se han realizado proyectos de colonización con gentes dotadas de medios propios. En los planes de escasa densidad como los de Kenia, pongamos por caso, los peticionarios deben depositar en el Departamento de Colonización una primera entrega, de 100 a 200 libras esterlinas, a título de capital de explotación. En el Sudán, se adjudican tierras del Estado, en unidades de 1.000 a 2.000 feddans 1/ a los propietarios particulares de tractores, quienes han de poseer dotes administrativas y experiencia para explotar las fincas, y que contar con un mínimo de 2.000 libras para financiar el proyecto.

---

1/ 1 feddan = 0.42 Has.

Casi todos los proyectos en que los colonos tuvieron que contribuir con sus propios medios económicos han sido positivos, garantizando que sólo acudirán quienes tengan verdadero interés y vayan a trabajar con ahinco para no perder sus aportaciones.

El grado de aplicación de esta política depende del objetivo principal del proyecto. Por lo general, no será prudente concentrar las actividades de colonización de tierras en el sector demográfico más rico. Sin embargo, debe intentarse conseguir que hasta los colonos más pobres contribuyan con algo, ya que esto es un factor estabilizante.

En determinadas circunstancias pudiera ser necesario proveer de víveres o de capital a los colonos, pues la colonia no produce nada en los primeros momentos. Ahora bien, esa asistencia no debe prestarse en efectivo, sino bajo la forma de semilla, utensilios, abonos, cubiertas para viviendas, etc., lo que servirá de estímulo al colono para trabajar. Pero en ningún caso deberá la colonia ofrecer demasiados alicientes. La prestación de enseñanza, comida y alojamiento gratuitos, o el facilitar capital de explotación o algunos fondos para imprevistos, es inicialmente un señuelo para muchos peticionarios, pero reiteradas veces se ha comprobado que lo que interesa principalmente a gran parte de ellos son esas ventajas y servicios, en vez del progreso de sus fincas.

### III PROCEDIMIENTO SELECTIVO

Una vez determinados por las autoridades los criterios selectivos que desean aplicar, deberán aquéllas invitar públicamente a presentar solicitudes y proceder luego a la selección.

#### 1. Orientaciones para los aspirantes

Para poder iniciar como conviene la selección de colonos, hay que divulgar primeramente el programa de colonización y suscitar el interés de los aspirantes. Ello puede hacerse con anuncios por radio, carteles en las carreteras y otros medios audiovisuales. Hacer intervenir a los agentes de extensión agraria para que presten asistencia en una campaña de reclutamiento ha resultado ser aconsejable. Muy convincente, si bien costoso, es organizar visitas de peticionarios a la nueva zona, donde pueden obtener información de primera mano sobre el proyecto.



## 2. Comisiones seleccionadoras

Reclutar uno por uno a los colonos para un proyecto no es tarea fácil. La experiencia demuestra que lo mejor es valerse de un grupo de personas que intervengan directamente en los planes, integrado por el director del proyecto, funcionarios provinciales y estatales y representantes del organismo central de colonización. Los miembros de la comisión seleccionadora deberán, preferentemente, conocer algo la zona donde vayan a escogerse colonos, lo cual suele ser difícil, sobre todo cuando estos últimos proceden de varias comarcas. En tales casos, los Gobiernos delegan en las jerarquías tradicionales -jefes de poblado. En Ceilán, Níger y Kenia los colonos son seleccionados por una autoridad regional en la zona donde el peticionario reside. Esta autoridad suele ser un funcionario comarcal, pudiendo ser también asistido por los jefes de poblado. Quienes se hallan en mejores condiciones para comprobar si los solicitantes reúnen los requisitos necesarios son, sin duda, las autoridades locales en los puntos de origen. Sin embargo, no hay que fiarse demasiado de sus juicios. En África Oriental y en Liberia hubo jefes de tribu que designaron a conocidos elementos perturbadores, esperando así salir de sujetos indeseables para la comunidad. Para evitar estos casos, las recomendaciones de las autoridades locales deben considerarse solamente como conjeturas, reservando la decisión definitiva a las comisiones seleccionadoras. Este procedimiento ha tenido también éxito en programas de colonización para los que alguna organización no agrícola, tal como una asociación de juventudes o ex-combatientes, ha recibido el encargo de designar aspirantes a colonos.

## 3. Formularios de solicitud y entrevistas

Para facilitar la selección, algunos organismos de colonización piden a los aspirantes que llenen formularios de solicitud, los cuales sirven después como referencias. Estas solicitudes deberán prepararse de forma que reflejen claramente la situación personal del campesino y su familia, su experiencia, y si poseen utensilios de trabajo, y que no sólo señalen a los aspirantes más adecuados, sino también la clase de colono probablemente disponible. Sin embargo, puesto que nada dicen acerca del carácter del peticionario, deberán utilizarse solamente como fuente auxiliar de información.

Una entrevista con el solicitante es indispensable. Las autoridades del Camerún confieren particular importancia a estos contactos personales, y visitan a los peticionarios en sus puntos de origen, para conocerlos en su ambiente tradicional, enjuiciar su idoneidad y saber los

motivos que les inducen a emigrar. Por lo común, se les pide que se presenten ante la comisión seleccionadora para ser entrevistados, y no ha sido difícil interrogarlos en presencia de sus vecinos a fin de obtener respuestas más veraces. En Kenia se celebran repetidas entrevistas a primeros de mes, y los que no acuden con regularidad quedaban eliminados por su falta de verdadero interés.

#### 4. Selección individual o por grupos

Con el propósito de crear comunidades viables, algunos países tratan de aprovechar los lazos de la existencia en común entre campesinos, seleccionando a los colonos por grupos en vez de individualmente. En los planes de Uganda para la agricultura en grupo, por ejemplo, sólo podrán aspirar a colonos los socios de una cooperativa. Igual criterio se sigue en Tailandia; allí hay que hacer las peticiones para los proyectos de colonización por grupos, nunca por individuos aislados. A fines de 1967 se habían asentado así en Tailandia más de siete mil familias. Esto ofrece la ventaja de la homogeneidad en origen social y étnico y en inclinaciones personales. También se tiende con ello a mitigar la nostalgia, una de las principales causas de abandono de las nuevas colonizaciones.

En Uganda, sin embargo, este método de selección no ha tenido éxito. La decisión final se encomendó a las cooperativas, con la esperanza de que aprobasen y eligieran acertadamente; esperanza que resultaron vanas, pues en algunos casos fueron admitidos tenderos, maestros, jefes de tribu y otras personas influyentes que vivían de actividades ajenas a la agricultura. Para lograr mejores resultados tuvieron que intervenir las autoridades, modificándose los procedimientos selectivos al objeto de garantizar que los lotes se adjudicaran únicamente a quienes no percibieran ingresos fuera del sector agrícola.

#### 5. Orden de clasificación

En muchos países latinoamericanos con vastas extensiones donde establecer colonias agrarias el procedimiento selectivo es sencillo y práctico; se basa principalmente en el interés, la sinceridad y las aptitudes del peticionario. En otros se aplica una variada gama de criterios minuciosos que hacen más difícil la selección, pues hay que tener en cuenta un cierto número de factores.

Para facilitar la labor de las comisiones selectoras, algunos países han discurrido un sistema por el cual los diversos criterios selectivos se expresan cuantitativamente. El Organismo federal de

Colonización de tierras, de Malasia, clasifica a cada peticionario asignándole cierto número de puntos, según edad, hijos, tamaño de su propiedad y experiencia agrícola (véase cuadro 1). Se da prioridad a los solicitantes sin tierra comprendidos entre los veintiocho y treinta años, con más de cuatro hijos y experiencia en agricultura. En otros países se sigue este mismo procedimiento, con algunas variantes locales; se tiene en consideración el rendimiento medio de las cosechas principales, la cantidad de abonos utilizados, la renta pagada y las jornadas de trabajo anuales.

#### 6. Período de prueba

Las operaciones de colonización no terminan con la llegada de los colonos. Para dar por seguro el éxito, hay que guiar y proteger al colono durante los primeros años, y cerciorarse de que sabe desempeñar su cometido. Esto facilita la selección definitiva, pues sólo al que demostrara ser un buen agricultor transcurrido un determinado tiempo podrían concedérsele plenos derechos de propiedad, en tanto que habría que pensar en prescindir de quienes no alcanzaran el nivel apetecido.

Los aspirantes a colonos pueden también ser llamados a trabajar como asalariados en obras de carreteras, edificación, desbroce y saneamiento durante la fase inicial del proyecto. Tras un período de uno a dos años, durante el cual se habrá podido verificar el rendimiento y la conducta de los colonos, se estará en un buen momento para elegir a los más calificados para las etapas conclusivas del proyecto.

## IV CONCLUSIONES

La selección de agricultores para proyectos de colonización es una de las tareas más difíciles de realizar al ejecutar un programa de asentamientos. En la mayoría de los casos, la selección es de primordial importancia, y muchos proyectos han fracasado por falta de una política selectiva concreta.

La idoneidad del colono depende de la combinación de varios factores, los cuales varían conforme al tipo del proyecto. Si a lo que se aspira principalmente es a contribuir al desarrollo económico del país, el colono deberá poseer la pericia técnica necesaria y, por preferentemente, algunos medios económicos propios. Si, por el contrario, el programa de colonización tiene por primordiales objetivos los de carácter social, tales como rebajar una fuerte presión demográfica o crear puestos de trabajo para los desocupados, hay que atribuir principal importancia a las aptitudes y fácil disposición del colono para la

## CUADRO No. 1

Selección de colonos en Malasia por el sistema de puntos \*

Criterios	Puntos asignados
<b>Años de edad del peticionario</b>	
21	3
22 - 24	5
25 - 27	8
28 - 30	10
31 - 33	8
34 - 36	5
37 - 42	3
43 - 45	1
<b>Número de hijos</b>	
5 ó más	5
4	4
3	3
2	2
1	1
<b>Superficie de la propiedad</b>	
Menos de 1 acre <u>1/</u>	5
1 - 2 acres	4
2 - 3	3
3 - 4	2
4 - 5	1
Más de 5	0
<b>Ramo de experiencia</b>	
Producción de caucho	4
Cultivo de la palma oleífera	4
Horticultura	1
Ganadería	1
<b>* Resumen</b>	

1/ 1 acre = 0.40 ha.

convivencia. Análogas correlaciones rigen los demás criterios selectivos: edad y situación familiar, lugar de origen, homogeneidad de los grupos, grado de instrucción y experiencia en agricultura. Es, pues, necesario, aún cuando el solicitante haya de reunir sólo uno o dos de los requisitos para la admisión, tener también en cuenta otros factores de importancia que asimismo influyen en el desarrollo del plan.

El establecimiento de criterios selectivos es sólo el primer paso, y a veces resulta difícil darles aplicación práctica. La gente con los requisitos normativos deseados puede no haberlos o no querer trasladarse. Además, aunque los colonos satisfagan todos los criterios fijados, ello no implica garantías de éxito, porque, pese a todos los esfuerzos desplegados para la selección, no se está en condiciones de apreciar las actitudes probables del campesino mientras no empiece a trabajar. Por consiguiente, antes de emprender operaciones en vasta escala es aconsejable implantar un proyecto experimental o dos, para un ensayo general del plan. En términos generales, digamos que, dada la complejidad de los factores que intervienen, los planes de colonización deberán ser siempre lo suficientemente flexibles para poder readaptarlos a las circunstancias imprevistas que pudieran presentarse en las primeras etapas del proyecto.

1. The first part of the document is a list of names and addresses.

2. The second part of the document is a list of names and addresses.

3. The third part of the document is a list of names and addresses.

4. The fourth part of the document is a list of names and addresses.

5. The fifth part of the document is a list of names and addresses.

6. The sixth part of the document is a list of names and addresses.

7. The seventh part of the document is a list of names and addresses.

8. The eighth part of the document is a list of names and addresses.

9. The ninth part of the document is a list of names and addresses.

10. The tenth part of the document is a list of names and addresses.

11. The eleventh part of the document is a list of names and addresses.

12. The twelfth part of the document is a list of names and addresses.

13. The thirteenth part of the document is a list of names and addresses.

14. The fourteenth part of the document is a list of names and addresses.

15. The fifteenth part of the document is a list of names and addresses.

16. The sixteenth part of the document is a list of names and addresses.

17. The seventeenth part of the document is a list of names and addresses.

18. The eighteenth part of the document is a list of names and addresses.

19. The nineteenth part of the document is a list of names and addresses.

20. The twentieth part of the document is a list of names and addresses.

21. The twenty-first part of the document is a list of names and addresses.

22. The twenty-second part of the document is a list of names and addresses.

23. The twenty-third part of the document is a list of names and addresses.

24. The twenty-fourth part of the document is a list of names and addresses.

25. The twenty-fifth part of the document is a list of names and addresses.

26. The twenty-sixth part of the document is a list of names and addresses.

27. The twenty-seventh part of the document is a list of names and addresses.

28. The twenty-eighth part of the document is a list of names and addresses.

29. The twenty-ninth part of the document is a list of names and addresses.

30. The thirtieth part of the document is a list of names and addresses.

31. The thirty-first part of the document is a list of names and addresses.

32. The thirty-second part of the document is a list of names and addresses.

33. The thirty-third part of the document is a list of names and addresses.

34. The thirty-fourth part of the document is a list of names and addresses.

35. The thirty-fifth part of the document is a list of names and addresses.

36. The thirty-sixth part of the document is a list of names and addresses.

37. The thirty-seventh part of the document is a list of names and addresses.

38. The thirty-eighth part of the document is a list of names and addresses.

39. The thirty-ninth part of the document is a list of names and addresses.

40. The fortieth part of the document is a list of names and addresses.

41. The forty-first part of the document is a list of names and addresses.

42. The forty-second part of the document is a list of names and addresses.

43. The forty-third part of the document is a list of names and addresses.

44. The forty-fourth part of the document is a list of names and addresses.

45. The forty-fifth part of the document is a list of names and addresses.

### IV.3.1

## SELECCION DE BENEFICIARIOS EN PROGRAMAS DE COLONIZACION \*

Por: Emilio Conforti \*\*

#### a) Colonos destinados a ocupar lotes de tipo familiar

La selección atinada de los futuros beneficiarios es de importancia fundamental para el éxito de un proyecto de colonización. La amplia experiencia en colonización ha demostrado claramente que los procedimientos selectivos basados exclusivamente en criterios teóricos y sistemas de puntajes, son casi totalmente ineficaces.

Se pueden emplear procedimientos más prácticos que tomen en cuenta la adaptabilidad al ambiente y la voluntad y capacidad de trabajo del candidato. Para la selección de colonos en proyectos de lotes de tamaño familiar es aconsejable restringirse a personas con las siguientes características (la lista no sigue un orden de prioridad):

1. Minifundistas de zonas pobres y sobrepobladas que quieran vender su minifundio y trasladarse a zonas de nuevos asentamientos.
2. Pequeños arrendatarios y aparceros originarios de zonas de población densa y antigua.
3. Colonizadores espontáneos.
4. Trabajadores enganchados en la construcción de las obras de infraestructura del programa de colonización.
5. Trabajadores empleados en labores agrícolas a cargo del Estado, especialmente obreros de plantaciones y de granjas experimentales.

---

\* Tomado, con cambios menores, de "Ideas y criterios para la definición de una Política Nacional de Colonización adecuada a las características y necesidades de Guatemala". pp. 14-16

\*\* Experto de OIT en Colonización y Desarrollo Rural, Asesor ante la Secretaría de Planificación Económica de Guatemala de 1966 a 1970.

## 6. Agricultores experimentados.

Es conveniente indicar cuales son los medios más adecuados para efectuar selecciones de este tipo. Como primer paso se desarrolla una campaña de divulgación y propaganda en las localidades de la región de posible migración, para que todos los jefes de familia con "ánimo de colonizador" se manifiesten como posibles candidatos. Puede engancharse o contratarse a estas personas en calidad de obreros para que ejecuten trabajos de habilitación en la zona de colonización, poniendo así a prueba su resistencia física, salud y tenacidad. Terminada la construcción de las obras de infraestructura y parcelación, se les entregan los lotes en arrendamiento o aparcería a aquellos obreros que fueron seleccionados durante la fase de ejecución de las obras, y después de un período de prueba de uno a dos años como mínimo, se les adjudican los lotes en propiedad provisional a todos los colonos que han demostrado tener las cualidades necesarias. La propiedad se transforma en definitiva cuando el beneficiario haya cumplido con las obligaciones que constan en el contrato de adjudicación provisional.

También tiene considerable importancia establecer atinadamente las regiones de procedencia de los futuros beneficiarios. Hemos afirmado que uno de los objetivos fundamentales de la colonización es el de aliviar la presión demográfica en zonas pobres sobrepobladas mediante el poblamiento de zonas deshabitadas fértiles. Por consiguiente, son las zonas densamente pobladas de vieja agricultura y baja productividad de donde debe proceder la mayor parte de los inmigrantes colonos.

Para este fin deben realizarse investigaciones y estudios en las zonas de emigración, tratando de trasladar a la nueva zona de colonización núcleos de población y no familias aisladas, para así poder mantener el espíritu comunitario y los vínculos familiares, que tanta importancia tienen para el buen éxito de un programa de colonización.

El traslado de individuos desempleados y subempleados, que proceden de centros urbanos, a la zona de colonización, lleva en sí mismo el futuro fracaso del programa de colonización.

No puede afirmarse que criterios selectivos de este tipo logren un cien por ciento de resultados favorables, pero puede asegurarse que sí son notablemente mejores que los obtenidos con criterios teóricos.



### IV.3.3

En la labor de selección se deberán excluir siempre motivos políticos o las amistades personales del personal que hace la selección. Sería deseable que se excluyeran también a los candidatos que tienen algún parentesco con personal que trabaje en la institución colonizadora.

#### b) Colonos destinados a ocupar lotes de tipo empresarial

Los criterios selectivos en este caso son muy distintos a los correspondientes al caso ya tratado. En este caso la capacidad técnica y financiera del solicitante tiene mayor importancia y por lo tanto los criterios teóricos son mucho más aceptables.

El solicitante de un lote de tipo empresarial tendrá que presentar a la entidad colonizadora su programa de explotación y el plan y calendario de labores e inversiones que proyecta realizar, debiendo además demostrar su capacidad técnica y financiera de la forma más convincente ante la entidad colonizadora.

En algunos países de Africa en los cuales la abundancia de tierras posibilita la colonización para gente dotada de medios propios, los solicitantes deben depositar entregas de dinero en la entidad colonizadora, a título de capital de explotación. Las sumas depositadas son considerables, de 100 a 2.000 libras esterlinas.

Casi todos los proyectos en que los colonos tienen que contribuir con sus propios medios han dado resultados favorables, garantizando esta modalidad que sólo acudan como colonos quienes tengan verdadero interés y quieran trabajar con ahínco. Este tipo de colonia depende de los objetivos del proyecto, no siendo prudente por lo general concentrar la actividad colonizadora en el sector más rico. De cualquier modo, la entidad colonizadora deberá excluir a los solicitantes que ya tengan propiedades de un tamaño superior a una extensión máxima (fijada por leyes para regular el latifundismo) y a otros solicitantes cuyas propiedades no se encuentran explotadas técnica y racionalmente.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for transparency and accountability, particularly in the context of public administration and financial management. The text notes that without reliable records, it is difficult to track the flow of funds and ensure that resources are being used as intended.

2. The second part of the document addresses the challenges associated with data collection and analysis. It highlights that gathering comprehensive data from various sources can be a complex and time-consuming process. However, the benefits of having a robust data set are significant, as it allows for more informed decision-making and the identification of trends and patterns. The document suggests that investing in data management systems and training staff can help overcome these challenges.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in improving efficiency and reducing costs. It discusses how digital tools and automation can streamline processes, minimize human error, and enhance communication. The text also touches upon the importance of cybersecurity in protecting sensitive information and ensuring the integrity of digital systems. It encourages organizations to stay up-to-date with the latest technological advancements and to implement strong security protocols.

4. The fourth part of the document discusses the importance of collaboration and communication between different departments and stakeholders. It notes that siloed operations can lead to inefficiencies and missed opportunities. By fostering a culture of open communication and teamwork, organizations can better coordinate their efforts and achieve their goals more effectively. The text also mentions the value of regular meetings and reports in keeping everyone informed and aligned.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key points and offering final thoughts on the importance of continuous improvement. It states that the processes and systems described in the document are not static and should be regularly reviewed and updated to reflect changing circumstances and new insights. The document ends with a call to action, encouraging all staff members to take ownership of their roles and contribute to the overall success of the organization.

#### IV.4.1

### EVALUACION DE EXPERIENCIAS EN EL REASENTAMIENTO DE POBLACIONES \*

#### Requerimientos Míminos

Ya sea que los problemas requieran el movimiento de poblaciones de un país a otro o dentro de un país, existen ciertos requerimientos mínimos que deben considerarse de tal modo que los movimientos produzcan el resultado que toda la gente busca -un nivel decente de vida y libertad de expresión religiosa y cultural.

Los programas exitosos de reasentamiento, tanto nacionales como internacionales, han demostrado la necesidad de reconocimientos y estudios cuidadosos y competentes previos al movimiento de las poblaciones. Tales reconocimientos han incluido datos semejantes a los siguientes:

- A. Tierras, incluyendo la topografía, tipos de suelos, tipos de drenaje, etc.
- B. Recursos de agua, subterráneos y de superficie, para el consumo humano y la irrigación.
- C. Minerales y otros recursos naturales, como fuentes complementarias o suplementarias de empleo.
- D. Estudios sociales y demográficos de la composición y preferencias sociales de las poblaciones existentes y de emigrantes potenciales.

---

\* Informe de la Comisión de Trabajo (George W. Hill y Carl C. Taylor) en PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON LAND TENURE AND RELATED PROBLEMS IN WORLD AGRICULTURE, U. of Wisconsin Press, 1956, pp. 472-74. Traducción de Fernando Cruz.

#### IV.4.2 :

- E. La elaboración de los patrones locales de asentamiento y de tamaños de finca según las necesidades de la familia promedio, considerando el ingreso necesarios y la capacidad de trabajo, así como las condiciones del suelo de las diversas regiones.
- F. La elaboración de planes regionales de asentamiento de acuerdo con la capacidad económica (agrícola) de absorción de la región con la debida atención a la necesidad de reformas agrarias y las diferencias de enfoque en los casos de asentamientos estatales, asentamientos con ayuda crediticia y asentamiento independiente (privado).
- G. La preparación de planes para los servicios sociales y administrativos con base en estudios cuidadosos de las necesidades sociológicas para poder lograr una integración gradual de la población nueva en las áreas de asentamiento. Las necesidades importantes que han de cubrirse son: educación, lenguaje, servicios religiosos, salud, asistencia técnica, etc.
- H. Proyecciones económicas en cuanto a la contribución potencial futura del sector rural así desarrollado, a la economía nacional en su totalidad para asegurar una integración gradual de la nueva producción con la economía nacional total.

La realización exitosa de los proyectos de reasentamiento requiere que se proporcionen elementos adecuados para la preparación de las tierras a ser utilizadas por los colonos -incluyendo el desmonte; la tala de bosques, la nivelación, y el trazo de un sistema adecuado de caminos, drenaje e irrigación o sistemas de irrigación. En el caso de las colonias auspiciadas por el gobierno esos servicios serán dados por las entidades estatales respectivas; en el caso de las colonias particulares, el gobierno debería ejercer suficiente control de tal modo que servicios esenciales semejantes fueran garantizados para cada colonia.

Cuando se ha de dar tierras a los colonos las previsiones siguientes debieran ser un mínimun de cada proyecto semejante que han de considerarse:

- 1. Las unidades de tierra de tamaño apropiado debieran venderse por medio de abonos según la capacidad del colono durante un período largo (10 a 30 años) o darse en arrendamiento hereditario.

#### IV.4.3

2. Los préstamos debieran estar al alcance de los colonos para los propósitos siguientes:
  - a. erigir viviendas y edificios agrícolas bajo condiciones de pago favorables;
  - b. mejora y preparación de los suelos (de tres a cinco años);
  - c. compra de maquinaria agrícola y herramientas (de tres a seis años);
  - d. gastos de operación para cultivos (máximo de 18 meses);
  - e. plantaciones de árboles frutales: créditos a ser pagados no antes de los diez años en tasas iguales anuales durante los cinco años siguientes a la iniciación de la producción;
  - f. apoyo financiero o subsistencia del colono durante el primer año del asentamiento -a ser pagado después de dos años.
3. Debiera estimularse la organización de los colonos en cooperativas.
4. Debiera haber asistencia técnica gratuita para todos los nuevos asentamientos.

En todos los proyectos de colonización el bienestar de las familias debiera ser la consideración de mayor importancia. Debiera evitarse la fragmentación excesiva al realizarse la redistribución de la tierra; asimismo, debiera establecerse precauciones para evitar la acumulación de tierras por aquellos que no están interesados en su correcto uso o que ya poseen unidades agrícolas de proporciones adecuadas.

Debiera evitarse las islas sociales y culturales en los proyectos de reasentamiento; asimismo, cada nuevo colono debiera estar plenamente consciente de sus responsabilidades morales y sociales hacia su tierra adoptada.

El ajuste de los inmigrantes a su nueva tierra no es proceso unidireccional; por el contrario, involucra derechos y obligaciones para tanto los individuos como gobiernos.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This not only helps in tracking expenses but also ensures compliance with tax regulations.

In the second section, the author outlines the various methods used for data collection and analysis. These include surveys, interviews, and focus groups. Each method has its own strengths and weaknesses, and the choice depends on the specific needs of the study.

The third section delves into the statistical analysis of the collected data. It covers topics such as descriptive statistics, inferential statistics, and regression analysis. The goal is to identify patterns and trends in the data that can inform decision-making.

Finally, the document concludes with a summary of the findings and recommendations. It highlights the key insights gained from the research and provides practical advice for future studies. The author also acknowledges the limitations of the study and suggests areas for further exploration.

**ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS  
SOBRE ASISTENCIA TECNICA \***

Julio López M.  
Odilio Friedrich

1. Antecedentes Generales.

Aunque en Chile ya no existe un sistema de extensión de tipo clásico, la metodología utilizada sigue siendo la basada en el concepto de "transmitir" a la gente los conocimientos elaborados en las Estaciones Experimentales, Institutos de Investigación, laboratorios, etc. para que sean adoptados.

En la práctica se hace el reconocimiento de la situación o diagnóstico, se detectan problemas, se establecen objetivos y se buscan soluciones para resolver los problemas y alcanzar los objetivos.

Todo esto lo hace el técnico, con muy poca o ninguna participación de los interesados. Una vez elaborado el programa, las soluciones tienen que ser difundidas. Para tal es necesario buscar la clientela que deberá recibirlas. En general se buscan los agricultores que presentan las mejores condiciones (situación económica, recursos, conocimientos, actitud favorable, etc.). Sin embargo como estos no han participado en la elaboración del programa, hay que persuadirlos para que lo acepten, hay que "venderles la idea". Lo más lógico, dentro de esta postura, sería quizás imponer a todos el cambio pretendido. Como la imposición no le gusta a nadie, se siguen otros caminos como el de persuasión, del convencimiento y otros similares que conducen al mismo objetivo. Se usan las técnicas de publicidad adaptadas a la comunicación agrícola, o sea, los métodos de comunicación están profundamente afectados por los conceptos que informan la publicidad y la

---

\* Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Mimeografiado (Material Didáctico No. 140), Bogotá, Colombia, Abril 1970.

#### IV.5.2

propaganda. Aunque en forma sutil se verifica la imposición. Claro que se dice que el productor es libre para aceptar o no la idea, sin embargo, de hecho, en la mayoría de las veces la acepta bajo una tremenda presión psicológica o de otro orden.

Las charlas en general se limitan a un monólogo del técnico frente a un grupo de productores. Las ayudas visuales o audiovisuales sirven, no para problematizar la realidad, sino para que las soluciones llevadas por el técnico sean mejor "grabadas en la mente" de los campesinos. La idea "entra" más fácilmente por la vista.

Con esta concepción, es lógico que, el mensaje lo tenga el técnico, bien elaborado, bien embalado, compacto, adecuado al nivel cultural, a las necesidades y deseos de la gente. No se pretende proponer una nueva idea y discutirla, sino que, como el técnico tiene el mensaje correcto, el otro no tendrá más remedio que aceptarlo en nombre de la ciencia.

Podríamos analizar todos los métodos y medios que están en uso en Chile, pero nos llevaría mucho tiempo y llegaríamos a conclusiones similares. Deseamos sin embargo, aclarar que pensamos que el defecto no está en el método mismo. Intrínsecamente ningún método o medio de enseñanza es malo. El objetivo para el cual fue concebido y el modo como es practicado son los aspectos criticables. Y sólo son criticables frente a otra concepción de la educación: la educación humanista. Entendemos que la metodología actualmente en uso no es humanizadora de la persona, no promueve el hombre, no desarrolla su capacidad de razonar y crear. Hace del hombre un mejor instrumento para la producción, transformándolo en cosa, en objeto de la acción técnica.

Persiguiendo el desarrollo del agro se actúa sobre él, no con él. Para provocar los "cambios deseables" desde este punto de vista, se seleccionan los métodos que han demostrado ser más eficaces en cuanto al número de adopciones. Se recomienda repetir el mismo mensaje, por diferentes métodos y medios para impactar o influenciar el productor de distintas maneras. Se construye un sistema de motivación basado en los valores del técnico muchas veces tradicionales, procurando justificar ante el productor la validez de la práctica. Se apela a los sentimientos y a la razón, se le inculcan las ideas en nombre de la ciencia, de la verdad, o hasta de ciertos mitos en los cuales cree el productor.



Por nuestra parte lo que pretendemos es llegar a elaborar un marco teórico mínimo, a partir del cual todos puedan seguir creando tanto el técnico como el productor. A partir de una concepción humanista de la educación pensamos que toda la metodología tradicional deberá sufrir una adecuación y probablemente se crearán instrumentos nuevos.

## 2. Hacia una nueva Metodología.

### a) El cambio tecnológico como parte del cambio global

El proceso de reforma agraria en marcha está destinado a provocar, en el campo, los cambios estructurales que la agricultura necesita.

El cambio estructural implica, además del cambio en la tenencia de la tierra, otras dimensiones que son paralelas o que de él se derivan. Se desencadenan transformaciones en el suministro de insumos, en los sistemas de comercialización, en la política de crédito y la asistencia técnica. En resumen hay que reorientar la prestación de esos servicios y de todos los demás ante la nueva realidad, a fin de dinamizar el cambio iniciado y provocar el desarrollo real del sector rural.

La asistencia técnica, practicada en los moldes clásicos o tradicionales sólo pretendía la simple innovación tecnológica en las actividades agropecuarias, moviéndose dentro de un sistema ya establecido al cual no se criticaba y más bien se procuraba fortalecer para proporcionarle todavía mayor eficiencia. Sin embargo, en este momento histórico de Chile el sistema actual está en tela de juicio y se lo busca cambiar. El capacitador técnico ya no es un mero agente de cambio tecnológico sino que se incorpora a una tarea más amplia que es la de ubicar el cambio tecnológico dentro de contexto de cambio global.

Para que la capacitación técnica pueda ser realmente un medio de promoción del desarrollo del país, es imprescindible que se busque, rápidamente, un sistema adecuado a las exigencias que se están generando y que siguen en aumento a medida que el campesinado va tomando conciencia de su verdadero papel en el desarrollo. Es preciso que la asistencia técnica contribuya, dentro de sus posibilidades, a la creación de esa conciencia, paralelamente a la incorporación de mejores métodos de practicar la agricultura.

b) La capacitación técnica como proceso educacional

El aporte real de la capacitación técnica parece lograrse cuando, a través de la técnica, se está a la vez educando. Es por esta razón que la incorporación de la tecnología no puede ser un acto mecánico, sino que, se debe producir mediante un proceso educacional. Si se pretende que el campesino tome conciencia y se comprometa con su papel en el desarrollo hay que situarlo como protagonista, como actor en esta tarea y no como mero espectador.

El campesino, al igual que el técnico, deben ser sujetos de la acción en contraposición a ciertas posturas en donde sólo el segundo es sujeto y el otro es objeto de la acción de éste. Técnico y campesino son agentes del cambio; ambos piensan y analizan una realidad y actúan sobre ella (el objeto) para transformarla.

Si estamos de acuerdo con estos planteamientos, no nos cabe otra alternativa, que practicar una capacitación técnica que sea coherente con los mismos. Una capacitación que sea educacional, que cree y desarrolle la conciencia del campesino frente a la nueva realidad que se está induciendo a través de la política agraria del Gobierno.

La educación verdadera libera al hombre. Lo capacita para actuar, tomar decisiones y adoptar una conducta crítica frente al mundo circundante, lo que se traduce en un compromiso para una acción transformadora de su realidad actual. Lo capacita para atender sus relaciones con los demás hombres, también sujetos como él, en la tarea de construir un sistema de relaciones más a la medida del hombre.

Para obviar el antagonismo educador-educando y llegar realmente a practicar una educación en la que ambos son educadores y ambos son educandos, en que ambos son sujetos y ambos son agentes de cambios, porque ambos son hombres, o buscan serlo, es necesario encontrar una filosofía educacional que consulte todos esos aspectos.

Tendrá que ser una filosofía humanista de educación. Humanizadora en todas sus dimensiones; que haga más hombre al educador y al educando.

Volviendo a lo concreto de la capacitación técnica y pensándola con este concepto de educación, no justificaremos la imposición o la inculcación de la técnica. No podemos estar en la actitud de "vender

ideas" o de simples transmisores del conocimiento u otras similares, basadas en el concepto tradicional de Asistencia Técnica, sino que por el contrario, técnico y campesinos tendrán que establecer una comunicación plena. Comunicación de igual a igual, respetuosa, sincera y humilde. No la "comunicación" de Emisor a Receptor, con mensajes pre-fabricados en la "fuente" y transmitidos al "destino", de sujeto a objeto. El objeto deberá ser la técnica agrícola, el cultivo o una de sus prácticas. Será el ganado o su manejo, será la sala de ordeña, la alimentación artificial de terneros, el apotreramiento, el suelo y su preparación o conservación. Será la comercialización de los productos, será el mercado o el transporte, será la organización de la comunidad agrícola, y otras tantas dimensiones que serán puestas en discusión, bajo el análisis crítico del técnico y de los campesinos.

#### c) Percepción, cultura y teoría de la acción

Técnicos y campesinos mediatizados por una realidad concreta, como objeto del análisis en conjunto, derivarán un conocimiento nuevo. Este conocimiento es el fruto de la síntesis que se produce entre la percepción, el conocimiento y la experiencia de ambos. La percepción del técnico es, en más alto grado, de tipo científico. La del campesino será probablemente más de tipo pragmático, empírico y podrá estar fuertemente afectada por una mentalidad ingenua o mágica, o sea, su práctica es mecánica o la resultante de una teoría equivocada, pudiendo atribuir ciertos hechos a razones irreales o no científicas.

Es por eso que el técnico tiene que conocer el por qué el campesino actúa de esa o aquella forma. Tiene que saber cómo piensa o cómo percibe el campesino su realidad objetiva, pues su acción es el reflejo directo de esa percepción. En otras palabras, con su percepción construye su teoría de acción y el hombre siempre actúa de acuerdo a su teoría de acción. O sea, toda acción humana está informada por una teoría. Esta puede haber sido transmitida por sus antecesores o ser el fruto de sus experiencias previas.

Hay en el campo muchos refranes y muchos dichos, que son la expresión de sus creencias. Numerosas veces encontramos toda una gama de esas creencias y tradiciones, incluso religiosas, determinando la manera de realizar la actividad agrícola. Se recurre a Dios, a los Santos o al Cura para resolver problemas concretos de la producción agrícola.

#### IV.5.6

Hay, por otra parte, muchos tabúes que son también creencias, que, como las anteriores, no tienen ninguna base científica pero que se aceptan tácitamente sin crítica; todo eso hace parte del acervo cultural de las comunidades campesinas. Con esta cultura interpretan su realidad y actúan sobre ella. A veces simplemente no actúan, no hacen nada para resolver una situación, que, incluso les significa un problema, por cuanto creen que no está en sus manos resolverlo, pues, esa es la voluntad de Dios o de un ser sobrenatural. Actuar en contra de estas disposiciones superiores sería, en su percepción, severamente sancionado por dicha autoridad. Es el sentimiento de dependencia, de sumisión a lo sobrenatural, que fácilmente cae en el fatalismo. Esas situaciones pueden perfectamente explicar la inercia, coherente con una teoría de acción generada a base de ello, que es la teoría de la no acción.

Parece evidente que para lograr cambiar la acción de la persona habrá que producir primero un cambio en su teoría de acción. Se generará una nueva teoría y ésta, una nueva acción coherente a ella, lo que implica pasar por una etapa de crítica hacia lo anterior y de toma de conciencia.

Si buscamos el cambio en la misma acción, pretendiendo sustituirla por otra, cuando lo logramos, probablemente la nueva acción será acrítica o sea, sin ninguna reflexión. Será una sustitución mecánica, lo que no tiene ningún efecto educativo. Mediante la repetición de un acto mecánico, cuando los resultados de la acción son exitosos, o en otras palabras, cuando la "recompensa" por la acción es satisfactoria, se podrá crear un hábito. Si este hábito no se basa en una nueva teoría de acción asimilada críticamente, estará contestando al esquema estímulo-respuesta. La relación estímulo-respuesta es propia de los animales que a través de ella se adiestran. Y jamás se educan los animales. Los hombres sí, no hay que adiestrarlos, por cuanto tienen la capacidad de pensar. Reflexionan, tienen la facultad de pensar su pasado, analizar su acción presente y proyectar su futuro. Los animales simplemente están en el mundo que los condiciona. Se adaptan al medio.

#### d) El hombre como transformador de la naturaleza y creador de cultura.

El hombre está en el mundo pero, también con el mundo. No es su vocación adaptarse a él sino que transformarlo. De hecho el hombre ha transformado la naturaleza, a través de las generaciones.

#### IV.5.7

Con su inteligencia fue creando sus instrumentos de defensa en la lucha contra los animales y los otros hombres. A base de una evolución en la capacidad de pensar y frente a desafíos cada vez más intensos, el hombre ha respondido con su acción y su reflexión; ha creado su sistema de vida en común. Aprendió a comunicarse entre sí; construyó su ruta y estableció un sistema de estructura o de poder para su vida en sociedad; un sistema de organización comunitaria que atendía a sus necesidades, etc.

La cultura es exactamente, todo lo que el hombre ha creado, todo lo que no es naturaleza. Cada grupo humano es creado por esencia y por consiguiente tiene su cultura. Esto implica que las culturas sean distintas las unas de las otras, de acuerdo a los medios diferentes, el estado de civilización en que se encuentran los pueblos y los desafíos concretos a los que han tenido que responder. Si la cultura fue creada por el hombre, éste la puede cambiar y recrear, así como crear y recrear nuevas situaciones a partir de lo ya existente.

##### e) La Comunicación, el Diálogo y la Problematización

La asistencia técnica es un quehacer humano a través del cual se pretende incorporar los avances tecnológicos, derivados de la investigación científica, al productor, para que éste pueda actuar más eficazmente sobre la naturaleza y mejorar el sistema de producción agropecuaria en beneficio del desarrollo económico y social de toda la comunidad.

Partimos de la concepción que el hombre es el valor más importante en el proceso de desarrollo. En consecuencia, también lo es del desarrollo agrícola, que no se hace por los técnicos sino por los productores asesorados por esos. Técnicos y campesinos tienen su cultura; cada cual interpreta la realidad con todo su bagaje cultural; en otras palabras, frente a una misma realidad objetiva tanto el técnico como el campesino la analizan con esquemas de pensamiento quizás diferentes. El primero la percibe y la interpreta con sus esquemas predominantemente científicos, y con una escala de valores propios a su cultura. El campesino la percibirá o interpretará con sus esquemas eminentemente prácticos, basado en su acción empírica, la cual, en muchos casos, no tiene suficiente base científica. Como ya se dijo, su teoría de acción, puede estar equivocada, sin embargo, su acción sigue siendo lógica.

#### IV. 5. 8

Si así es, el técnico no puede colaborar eficazmente con los productores mediante la simple "entrega" de nuevas prácticas agropecuarias con la intención de reemplazar, mecánicamente, la práctica rutinaria o habitual por otra mejorada o diferente.

Para que la adopción de una nueva práctica se haga en forma consciente, tiene que ser el fruto de un cambio en la mentalidad, o sea, en la manera como percibe el campesino su realidad. El cambio tecnológico tiene que derivarse de una nueva teoría de acción. Por tanto, el cambio tecnológico es también un cambio cultural, pues es en el fondo la cultura que determina la acción y ésta, a su vez, puede determinar o cambiar las formas culturales.

Una vez convencidos de esta realidad, no cabe otra postura que la de ubicar la capacitación técnica dentro de esos conceptos y cambiar también nuestra percepción. Hay que conocer cómo piensa, siente y actúa el campesino y partir, exactamente de allí. Sin embargo para esto es imprescindible actuar en comunicación con él. Es a través de la comunicación que las mentes del técnico y del campesino se ponen en contacto. La comunicación produce la interacción entre las personas, como única manera de desarrollar el entendimiento, el conocimiento mutuo, así como del objeto que se pretende estudiar y analizar en conjunto. El campesino creará un nuevo conocimiento en la medida de que el técnico lo recree con él y no se lo done como un hecho acabado, como una receta o la última palabra en el tema.

Esta capacitación en verdad no se logra, ni con la transmisión, ni con la entrega, ni con la propaganda y tampoco con la persuasión, sino que a través de la comunicación.

En la actividad de capacitación técnica se verifica el enfrentamiento de dos mundos: el de la investigación y conocimiento científico y el de la experiencia práctica. Por tanto para producir la incorporación tecnológica es necesario que ambos mundos entren en comunicación. La ciencia sólo tiene valor pleno cuando se pone al alcance del hombre en su actividad. Sin embargo para hacer factible su aplicación hay que adecuarla a las situaciones prácticas de solución de los problemas. La aplicación la tiene que hacer el productor, por tanto, para que se pueda operacionalizar al máximo las innovaciones científicas es necesario encarar por lo menos dos dimensiones del proceso: a) el técnico tiene que simplificar y adecuar al máximo el concepto científico, por lo menos en la etapa inicial y b) el productor tiene que capacitarse para la captación y entendimiento de los aspectos científicos.

#### IV.5.9

Tanto la primera como la segunda tarea no se pueden dar independientemente, en forma acabada. Sólo se concretizan cuando el técnico y el productor se comunican entre sí, mediatizados por una realidad concreta que analicen en conjunto con vistas a su transformación.

La comunicación es una relación que se establece entre sujetos, que buscan juntos una verdad. Cuando uno de los polos de la comunicación es el sujeto que considera al otro como objeto, destino o receptor de su mensaje o de su verdad, se podrá llegar a un sistema de emisión de comunicados, ejemplo de lo que ocurre con las técnicas de publicidad o propaganda. Pero positivamente no se puede calificar de comunicación.

Las "técnicas" para la comunicación verdadera parecen que son el diálogo y la problematización. En el diálogo se enfrentan dos o más personas, como sujetos, frente a un objeto que se quiere conocer, analizar o estudiar. Cuando hay diálogo existen ambos polos en comunicación, como aportadores, en la búsqueda de la verdad. Así se conocerá lo que realmente piensa uno y otro. Cada cual expresa sus puntos de vista y pone en evidencia su teoría de acción, así como su percepción de la situación.

Estrechamente vinculado al diálogo está la problematización de la realidad objetiva, de la situación concreta. Pensamos que es ahí donde el técnico, como educador, tendrá un aporte quizás el más positivo. Es a través de la problematización que realmente se activa y dinamiza el diálogo. Quizás se podría decir que la problematización es la dimensión propiamente pedagógica de la educación dialógica. Es el medio por el cual el educador, el técnico, hace su aporte sin imponerle nada al educando, sino que éste lo capta críticamente.

La captación e incorporación del aporte técnico por parte del campesino y del aporte de la experiencia vivencial de éste por el técnico, se logra únicamente con una pedagogía dialógica y problematizadora.

Mediante la práctica del diálogo frente a una situación concreta frente a hechos reales, se podrá ir profundizando en su conocimiento. Técnicos y campesinos buscan juntos el significado verdadero que tiene el objeto en sí mismo y su relación dentro del contexto general. Intentarán juntos un proceso de conocimiento o de aprendizaje. En general ambos tienen ya una opinión sobre el asunto al cual están relacionados en comunicación. Puede ocurrir, sin embargo, que el campesino no tenga siquiera una opinión porque no se da cuenta del hecho o de la realidad, como un problema.

La primera etapa será pues la de problematizar su realidad, los datos empíricos u otros objetos que la expresan, para llegar a promover ese "darse cuenta" del problema, o sea, lograr que forme una opinión sobre él. Esta etapa constituirá un conocimiento superficial o sensible del problema la que irá derivando posteriormente en un conocimiento más acabado, de la razón o causa del problema, para finalmente, percibir la esencia misma del problema u objeto que se quiere conocer.

El rol del técnico, quien supone conocer la esencia del problema, será de ir provocando este proceso con el campesino y no de dar el salto directo transmitiéndole "su" verdad.

En el diálogo problematizador encontramos, en cierto modo, la herramienta con la cual operar. Problematizando la realidad en que se encuentra el campesino (en el cultivo o crianza, en los medios de producción y comercialización, etc.) con preguntas sobre los porqués, se lograrán interpretaciones y opiniones. Esas se devuelven al grupo para que también las piensen, reflexionen sobre ellas y expresen su punto de vista. A todo esto el técnico aporta, por obligación, su pensamiento, su percepción científica, también en forma crítica, no como la última palabra. El análisis de todo este conjunto producirá, probablemente una nueva percepción. Una situación que al inicio no se constituía siquiera en algo "sentido", podrá pasar a la etapa del "darse cuenta" y hasta transformarse en un problema.

Naturalmente el diálogo no podría parar ahí. Siguiendo, se llegaría a encontrar, por lo menos alguna, si no todas, las razones del problema.

Una vez que se logre que el campesino se de cuenta de su realidad, captando que en ella hay problemas y que estos se pueden resolver, es bien probable que dichos problemas pasen a constituirse para él, en un desafío. Como el hombre actúa, siempre que se siente desafiado, se puede predecir que responderá con un proyecto de acción, o sea un compromiso para solucionar los problemas y cambiar así la situación. No pretendemos significar que el compromiso para la acción se traducirá siempre en acción. Sin embargo es el primer paso concreto.

La concretización del compromiso de acción dependerá de varios factores que, a lo mejor no se han podido considerar en las primeras etapas del proceso. En otras palabras, la conciencia de la



#### IV.5.11

realidad y el consecuente compromiso de actuar sobre ella no asegura, todavía, la acción misma. De otra parte, la tecnología es sólo una de las herramientas que se está colocando al alcance del campesino, a través de un servicio especializado como el SAG. Positivamente no será el único factor que provoca el desarrollo agropecuario. Sería ingenuo pensar que mediante el diálogo y la problematización bien realizados y comprometidos con los campesinos, se puede limitar su toma de conciencia puramente en torno a la tecnología.

Se irá mucho más allá. Y se llegará a visualizar una realidad global con sus limitantes. Esto implicará aspiraciones y demandas en otros campos. Algunos podrán ser cubiertos por el Servicio, otros cabrán a otras organizaciones contemplar en sus funciones y programas. Esto ocurre exactamente por que no hay ningún problema aislado. Todos tienen vinculación con otros dentro de una realidad mayor. Y el diálogo problematizador contribuirá para el análisis crítico de cada problema y también de sus relaciones con otros aspectos de la realidad global con sus limitantes. Esto implicará aspiraciones y demandas en otros campos. Una innovación tecnológica trastocará fatalmente otras dimensiones y provocará ajustes tanto en la situación física del predio, en algunos aspectos empresariales, etc. así como en la misma cultura del campesino.

Se están buscando métodos y medios que conduzcan a una real comunicación entre el técnico (investigación y conocimientos científicos) y el productor (experiencia práctica). Métodos que permitan que técnicos y productor propongan objetivos, contenidos y actividades; aporten cada cual sus experiencias y conocimientos los cuales se sintetizan en nuevos conceptos, asimilándose crítica y creativamente por ambos. Métodos de comunicación que desarrollen la capacidad de razonar, que desafíen a sus protagonistas frente a una realidad y los comprometan a actuar para cambiarla. Se buscan métodos que sean educativos por excelencia y por eso promotores y liberadores del hombre.

\*\*\*\*\*

the fact that the  $\beta$  function is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants.

The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants.

The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants. The  $\beta$  function is a function of the coupling constants, and it is not a linear function of the coupling constants.

LOS PATRONES DE ASENTAMIENTO RURAL Y EL  
CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA \*

Marshall Wolfe

7. La política pública y las modalidades de  
asentamiento rural

Las páginas precedentes conforman un cuadro sombrío de instituciones rurales que funcionan deficientemente, o que dejan de funcionar; a la vez, muestran sólo pruebas dispersas y ambiguas de que estén surgiendo instituciones adecuadas a las necesidades de la época en reemplazo de las que se extinguen. No es esto una sorpresa; los defectos de la estructura social y de la organización económica rurales han sido descritos una y otra vez desde diversos puntos de vista. Cabe preguntarse entonces qué se puede hacer. La necesidad de proveer en forma integral los diversos servicios requeridos para alzar la productividad y los niveles de vida de la población rural, y la necesidad indispensable de que esta última tenga participación consciente y organizada en tales esfuerzos, son lugares comunes que se destacan en informes nacionales e internacionales. Qué conclusiones favorables a estos fines pueden derivarse de un examen combinado de la forma en que la población rural se agrupa, la forma en que se gobierna o en que se la gobierna, y la red de relaciones económicas y sociales en que está envuelta?

Siendo éste un estudio exploratorio, no puede dejar de caer repetidamente en una respuesta insatisfactoria que es también común en los informes internacionales: se necesita más información representativa y fidedigna para que sociólogos, economistas, expertos en geografía humana y en ciencias políticas puedan avanzar hacia conclusiones generales mejor fundamentadas. Sin embargo, al abogar por la necesidad de mayor información local, no se está pensando primordialmente en ellas como requisito previo de análisis burdos y generalizaciones. Existe una generalización que puede formularse ya con confianza: no es posible encarar las necesidades rurales con recetas nacionales estandarizadas o con planes trazados a la distancia. Los diversos tipos de asentamiento rural, marcados por profundas diferencias, exigen estrategias diferentes y flexibles que dependerán de un conocimiento íntimo de las condiciones locales.

\* Parte del documento presentado al Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social (Santiago de Chile, junio de 1964), organizado por las Naciones Unidas; publicado en el Boletín Económico de América Latina, vol.VIII (1963), pp. 53-66.

Al mismo tiempo parecería evidente que una reforma eficaz de las instituciones rurales requiere cambios igualmente profundos en estructuras económicas, sociales y políticas de la nación que no pertenecen a la esfera de este estudio.<sup>54</sup> Si no se cumple esta condición es probable que en el curso de su aplicación al medio rural los programas mejor inspirados se transformen y lleguen a servir propósitos muy diferentes a los previstos por el programa, o a ser del todo inútiles. En tanto los moldes nacionales favorezcan las relaciones de clientela entre los grupos influyentes de las capitales y las camarillas que gobiernan los pueblos, por ejemplo, será difícil que la iniciativa democrática local pueda prevalecer en ellos; una política que ofrezca más ayuda o autonomía a los municipios, quizás sólo logre consolidar el sistema vigente. Mientras las haciendas mantengan su predominio tradicional sobre los minifundios dentro de las localidades rurales, el fomento del esfuerzo propio comunitario en ellas sólo conducirá a realizaciones limitadas y precarias; más aún, un programa de esa índole podrá emplearse como pretexto para evadir el problema fundamental: la tenencia de la tierra.

En esas circunstancias, los requisitos previos para la organización efectiva (local o más amplia) de la población rural, merecen primordial consideración. Hasta el momento, la legislación de muchos países latinoamericanos ha establecido restricciones a la sindicalización de los trabajadores rurales, en abierto contraste con el aliento legislativo a la sindicalización de los obreros urbanos. Las sanciones extralegales que derivan de las estructuras del poder local han sido un obstáculo mayor que las leyes para evitar esa organización. Aunque las condiciones están cambiando, el alcance y el significado de los cambios aún distan mucho de ser claros. Excepto en Bolivia, Cuba, México y Venezuela, y en las plantaciones agrícolas modernas de otros países, los sindicatos rurales reconocidos y registrados legalmente son muy pocos. Según un estudio reciente, el único sindicato agrícola de Colombia, la Federación Agrícola Nacional (FANAL), tiene sólo 5 000 militantes experimentados, que pueden influir sobre algunos 20 000 simpatizantes menos activos, dentro de una población agrícola de 8 a 9 millones de personas. Al mismo tiempo, han aparecido con cierta frecuencia algunos movimientos rurales sin estado jurídico, en los cuales las protestas locales espontáneas se mezclan con formas de organización francamente revolucionarias. La escasa información de que se dispone sugiere que esos movimientos reciben apoyo más activo de los propietarios de minifundios y de los diversos tipos de arrendatarios, que de los trabajadores residentes en las haciendas o de los campesinos sin tierras; asimismo, sus reivindicaciones parecen orientadas a cambiar el régimen de tenencia de la tierra y las formas del poder local, más que a modificar salarios y condiciones de trabajo.

---

<sup>54</sup> Para una evaluación de las estructuras sociales nacionales en relación con las exigencias del desarrollo, véase *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN. 12/660), estudio de la secretaría de la CEPAL publicado por Solar/Hachette (Buenos Aires, 1963).

#### IV.6.3

Los nuevos movimientos rurales están constituyendo eslabones entre la población rural y las estructuras políticas nacionales, lo que debe considerarse una tendencia saludable, pese al peligro de que las facciones nacionales los utilicen para fines ajenos a las necesidades locales, o de que se amolden a las relaciones actuales de clientela entre el plano nacional y el local. La futura eficacia y responsabilidad de los sindicatos rurales, clubes políticos, etc., determinará en gran medida la viabilidad de reformas en la administración local y en los servicios públicos. Esa organización rural puede alentarse modificando la legislación y hasta cierto punto, prestando asistencia técnica a los grupos rurales inexpertos; pero sólo puede consolidarse y mantenerse sin deformaciones por iniciativa de la propia población rural.

También merece comentarios otra proposición general formulada previamente: las reformas rurales no pueden ser una transición de modalidades estáticas insatisfactorias a modalidades satisfactorias, pero también estáticas. No es posible crear comunidades rurales autosuficientes, o prolongar su vida, aunque esto fuese de desear. Es preciso ayudar a la población rural a tener instituciones que le permitan enfrentar mejor el constante proceso de cambio, puesto que el elevado crecimiento demográfico, inevitable durante algún tiempo, augura cambios de localidad y de ocupación para muchos de los pobladores rurales.

Sin perjuicio de las reservas anteriores, es posible concluir que los programas de desarrollo rural en América Latina deben tener en cuenta los agrupamientos de la población rural en dos o tres niveles. Primero, en el nivel estrictamente local de la vecindad, con contactos primarios y que puede contener menos de diez familias o llegar hasta 200, según la densidad y distribución local de la población. El segundo nivel será una comunidad más amplia, compuesta por varias vecindades y un centro "urbano" especializado. Este tipo de comunidad puede contener 5 000 a 50 000 personas; cuando su población se aproxima al límite superior, la comunidad será principalmente urbana, y la mayor parte de sus pobladores vivirá en el centro. Si las vecindades primarias son muy pequeñas y están aisladas de cualquier núcleo cuyo tamaño le permita servir de centro comunitario, quizás deba considerarse un nivel intermedio, ya sea un agrupamiento natural de vecindades, o un agrupamiento artificial para fines administrativos y para la prestación de servicios.

Lo ideal sería que ambos niveles principales correspondiesen a los dos niveles de autoridades locales en zonas rurales propuestos por un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los Aspectos Administrativos de la Descentralización para el Desarrollo Nacional en 1961; "En el nivel inferior, la autoridad debería abarcar la mayor superficie en que exista un sentimiento de comunidad y en que sea posible la participación directa de los ciudadanos en los servicios locales; en su nivel superior, la autoridad debería abarcar la superficie mayor en la cual es posible suministrar servicios técnicos con eficiencia, pero la superficie no debe ser tan extensa, que impida la reunión frecuente de concejales. Esta autoridad deberá incluir poblaciones rurales y urbanas y, si es posible, contará con un pueblo (o ciudad) emplazado centralmente, que sirva como

menudo como transacción, puesto que combinan algunas ventajas de los asentamientos compactos con el fácil acceso a los predios. Existe de hecho una tendencia espontánea a un asentamiento lineal irregular en diversos lugares de América Latina, lo que bien merecería estudiarse y adaptarse a las necesidades actuales; a menudo la construcción de una carretera rural basta para iniciar un reagrupamiento de la población local a lo largo de ella.<sup>61</sup> También el asentamiento lineal podría asimilarse a ciertas recomendaciones recientes vinculadas a la política de colonización, que señalan los resultados decepcionantes de algunos núcleos administrados con espíritu paternalista, y la conveniencia de construir carreteras de acceso y dar oportunidad a los agricultores para que se instalen junto a ellas.<sup>62</sup>

---

61 "Más que la concentración en pequeños pueblos, al campesino que trabaja su tierra le interesa tener acceso a los caminos importantes para poder utilizar los servicios de transporte que le permitan llevar sus productos a los mercados más remunerativos. Además el acceso a los caminos principales permite el envío de los niños a escuelas mejor dotadas. El campesino chileno está acostumbrado a vivir junto a los caminos: en poblaciones difícilmente podrá conservar sus animales o cuidarlos convenientemente.

"Esta tendencia a vivir junto a la tierra es combatida por quienes planifican los programas de vivienda rural en Chile. Para ellos, el único medio de solucionar los problemas que presenta la construcción moderna es agrupar las viviendas. La creación de 'villorrios agrícolas' no soluciona en modo alguno los problemas de un campesino.

"Al contrario, al alejarse de la tierra buscará otros medios de trabajo, presionará políticamente para ingresar a la administración pública o para obtener una patente de alcohol o un comercio." (Oscar Domínguez, El condicionamiento de la reforma agraria: estudio de los factores económicos, demográficos y sociales que determinan la promoción del campesino chileno (Université Catholique de Louvain, Collection des Sciences Politiques et Sociales N°173, 1963), p: 182.

62 Véase, por ejemplo, Alfonso Villa Rojas, "Notas sobre la Distribución y Estado Actual de la Población Indígena de la Península de Yucatán, México", América Indígena, XXII, 3 (julio de 1962), y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, The Economic Development of Venezuela (The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1961). Este último informe critica los primeros proyectos de colonización, entre otras cosas, por "gastos excesivos en viviendas, servicios comunitarios y desbroce de la tierra sin atender debidamente a la productividad económica de las fincas creadas".

Se sabe de beneficiarios de la reforma agraria que han rehusado ocupar las viviendas que se les habían construido o que formaban parte de un núcleo existente en la hacienda, prefiriendo construir chozas en sus propias fincas. En otros casos, los obreros rurales de predios subdivididos que no reunían los requisitos exigidos para administrar una finca fueron asentados en un núcleo de viviendas dotadas de pequeñas huertas, sin que se consideraran adecuadamente las oportunidades locales de empleo; imposibilitados de ganarse la vida, esos obreros sufrían la animosidad de los beneficiarios de las fincas que les atribuían robos de cosechas y animales.

Es un hecho significativo que una elevada proporción de los nuevos núcleos rurales constituidos por viviendas y centros comunitarios y creados en zonas asentadas anteriormente, se hayan financiado mediante contribuciones especiales del extranjero. Los elevados costos iniciales harían imposible reasentar así, por lo menos a corto plazo, a la gran mayoría de las familias que ahora subsisten en caseríos o vecindades dispersos. El ejemplo cubano que se citó en páginas precedentes difiere de otros proyectos de esta índole porque el cambio súbito de las actividades pastorales a la agricultura intensiva en predios que habrían de constituir grandes unidades productoras, exigía un aumento rápido del número de trabajadores que vivían cerca de su trabajo; sin embargo, también allí el costo de los nuevos asentamientos parece haber impedido construirlos en escala adecuada a las necesidades cambiantes de mano de obra.

Cualesquiera sean las conclusiones acerca de la posibilidad real de establecer los núcleos descritos en circunstancias diversas, muchas razones aconsejan una mayor aglomeración de la población rural que la existente en nuestros días. Los propietarios de minifundios y los ocupantes sin título que viven muy dispersos no tienen acceso a carreteras ni a servicios educacionales, salvo con costos prohibitivos, y mucha de su tierra deberá dejarse sin cultivar; en caso contrario, la erosión y el agotamiento del suelo los obligará finalmente a abandonarla. En casos como éste, y en otros menos extremos, la actitud más promisoría quizás sea crear incentivos para agrupar a los pobladores y fomentar el mejoramiento de las comunicaciones, con flexibilidad que se adapte a las condiciones de la localidad y a sus tradiciones culturales.

El emplazamiento de núcleos de servicios en lugares accesibles al mayor número posible de familias rurales puede contribuir por sí solo a que los asentamientos sean más compactos. Aparentemente, es lo que está sucediendo en el Altiplano, cuya población se halla muy dispersa. En los diversos países latinoamericanos existe ya un número apreciable de esos núcleos, como resultado del "desarrollo de la comunidad" y de los programas de "escuelas nucleares" de reforma agraria o de colonización. Pero los criterios respecto al emplazamiento de los núcleos o a la variedad de servicios que éstos ofrecen por lo general se formulan en forma vaga o en relación con agrupamientos anteriores de la población rural.

El Grupo de Trabajo sobre los Aspectos Administrativos de la Descentralización (1961), al que ya se hizo referencia, buscó criterios para **determinar las poblaciones "mínimas óptimas"** que utilizarían diferentes "servicios técnicos" rurales; éstos se definieron como servicios que requieren a la vez "coordinación sustancial en el nivel local, participación popular, adaptación a las condiciones locales y apoyo técnico de los niveles superiores". Los especialistas de los diversos servicios informaron al Grupo de Trabajo que el número mínimo óptimo de niños que podría recibir educación primaria en una escuela con tres maestras es 120 niños (entre 6 y 12 años); que un funcionario de divulgación agrícola podía servir con eficiencia a 600-1 000 agricultores; y que el personal sanitario mínimo debía incluir una enfermera por cada 1 000-1 500 personas y un médico por cada 4 000-5 000 personas. No se dieron cifras para los servicios de bienestar social.<sup>63</sup>

Estos estándares no comparables no nos llevan muy lejos, pero sugieren que un núcleo eficiente de "servicios técnicos" debe atender a una población mayor que la que se registra en la mayoría de los asentamientos o vecindades rurales de hoy, incluyendo los asentamientos planificados en fechas más recientes: digamos, un mínimo de 200 familias (1 000 personas).<sup>64</sup> La población que correspondería a ese núcleo no sólo incluiría las familias inmediatas, sino también aquellas que tuviesen acceso conveniente a él, ya fuese a pie, a caballo, en mula o por transporte motorizado. El radio efectivo de acción dependería tanto de los hábitos locales como del tiempo que tomaría el viaje; los campesinos de algunas regiones están dispuestos a viajar varios días a pie para asistir al mercado, mientras otros rara vez se alejan de las inmediaciones de su vecindad: en muchas localidades las pugnas parvidistas quizás inhibían a los campesinos de un asentamiento para utilizar servicios emplazados en otro. El núcleo de servicios técnicos normalmente deberá ser también un núcleo de servicios comerciales y de artesanía, incluyendo un taller de reparaciones de herramientas y maquinaria. Hasta el momento, los criterios acerca del emplazamiento y el carácter de tales

<sup>63</sup> Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, op. cit., pp. 15-16. El Grupo de Trabajo distinguió tales servicios técnicos de servicios centralizados prestados en el terreno, "como servicios postales y de telecomunicaciones, que se prestan a formas muy centralizadas de administración en el terreno"; y servicios locales, "como la construcción y conservación de carreteras locales y obras de riego, que pueden ejecutarse eficazmente sin asistencia ni supervisión técnicas de los niveles superiores".

<sup>64</sup> Sin embargo, uno de los escasos estudios sistemáticos de estándares para esos núcleos, aplicado a las condiciones vigentes en el Uruguay, propone escuelas con tres maestros para 60-70 niños y clínicas atendidas por un encargado de primeros auxilios y visitadas semanalmente por un médico, que servirían a grupos de 400-500 personas. Los niveles de educación en la mayoría de los demás países latinoamericanos no permitiría tener escuelas con tres maestros para un número tan reducido de niños. (Centro Latinoamericano de Economía Humana, Interpretación del Uruguay Rural, Librería América Latina, Montevideo, 1963.)



servicios en las zonas rurales han recibido aún menos atención que los criterios acerca de los servicios de educación y salud. Este es sólo un aspecto del problema mayor: poner a la población rural en contacto más efectivo con los mercados nacionales. El fomento de las cooperativas locales, unido a la ampliación de los "servicios técnicos" locales, ofrece la solución más promisorias; y la experiencia de las "tiendas del pueblo", de las cuales el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha establecido cientos en Cuba, también merece estudio detenido.

La planificación eficaz del emplazamiento de los servicios técnicos rurales y otros exigirá como mínimo una información adecuada respecto a la geografía física y humana de las localidades rurales, incluyendo el tamaño y la ubicación de los grupos de asentamientos, distribución de las familias dispersas, carreteras y senderos, modalidad de movimiento dentro de la localidad y funciones de los lugares de reunión existentes. Hasta ahora, la información sistemática de esta índole es muy escasa, salvo con respecto a algunas localidades que han sido objeto de estudios sociológicos y geográficos especiales. La fotogrametría en gran escala de los países latinoamericanos está en sus comienzos.<sup>65</sup> Los mapas de los municipios, si los hay, son a menudo inexactos, y los censos que han diferenciado los núcleos estrictamente rurales en sus tabulaciones son muy pocos.

Las regiones que habrán de utilizar a las unidades inferiores de los diversos servicios técnicos probablemente deberán coincidir entre sí cuando sea conveniente por razones prácticas,<sup>66</sup> y deberán tratar de coincidir con las subdivisiones municipales; sin embargo, es probable que en muchos casos los municipios se beneficiasen con una reorganización que los hiciese corresponder a vecindades reales o estandarizase sus tamaños. Estas vecindades-unidades administrativas cuyo centro sería un caserío o un villorrio, constituirían las unidades naturales de una organización local que cooperaría con los servicios técnicos. Es difícil establecer una regla general que determine si estas organizaciones locales deberán adquirir categoría oficial como unidad de gobierno local, con ingresos propios y poderes de coerción. Existen poderosos argumentos contra la multiplicación de autoridades locales débiles y de escasa importancia y en gran parte de la región es probable que no pudieran llenarse las condiciones estipuladas por el Grupo de Trabajo para las autoridades locales de nivel inferior. Una vez más, las soluciones se basarán en el estudio de las condiciones locales. En algunos países quizás sea factible y recomendable que la representación en el concejo municipal se base en las subdivisiones, de modo que un lugareño con mandato de sus vecinos se

---

<sup>65</sup> Para un resumen del avance en el levantamiento de mapas hasta 1963, véase "Los recursos naturales en América Latina, su conocimiento actual e investigaciones necesarias en este campo" (E/CN.12/670, 20 de abril de 1963).

<sup>66</sup> Las funciones de administración y coordinación de los servicios por lo general se realizarían en un nivel más alto.

ocupe de las relaciones entre ellos y los servicios técnicos, y los represente ante la autoridad local más alta. En otros casos, quizás sea más eficaz la acción del conjunto de organismos rurales locales, con intereses específicos: organizaciones de beneficiarios de la reforma agraria, sindicatos de haciendas y plantaciones, cooperativas, juntas escolares o asociaciones de padres y maestros.

Para algunos fines determinados se necesitarán núcleos muy pequeños y exclusivamente locales. No son muchas las escuelas de la región que cuentan con tres maestras o 120 alumnos. En el futuro previsible, el "servicio técnico" más ampliamente distribuido seguirá siendo la escuela atendida por una maestra. Durante cuatro décadas, por lo menos, los programas rurales de algunos países latinoamericanos han alimentado esperanzas de que estas escuelas sirvan propósitos más amplios que la mera instrucción elemental de los niños. Los programas más ambiciosos de esa índole se han visto frustrados por las limitaciones del medio (el caserío) y las limitaciones propias de maestros mal pagados y carentes de preparación adecuada. Con maestros más calificados y mejor pagados, con la asistencia de núcleos mayores de servicios técnicos (como en el sistema de escuelas nucleares), y adoptando medidas que infundan esperanzas en los pobladores rurales, las escuelas podrían convertirse en instrumento eficaz de progreso.

El problema de la vivienda rural, y las necesidades concomitantes de agua potable, instalaciones sanitarias y energía eléctrica, requieren un estudio separado. Aunque la concentración de los asentamientos quizás no sea de importancia decisiva para el acceso rural a los servicios técnicos que se han mencionado, tiene importancia evidente en relación con los costos de construcción por medios que no sean tradicionales, y con los costos del suministro de agua e instalación de líneas eléctricas.

La política de vivienda rural en América Latina ha luchado durante varios años con un dilema inicial: por una parte, casi todas las viviendas rurales son de una pobreza intolerable, juzgadas con criterio objetivo; por otra, ningún país latinoamericano está capacitado para subvencionar mejores viviendas rurales en escala acorde con las necesidades. Por lo demás, la población rural no presiona a las autoridades para que la asistan en esta materia como hace la población urbana. La mayoría de las familias campesinas construyen su albergue con técnicas tradicionales y con la ayuda de sus vecinos, y lo mísero de sus viviendas deriva tanto de sus estándares bajísimos como de la falta de recursos. La población rural crece con lentitud, de manera que no hay motivos para esperar un deterioro general de la vivienda, como el experimentado por las ciudades en el último decenio; aunque el empobrecimiento general de los explotadores de minifundios, el aumento de los labradores sin tierras o el agotamiento de los recursos locales de madera u otros materiales de construcción, han provocado sin duda deterioro en algunas localidades. Varios observadores han concluido que un mayor ingreso rural no siempre se traduce en viviendas mejores: "Los estándares modernos de vivienda simplemente se desestiman en la vasta mayoría de las poblaciones rurales, donde ocupan un lugar inferior en la escala de valores culturales".<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Nathan L. Whetten, *Rural Mexico*, op. cit., pp. 302-303.

Algunos grupos rurales, especialmente los indígenas, prefieren evitar cualquier apariencia de prosperidad que pueda conducir a impuestos más elevados. Los jornaleros estacionales, los trabajadores residentes en las haciendas y los agricultores migratorios carecen de aliciente real para construir algo más que un albergue mínimo.

Aparte el número limitado de colonias agrícolas y núcleos construidos con ayuda extranjera, las medidas adoptadas en materia de vivienda rural se han ceñido a dos orientaciones: a) los propietarios de haciendas y plantaciones se han visto obligados por ley, o estimulados con incentivos tributarios, a proporcionar viviendas que se ajusten a estándares mínimos. Estas medidas han traído mejoramientos visibles en los asentamientos de las haciendas de ciertas zonas, pero en otras posiblemente han alentado la tendencia a reducir las familias residentes y a depender más y más de mano de obra ajena a la hacienda; y b) el desarrollo de la comunidad y los programas conexos han intentado motivar y ayudar a las familias de pequeños agricultores para que construyan por sí mismas mejores viviendas. Existe mucha información respecto a estas técnicas, pero su efecto sobre el nivel de las viviendas rurales sigue siendo limitado y local.<sup>68</sup>

Un mayor grado de concentración de los asentamientos rurales, una tendencia estable de la tierra y el estrechamiento de los lazos de vecindad son sin duda requisitos indispensables para un mejoramiento más rápido de las viviendas mediante la autoconstrucción. La concentración facilitaría el trabajo cooperativo y la producción local eficiente de materiales de construcción, así como el suministro de servicios públicos mínimos. También fomentaría el espíritu de emulación en materia de mejoramiento de viviendas, aunque este resultado no puede garantizarse, a juzgar por pasadas experiencias con "casas modelo". En todo caso, es preciso una evaluación más sistemática de la experiencia latinoamericana en construcción de viviendas, considerando las modalidades de asentamiento, la organización de la vecindad y de la comunidad, y otros servicios que influyen sobre el nivel de vida.

---

El principal impulsor de los proyectos experimentales y de la investigación local ha sido el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA). Véase, por ejemplo, su publicación *Experiencias sobre vivienda rural en el Brasil* (Bogotá, 1961) y *La Vereda de Chambimbal: Estudio y acción en vivienda rural* (Bogotá, 1958).

### 9. La comunidad más amplia: fortalecimiento del pueblo y del municipio

Las páginas precedentes han contratado la importancia potencial de los pequeños centros semiurbanos (pueblos o cabeceras de municipios) y sus limitaciones reales, en una región en que la mayoría de la población rural agrícola no se agrupa en aldeas cuyo tamaño y variedad les permita funcionar como comunidades. Idealmente, los pueblos deberían brindar a la población rural una amplia variedad de servicios que no pueden suministrarse con eficiencia en el nivel de la vecindad: escuelas secundarias, hospitales, instituciones crediticias, tribunales, registros civiles, cines, periódicos y estaciones de radio que difundan noticias locales, etc. El desarrollo rural, excepto en las zonas próximas a las grandes ciudades, dependerá en gran medida de la consolidación de los pueblos que han sido evaluados en términos tan poco halagadores.

Más aún, las tendencias actuales de población y empleo en América Latina exigen a los pueblos otro tipo de función importantísima, la de enlace entre la vida rural y la urbana. La población de las localidades estrictamente rurales-agrícolas seguramente tendrá un aumento absoluto lento durante el futuro previsible; pero continuará declinando como porcentaje de la población total de la región. La tasa de crecimiento "natural" de la población rural de América Latina quizás sea superior al tres por ciento anual, mientras el aumento neto no es superior a 1.5 por ciento. El resto del aumento demográfico se desplaza de las localidades rurales hacia los centros urbanos de uno u otro tipo.<sup>69</sup> Pese a las posibilidades de empleo agrícola que ofrece la reforma agraria y la habilitación de nuevas tierras, sería de desear, desde un punto de vista económico, una tasa aún menor de aumento neto rural y una tasa mayor de urbanización, siempre que los empleos no agrícolas pudiesen crearse con la suficiente celeridad y que los migrantes campesinos estuviesen calificados para ocuparlos.

Estas condiciones no se están cumpliendo, ni siquiera al ritmo actual de urbanización; la consiguiente acumulación ominosa de trabajadores marginales subempleados y sus familias en la periferia de las grandes ciudades atrae la atención pública sobre la posibilidad de asegurar una distribución geográfica más racional al incremento de la población rural. Si es imposible mantener ese incremento junto a la tierra, salvo perpetuando el desastroso sistema de minifundios y asegurando un futuro retorno al éxodo rural en escala aún mayor, y si las ciudades sólo pueden absorberlo productivamente en forma parcial, a dónde se dirigirá?

---

<sup>69</sup> Véase "La distribución geográfica de la población en América Latina y prioridades regionales de desarrollo", loc. cit. Algunos de los países más pequeños del Caribe y de América Central muestran tasas mucho más altas de aumento neto, y algunos pocos países, como Argentina, Chile y Venezuela, no exhiben aumento alguno.

La única respuesta constructiva parece hallarse en la ampliación de oportunidades de empleo en los centros urbanos pequeños o medianos. Es preciso que los pueblos puedan absorber permanentemente el exceso de mano de obra rural y que ofrezcan oportunidades de capacitación vocacional de iniciación en las formas de vida urbana, como preparación para migraciones hacia centros urbanos más importantes.

La información fragmentaria de que se dispone actualmente hace pensar que los pueblos son hoy un eslabón muy débil de la red urbano-rural, si tal red puede estimarse existente, y que la mayoría de ellos está en peligro de perder su capacidad económica actual y sus industrias locales (si las hay), y de decaer hasta convertirse en meros núcleos de empleados públicos locales, o aglomeraciones de obreros rurales marginales que no tienen otro sitio donde ir.

Los requisitos previos para que los pueblos se consoliden como centros comunitarios y fuentes de empleo productivo son complejos, aún cuando las autoridades nacionales estén dispuestas a conceder un mayor grado de autogobierno, más ayuda técnica y fuentes de ingreso más adecuadas. Algunos países de la región han alternado históricamente entre la delegación de amplias responsabilidades en los municipios, por una parte, y sistemas de centralización extrema, por otra. A menudo los municipios se han visto privados de funciones educacionales, sanitarias, policiales, etc., que les habían sido confiadas previamente, al elevarse los estándares nacionales para esos servicios y hacerse más notoria la ineficiencia municipal. En la actualidad, no parece que los asuntos municipales en los países cuyos municipios retienen cierto grado de autonomía y amplias responsabilidades legales, estén mejor llevados que en países con sistemas centralizados.<sup>70</sup>

Se ha dicho ya que las estructuras sociales locales probablemente transformen las reformas específicas y los programas de ayuda en algo muy diferente a la intención original, a menos que las medidas vayan unidas a la aparición de una auténtica opinión pública local, y que a través de ella se hagan escuchar la población rural y los estratos inferiores de los pueblos. Esa opinión pública depende a su vez de reformas agrarias y educacionales y del crecimiento de organizaciones de masas efectivamente responsables ante sus miembros. Este requisito previo es de suma importancia si la política pública estimula el uso sistemático de la mano de obra local subempleada en carreteras y otras obras públicas. Este recurso puede ser muy valioso, pero la experiencia enseña que también puede convertirse en fuente de explotación y abusos intolerables, a menos que esté controlado por la propia población rural.

---

<sup>70</sup> Véase el examen del gobierno local y de los servicios en el terreno en el Brasil, efectuado por Diogo Lordello de Mello en el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, op. cit., pp. 133-148.

Cabe esperar que al alcanzarse un grado razonable de solidaridad comunitaria y de participación popular en el gobierno local, las demandas de ayuda que se formulen a las autoridades centrales sean más insistentes y eficaces. Pese a la posibilidad real de que el aprovechamiento de la iniciativa local y el uso de mano de obra local subempleada sean un aporte importante a la inversión en infraestructura, no puede esperarse que los pueblos pequeños o las vecindades rurales sean capaces de darse por sí mismos, asistidos sólo por inspiraciones y asesoría técnica foráneas, el tipo de servicios que las autoridades nacionales brindan normalmente a las ciudades más ricas. Los dirigentes y planificadores tendrán que prever una lucha continua por racionalizar las demandas locales, aproximarlas al orden de prelación que determina el desarrollo nacional y superar dos tradiciones políticas muy arraigadas: la de concentrar recursos en proyectos muy visibles que prestigian una administración, y la de repartir una ayuda simbólica entre todos los que la solicitan.

Será indispensable evaluar sistemáticamente los recursos y funciones actuales del pueblo considerado como centro comunitario.<sup>71</sup> Entre los grandes problemas que han de tenerse en cuenta están los siguientes:

1) Estándares para el tamaño óptimo del municipio y su cabecera. Como regla general, esas unidades probablemente deberían ser más grandes y menos numerosas; la tendencia universal de la cabecera de municipio a monopolizar los servicios municipales ha estimulado una presión contraria hacia la subdivisión. Cuando los gobiernos nacionales enfrenten la necesidad de ayuda más efectiva a los municipios, un número excesivo de unidades pequeñas que exigen subvenciones permanentes se convertirá en carga muy pesada. El margen satisfactorio de población para municipios predominantemente rurales puede variar entre 20 000 y 50 000 personas. Esto coincidiría en líneas generales con los estándares de población para el segundo nivel de servicios técnicos (escuela secundaria, hospital, etc.) propuesto por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas citado previamente.<sup>72</sup> En la práctica, sin embargo, la escasez de población rural, las barreras geográficas, la falta de carreteras, etc., en gran parte de la región quizás exija unidades locales que no almacenen ni se aproximen al mínimo satisfactorio en materia de población.

2) Estándares para la división de responsabilidades entre las autoridades locales y los organismos nacionales o regionales, para la coordinación de los mismos, y para los recursos financieros del municipio. La relación típica actual se ha llamado "sistema dual" y en él "los ministerios centrales administran directamente los servicios técnicos, mientras

---

<sup>71</sup> Los estudios del Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú constituyen casi el único intento efectuado hasta ahora para evaluar así gran parte de un país.

<sup>72</sup> Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, op. cit., p. 16.

las autoridades locales tienen autonomía legal para la prestación de servicios locales y para fomentar el desarrollo local, pero en la práctica ofrecen pocos servicios técnicos, o ninguno"; este sistema se caracteriza por "desarmonías y conflictos".<sup>73</sup> De hecho, las autoridades municipales se limitan a menudo a algunas funciones residuales como la concesión de licencias, que constituyen además su única fuente segura de ingreso.

3) Estándares para inversiones y servicios de infraestructura local, vinculados a la evaluación de los servicios existentes. La existencia de criterios uniformes sobre el orden de prelación en materia de inversiones quizás contribuya a desalentar el mal uso de fondos, muy común hoy entre las autoridades de las cabeceras. Es importante considerar tanto el funcionamiento de los servicios como el acceso real a ellos de todos los pobladores del municipio. No basta saber que existen edificios y personal para un hospital, una escuela o un organismo de crédito rural. Para que los servicios emplazados en la cabecera del municipio puedan utilizarse ampliamente, como es de desear, habrá necesidad de mayores inversiones en carreteras locales que conecten los núcleos rurales con la cabecera, y en autobuses y camiones que utilicen esas carreteras.

4) Evaluación de posibilidades de las industrias locales y otras fuentes de empleo. Es probable que muchos de los pueblos existentes no tengan futuro como centros industriales comerciales, de transporte o administrativos y que otros deban especializarse en una o más de esas funciones. Los programas nacionales de ayuda a los municipios se hallarán bajo presión continua para repartir sus recursos en cantidades insuficientes, más bien de acuerdo con las influencias políticas que con posibilidades locales. El conocimiento sistemático de esas posibilidades y la ubicación de cada localidad en el marco de la planificación para el desarrollo regional y nacional, no acabarán por sí solos con tales presiones, pero son indispensables para resistirlas y canalizarlas eficazmente.

5) Asistencia técnica nacional a los municipios para la racionalización de métodos administrativos, planificación y ejecución de proyectos locales y para canalizar los donativos que reciban. En el pasado, las relaciones entre los municipios y el gobierno nacional de la mayoría de los países latinoamericanos han estado en manos de representantes provinciales del Ministerio del Interior, se han concentrado en la aplicación de restricciones legislativas a las actividades municipales y al empleo de fondos, y han sido obstaculizadas por las maniobras políticas descritas con anterioridad. Dentro de este mismo sistema podría acentuarse el aspecto asistencial con preferencia al regulatorio; sin embargo, varios países han creado organismos nacionales que no caben dentro del sistema administrativo tradicional. En Colombia, por ejemplo, en 1950 se creó el Instituto de Fomento Municipal, concebido como mecanismo financiero de los municipios para la organización de algunos de sus servicios básicos -acueductos y alcantarillado-, y en 1962 en Venezuela se creó una Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal,

---

<sup>73</sup> Ibid, p. 10.

organismo autónomo financiado con fondos extranjeros y encargado de labores de investigación, financiamiento y ayuda técnica en relación con obras públicas municipales, viviendas y proyectos económicos locales (incluyendo cooperativas, asociaciones de ahorro y préstamo y pequeñas industrias). Otra alternativa es la asociación de municipios, que existen ya en varios países. Las deficiencias financieras, administrativas y políticas de los municipios, sin embargo, hacen que esas asociaciones requieran apoyo amplio y constante del gobierno central si han de tener capacidad para ofrecer servicios técnicos a sus miembros.



**AYUDA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS  
A LA COLONIZACION Y REFORMA AGRARIA \***

Por

Andrés D. Goseco \*\*

**I. PREPARACION Y ORGANIZACION**

Casi todos los países en desarrollo están llevando a cabo, en una u otra forma, proyectos de colonización agrícola, que se encuentran en diferentes fases de realización. Tales proyectos suelen formar parte del programa de desarrollo del país, y los gobiernos conceden a los colonos diversas formas de ayuda, como alimentos y piensos. Pero en la mayoría de los programas, la ayuda es tan insuficiente que llega a comprometer el éxito de los mismos, o bien el gobierno no puede acelerar o aumentar el proceso de colonización por carecer de recursos con que apoyarlos. El PMA puede ayudar suministrando alimentos a los colonos o piensos a sus animales, de forma que el gobierno pueda destinar los fondos con que gracias a esto puede disponer para acelerar el desarrollo en las zonas de asentamiento.

**A. Proyectos a los que puede concederse ayuda**

Puede concederse ayuda a los proyectos de reforma agraria, de reasentamientos (incluido el asentamiento espontáneo ordenable administrativamente) y de asentamientos potencialmente factibles. En el caso de trabajos de asentamiento (es decir, fomento de tierras nuevas o recuperadas y subsiguiente introducción de colonos procedentes del exterior) pueden proporcionarse alimentos a los asentados mientras dure el período de preparación y en la medida en que los cultivos de dichos asentamientos no constituyan un medio seguro de subsistencia. Con respecto al reasentamiento (que suele seguir a la mejora, redistribución y concentración

---

\* Este artículo fué tomado de INFORMACION SOBRE REFORMA AGRARIA Colonización y Cooperativas No. 1 - 1967

\*\* El Sr. A. D. Goseco es Oficial de Instituciones rurales de la FAO, Roma, encargado de los proyectos del Programa Mundial de Alimentos encomendado a la Dirección de Instituciones y Servicios Rurales.

## IV.7.2

parcelaria de tierras) dadas las circunstancias tan diversas que lo acompañan, suele aconsejarse ajustar la ayuda a las circunstancias de cada proyecto particular.

### Ejemplos:

- a) en el proyecto de reforma agraria de las Filipinas, que cuenta con la ayuda del PMA, y en virtud del cual se convertirá en arriendo la actual relación entre el propietario de la tierra y el cultivador, la asistencia se ha calculado tomando como base la cuantía del crédito de subsistencia anteriormente proporcionada por el terrateniente, más una ración extra para mejorar la escasa dieta de los agricultores.
- b) en el caso de programas de asentamiento por nómadas, en la RAU, Siria y Jordania, la asistencia del PMA se ha calculado en el equivalente en pienso de los pastizales tradicionales cerrados a los nómadas para rescatarlos y mejorarlos.

Cualquiera que sea la amplitud de la ayuda del PMA, los gobiernos deben contribuir con una importante participación y comprometerse a conceder un interés y apoyo constantes.

### B. Actividades de los proyectos a los cuales puede concederse apoyo, y formas de actuación

En cada proyecto las actividades a las que puede concederse apoyo son las siguientes: capacitación, desarrollo de la infraestructura básica, limpia de terrenos y construcción de casas, plantación, cultivo y recolección.

Forma parte de casi todos los proyectos la capacitación y preparación de colonos, previamente elegidos, antes de su asentamiento definitivo, para que se familiaricen con el nuevo medio, los cultivos que deben practicar, las nuevas técnicas necesarias, etc. Esto puede efectuarse dentro o fuera del lugar del asentamiento. El Programa Mundial de Alimentos podrá proporcionar alimentos y, cuando proceda, pienso para los animales, a los futuros colonos y las personas a su cargo, durante el período en que no puedan producir los alimentos necesarios para su subsistencia ni percibir ninguna remuneración.

Durante la construcción de carreteras, puentes, viviendas, pozos de agua, locales para servicios, almacenes e instalaciones sanitarias, podrá preverse una ayuda alimentaria a cargo del PMA. En los programas de

### IV.7.3

asentamiento conviene que la participación de los colonos en tales trabajos sea máxima, para que se identifiquen todo lo posible con su nueva comunidad y adquieran un mayor sentido de responsabilidad. Se podrá también prever una ayuda alimentaria parcial o completa para los colonos que se dediquen a tales actividades, cuando, por tal motivo, no puedan obtener ningún ingreso.

Al hacer extensiva la ayuda en alimentos a estos casos, es importante tener en cuenta que el convenio de la OIT limita el salario en especie, en el caso de mano de obra pagada, el 50 por ciento del salario total: esta condición puede cumplirse pagando a esos trabajadores el 50 por ciento del salario en efectivo, además de la ración suministrada por el PMA. Si la mano de obra es voluntaria, como por ejemplo, brigadas de colonos que trabajan en la infraestructura de una zona donde, en un futuro próximo, se les entregarán parcelas, los incentivos alimentarios pueden utilizarse sin pagar salarios, proporcionando una dieta completa a los trabajadores y a sus familias.

Pueden también aplicarse los anteriores criterios:

- a) para conceder ayuda en alimentos a los colonos y a las personas a su cargo mientras no puedan obtener otros ingresos por estar dedicados a la limpieza de los terrenos y a la construcción de nuevas casas y granjas, y
- b) cuando los asentados estén completamente dedicados al trabajo. Cuando la limpieza requerida exceda de la capacidad de un sólo colono, como por ejemplo en la selva tropical, y exija, por consiguiente, el empleo de mano de obra exterior, la ayuda en alimentos puede también concederse a esta última.

Para que la ayuda en alimentos sea eficaz, debe concederse en esta fase todo el tiempo que sea preciso. Dada la duración indefinida del PMA, se puede actualmente conceder esta ayuda en alimentos a los cultivos de larga gestación. Además de la ayuda en alimentos que se concede usualmente al colono, puede concederse también a la mano de obra exterior empleada para los cultivos perennes jóvenes y todavía sin producir, o para la dedicada a trabajos pesados de escarda periódica u otras operaciones que un solo colono no puede efectuar. En este caso pueden incluirse cultivos como cacao, coco, caucho, café, cítricos, etc. Pero debe velarse por que la ayuda en alimentos que se ofrezca no sea contraproducente para la producción de los cultivos alimentarios, que los colonos explotarán (además de los cultivos comerciales) de no recibir dicha ayuda.

#### IV.7.4

Además de las obras públicas e instalaciones que son inmediatamente necesarias al comienzo del proyecto, en casi todos ellos se seguirán construyendo otras después que los colonos hayan alcanzado la autosuficiencia que, presumiblemente, es la fase en la que ya no les corresponde recibir ayuda directa. La ayuda del PMA puede seguir haciéndose extensiva a tales trabajos en la medida en que refuercen la viabilidad del proyecto. Los alimentos podrán utilizarse en este caso como un incentivo para los colonos o como salarios parciales de la mano de obra externa contratada. Debe distinguirse, sin embargo, entre trabajos directamente relacionados con los proyectos de asentamiento y los que forman parte, normalmente, del programa de obras públicas del gobierno.

#### C. Problemas logísticos

Un factor decisivo al juzgar si es conveniente el transporte de alimentos del exterior en apoyo de un plan de asentamientos, es el costo del transporte hasta el lugar donde ha de efectuarse, y el de su mantenimiento en tal lugar. Es fácil dejarse llevar del hecho de que la ayuda del PMA concede a los gobiernos es gratuita, y llegar a la conclusión de que siempre conviene a los gobiernos aprovecharla. Hay, sin embargo, importantes excepciones, siendo una de ellas los problemas del transporte y de las instalaciones de almacenamiento que plantean los envíos antes de su distribución. Como normalmente incumben al gobierno beneficiario, el encargado de proyectar la ayuda podría encontrarse en una situación tal que resultara más caro utilizar los alimentos gratuitos del PMA, que habría que transportar al interior y luego almacenar, que comprar sencillamente los alimentos en los mercados del país, a medida que fueran surgiendo las necesidades.

Existe, naturalmente, la posibilidad de vender los productos del PMA en el puerto de descargo y destinar los ingresos que se obtengan a comprar alimentos en los mercados situados cerca del lugar del asentamiento, como una forma de resolver este problema particular y, de hecho, hay una norma del PMA que permite esta práctica, aunque con grandes reservas y después de haberla estudiado mucho, y sólo si se tiene la seguridad de que los productos del PMA que se vendan en los puertos de llegada serán muy parecidos a los que los colonos podrían comprar con los ingresos de esas ventas.

#### D. Tramitación de los proyectos de asentamiento de carácter urgente

No todos los planes de asentamiento se proyectan y ejecutan racionalmente. La planificación es, con excesiva frecuencia, condicionada y dominada por el curso de los acontecimientos, como en los casos de emergencia que exigen el reasentamiento rápido de refugiados o el reasentamiento de

#### IV.7.5

personas sin trabajo o repentinamente desplazados de las ciudades. Estas situaciones impiden recurrir a los procedimientos más adecuados como la selección, los estudios de viabilidad, la adecuada preparación previa al asentamiento, la mejor programación y ordenación de los trabajos, etc.

Los planificadores y administradores de los asentamientos no suelen ser partidarios de tales proyectos y sólo los aceptan muy a desgana. Con fortuna y más atención que la normal, pueden, ocasionalmente, ser llevados a una conclusión satisfactoria, por lo que los planificadores no deben eludir la preparación de proyectos de este tipo.

Se han abordado estas situaciones programando la asistencia en tres fases: fase de emergencia, fase de preparación previa al asentamiento y fase de asentamiento.

La fase de emergencia es aquella en que se reúne a las personas refugiadas o desplazadas seleccionándolas por su aptitud y capacidad, en espera de la colocación definitiva. Esto puede llevarse a cabo en centros de reunión o en el mismo lugar del asentamiento, y el PMA puede conceder ayuda a estas personas. Si es necesario asentar a los refugiados sin la ventaja de una selección y de una adecuada preparación previa, esta fase debe considerarse como de emergencia. El planificador del asentamiento no puede responder de estas personas, que tal vez abandonen más tarde el lugar de asentamiento, principalmente por no encontrarse a gusto en el seno de tal comunidad. Tampoco puede achársele el fracaso de un tipo de proyecto de asentamiento que encierra mayores peligros y mayores gastos que los de un tipo previamente planificado.

La fase de preparación anterior al asentamiento es aquella en que se procede a los reconocimientos edafológicos, hidrológicos, catastrales y otros, y se establece la infraestructura básica. A los futuros colonos y a otros trabajadores (y personas a su cargo) empleados en tales obras puede facilitarles alimentos el PMA.

Salvo que haya necesidades de reasentar al inadaptado y al reacio-labor que pertenece en realidad a la fase de emergencia- junto con los seleccionados, el trabajo de esta fase puede considerarse normal y formar parte, técnica y financieramente, del plan de asentamiento. De lo contrario sería necesaria una partida especial para los gastos adicionales que componen la fase de emergencia.

#### IV.7.6

Es importante insistir en que al calcular los gastos generales del asentamiento sólo deben cargarse al proyecto los trabajos e instalaciones directamente relacionadas con el mismo. No se debe aumentar el presupuesto del proyecto con gastos que normalmente forman parte del programa general de obras del gobierno (como por ejemplo, de las principales carreteras de acceso, correos y telégrafos, labor de extensión, servicios de crédito, etc.).

##### E. Cálculo de la ayuda en alimentos

Debe tenerse muy en cuenta a este respecto, en los primeros momentos, que los colonos suelen llegar a intervalos y en contingentes de forma que la asistencia puede, en conjunto, durar años, aunque cada grupo de colonos sólo requiera ayuda durante una parte del período total.

Es importante calcular objetivamente los alimentos necesarios. No es necesario decir que un juicio erróneo de la capacidad de ejecución del gobierno puede conducir a peticiones poco realistas. Hay que descartar, además, la idea de que "siempre es preferible pedir en exceso, puesto que ya reducirán lo pedido". Esta argucia comercial es innecesaria en relación con la ayuda del PMA, puesto que los acuerdos pueden modificarse, si se considera necesario. Además, es una costumbre que ha conducido, en demasiadas ocasiones, a la acumulación de excedentes inutilizables y engorrosos. Y, lo que es peor, puede llegar incluso a la deterioración de los alimentos y a las consiguientes pérdidas materiales para el gobierno y para el PMA, que pueden ser causa de que se suprima la ayuda.

Suponiendo que las operaciones de cultivo y los preparativos anteriores al asentamiento estén bien combinados y se efectúen con arreglo al plan previsto, la asistencia en alimentos puede calcularse de la siguiente forma:

1. Fijar la duración de los preparativos de pre-asentamiento en los casos en que proceda la concesión de ayuda.
2. Identificar las diferentes fuentes de ingreso (cultivos, ganado, mano de obra aleatoria, etc.) y determinar la proporción con respecto al ingreso total esperado durante el período de duración de la ayuda pedida.
3. Fijar el período de gestación de cada fuente de ingreso, ya se trate de un cultivo anual de forrajes para el ganado, de cultivos perennes, etc.

4. Establecer una relación entre 2 y 3: si el tiempo necesario para que un cultivo llegue a la fase de recolección (incluida la comercialización) se toma también como período durante el cual es necesaria la ayuda exterior, podrá entonces reducirse la ayuda en alimentos, periódicamente, al final de cada ciclo de gestación en la medida en que el cultivo en cuestión contribuya al ingreso total anticipado (ayuda alimentaria), hasta que se reduzca finalmente a cero, cuando todos los cultivos estén en plena producción. El plan de cultivos y de ayuda en alimentos sería el siguiente:

#### F. Duración de la ayuda

El programa mundial de alimentos, dada su duración indefinida, puede suscribir proyectos de hasta cinco años de duración, lo que permite no solamente el cultivo inmediato de plantas de gestación mas larga sino también la división de los proyectos de asentamiento en fases de largo plazo. Ya se ha discutido cómo puede relacionarse este hecho con los cultivos de larga gestación.

#### G. Método de distribución de las raciones a los colonos

La experiencia en este dominio aconseja que esta distribución se haga a través de las organizaciones básicas de la aldea (concejo local, cooperativas, etc.) en vez de directamente, puesto que así se evita que la operación revista un carácter de "obra de caridad": el ser una operación gratuita, además de dar a los colonos una sensación de confianza en sí mismos, de responsabilidad y de participación, proporciona también a las autoridades un medio central que permite encauzar las informaciones e instrucciones y recoger la opinión popular. Además, fortalece la organización local utilizada. Donde este procedimiento no sea posible, deberán utilizarse los medios oficiales, con preferencia los relacionados con el asentamiento.

#### H. Servicios institucionales

Junto con los complementos institucionales normales del asentamiento, como el crédito, la comercialización, la divulgación, los servicios administrativos, etc., el empleo de los alimentos del PMA exige medios de transporte y de almacenamiento adecuados, una red de distribución, un procedimiento administrativo especial, entrenamiento en la preparación de alimentos no habituales, elementos culinarios especiales, etc. Todo esto implica obligaciones y gastos extras por parte de los gobiernos beneficiarios, que deben reflejarse debidamente al calcular los gastos y beneficios anticipados que supone el uso de la ayuda del PMA. En algunos casos, sin embargo, los gastos de almacenamiento pueden reducirse algo si ya existen

## IV.7.8

## Pais A / Plan de asentamiento X

<u>Actividades</u>	Contribución porcentual al ingreso total	Duración/gestación (incluida la comercialización)	Porcentaje de la ayuda total de subsistencia aplicable y su duración
<u>Capacitación y otros preparativos anteriores al asentamiento</u>	-	enero/junio 1967	100% de subsistencia del 1 de enero al 30 de noviembre 1967
<u>Producción agrícola</u>			
Maíz	10	julio/nov/1967	80% del 1 de diciembre de 1967 al 31 de enero de 1968
Sorgo	10	julio/nov/1967	de 1967 al 31 de enero de 1968
Arroz	50	octubre 1967-enero 1968	30% del 1 de febrero al 23 de febrero de 1968
Forrajes para el ganado	10	octubre 1967 febrero 1968 (segundo crecimiento)	20% del 1 de marzo al 31 de diciembre 1968
Caña de azúcar	20	nov/67-dic/68	ninguna, a partir del 1 de enero de 1969
<u>Infraestructura Adicional</u>	-	-	variable y sujeta a negociación



las instalaciones necesarias, o si se pensaba crearlas aun en el caso de que no se consiguiera ayuda en alimentos. Una de las funciones del procedimiento administrativo especial que debe crearse es, naturalmente, impedir la venta o el uso no autorizado de los alimentos concedidos.

Cuando la asistencia técnica se considere necesaria para el funcionamiento del proyecto y no pueda obtenerse en el momento deseado de las fuentes regulares (Programa ampliado de Asistencia Técnica, Programa Ordinario, etc.) podrá recurrirse al Fondo de Contingencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o bien a otras fuentes, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o los programas bilaterales.

#### I. Forma de entrega al último usuario

Debe distinguirse de la venta de productos en el puerto de descarga y de la subsiguiente restitución de los ingresos al gobierno, que ya se ha discutido en el párrafo I. C.

Aunque los productos del PMA se entregan libres de gastos al gobierno interesado, la entrega definitiva al usuario final -es decir, al colono- puede revestir, si así lo desea el gobierno, la forma de donación directa, de venta o de préstamo. En caso de venta o de préstamo, los ingresos se entregan al gobierno, que los utilizará en la forma que acuerde con el PMA.

No existe ninguna norma respecto al nivel de precios a que puedan venderse los productos a los beneficiarios: parece lógico, sin embargo, que no deben venderse a precios tan altos o tan cercanos a los vigentes en el mercado que se perjudique así al colono. En la práctica, el precio puede ser notablemente inferior -en algunos proyectos llega hasta el 50 por ciento- precio en el mercado de productos comparables. Muestra la experiencia que la venta incluso a precios un 50 por ciento inferiores puede no resultar suficientemente interesante para el colono, que se encuentra escaso de dinero, temeroso de endeudarse y decidido a ahorrar a costa de su alimentación y de la de su familia, y en perjuicio de su salud y de su rendimiento.

#### J. Empleo de los ingresos, en caso de venta de los productos al usuario final

Si los productos recibidos se venden (al contado o a crédito) a los usuarios finales, el problema inmediato es cómo utilizar el dinero obtenido. Como gestión política, queda sujeta a negociación entre el PMA y

el gobierno en cuestión. Las posibilidades de elección a este respecto son, sin embargo, muy numerosas y el criterio común por que se rigen es que dicho dinero se aplique a empresas que repercutan directamente en beneficio del colono. Podría, pues, utilizarse para:

- 1) la constitución de un fondo rotatorio que sirva para fomentar industrias complementarias o suplementarias: pecuarias, manufactureras, de elaboración, etc.;
- 2) la acumulación de fondos para ampliar los créditos a la producción;
- 3) la construcción de infraestructuras y otros trabajos, como obra de riego, almacenes, medios de comercialización, abastecimiento de aguas, carreteras, puentes, etc., y
- 4) la adquisición de algunos tipos de instrumentos y de equipo.

Es importante, respecto a (4) observar que la compra de suministros, herramientas, equipos, y otros medios importados con fondos procedentes de las ventas autorizadas de los productos del PMA no está, en general, permitida.

#### K. Medios de evaluación

Para conocer la repercusión de la ayuda del PMA y determinar la eficacia de los métodos empleados es necesario llevar a cabo un estudio al empezar la intervención del PMA y después, un estudio terminal. Este último se lleva a cabo basándose en una serie de criterios establecidos por el PMA.

## II EJECUCION

### A. Orden cronológico y coordinación

Es importante para que el trabajo proceda sin interrupción, mantener la moral, reducir gastos y minimizar la ayuda alimentaria: esta es la ventaja de un programa de trabajo bien coordinado y ordenado. Algunos de los puntos a los que debe prestarse atención son:

1. La ordenada introducción de los colonos en el lugar de asentamiento, en el supuesto de que éste reúna las debidas condiciones. Esta introducción deberá relacionarse con el calendario de limpias y de siembra de forma que el trabajo no sufra interrupciones innecesarias. Así

pues, los colonos deberán llegar al lugar en el momento adecuado, antes de que empiece la campaña de limpia: de lo contrario, esta campaña y la de plantación podrían no efectuarse con la desocupación y desmoralización consiguientes, además de gastos innecesarios.

2. Es importante que los alimentos lleguen a su lugar de destino en el momento oportuno: no demasiado pronto, para evitar el peligro de deterioro y pérdidas, ni tampoco tan tarde que ocasione molestias a los colonos. La división de la entrega en fases debe también estar relacionada con la duración de los productos y con las instalaciones de almacenamiento disponibles. Además, como la tramitación de la solicitud, la determinación de los productos necesarios, la preparación del envío y la entrega final exigen cierto tiempo, es conveniente que la solicitud se presente con la antelación necesaria. A este respecto, la petición de ayuda del PMA puede presentarse con antelación al momento en que el gobierno acoete oficialmente el proyecto, siempre que se tengan indicaciones ciertas de que se llevará a cabo. El intervalo de tiempo que transcurre entre la petición oficial y la entrega de los productos en el lugar varía de seis meses a un año, según las circunstancias de cada caso. En caso de emergencia se adoptan disposiciones especiales para acelerar la aprobación y la entrega, entre ellas el aplazamiento del examen técnico y, cuando es posible, el empréstito de fuentes locales y de otros organismos de ayuda alimentaria.

3. Dada la interdependencia mutua entre casi todas las actividades, es esencial asegurarse de que los compromisos interrelacionados (de los organismos de cooperación del Gobierno, del PMA y de otros organismos extranjeros análogos) se han previsto y se llevarán a cabo estrechamente coordinados. No es necesario insistir en la importancia de llegar a un juicio correcto sobre el comportamiento de cada organismo en relación con el cumplimiento de los compromisos.

### B. Modificaciones y examen

Puede ocurrir que, durante la ejecución de un proyecto, haya que introducir modificaciones en su plan de operaciones, como resultado de obstáculos imprevistos o de hechos inesperados. Los proyectos que cuentan con apoyo del PMA se han visto, en ciertos casos, en esas circunstancias. El director del proyecto o el asesor no debe dudar en proponer al PMA los cambios que sean necesarios y cuando sean necesarios.

Hasta ahora se han considerado como circunstancias justificativas de modificaciones las siguientes:

#### IV.7.12

1. Retrasos en la ejecución y terminación de los requisitos previos como resultado de exigencias inesperadas;
2. Reducción o aumento de la magnitud del proyecto, también como resultado de hechos imprevistos;
3. Variaciones en la cantidad y composición de las raciones; y
4. Retrasos en alcanzar la autosuficiencia, como consecuencia de condiciones atmosféricas anormales, de brotes insólitos de plagas y enfermedades y de dificultades imprevistas de orden técnico o de otro tipo.

De los 190 proyectos de desarrollo a los que el Programa Mundial de Alimentos ha concedido apoyo desde que se creó, en 1963, 41 tratan de reforma agraria y colonización de tierras, lo que hace que esta categoría de proyectos constituya el mayor grupo que cuenta con la ayuda del Programa. Los proyectos afectan a 22 países en desarrollo, y el PMA les ha consagrado recursos por valor de 32 millones de dólares E. U. A.





IICA  
PM-74

Criterios para el Planeamiento de Asentamientos Rurales

Autor

Título

Fecha Devolución

Nombre del solicitante

16 MAY 1991  
15/7/91

Germa Molina  
reunido

