



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/4617

4 marzo 1969

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLÉS

46.º período de sesiones
Tema 6 del programa

QUINTO INFORME SOBRE LOS PROGRESOS EN MATERIA DE REFORMA AGRARIA

Preparado por el Secretario General en colaboración
con la Organización de las Naciones Unidas para la
Agricultura y la Alimentación y la Organización
Internacional del Trabajo

Resumen

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	3
I. Problemas y progreso	
A. Régimen consuetudinario de tenencia	6
B. Latifundios tradicionales (tenencia de tipo feudal)	8
C. Propiedad agraria privada: propiedad campesina (tenencia y carencia de tierras)	11
D. Ajustes del régimen de tenencia en los países socialistas	14
E. Ajustes del régimen de tenencia en los países occidentales industrializados	15
F. Colonización agraria	16
G. Concentración parcelaria	16
H. Planificación integrada del uso de la tierra	17
I. Problemas de los minifundios y viabilidad de las unidades productoras	18
II. Inversión y crédito en relación con la reforma agraria	
A. Sector u organismo	21
B. Objetivos y estrategia de la inversión	25
C. Función de la estructura de los servicios de apoyo	26
D. Tipo de estructura integrada de los servicios necesarios	28
E. Observaciones finales	31
III. Administración de la reforma agraria	
A. Organización administrativa para la ejecución de la reforma agraria	33
B. Problemas de coordinación	34
C. Problema de la descentralización	34
D. Organización para la reforma agraria integrada	34
E. Fases	34
F. Otros aspectos de la ejecución de la reforma agraria	35
IV. Participación popular en la reforma agraria	
A. Formas de participación	37
B. Medios para hacer efectivas las reclamaciones	37
C. Obstáculos a la participación	38
D. Medidas institucionales para la eficaz participación	38
E. Observaciones finales	39
V. Reforma agraria y desarrollo equilibrado	
A. Reforma agraria y urbanización	41
B. Reforma agraria e industrialización	42
C. Reforma agraria y proceso de planificación	44
D. Observaciones finales	46

INTRODUCCION

1. Este trabajo es un resumen del quinto informe sobre los progresos en materia de reforma agraria, preparado por el Secretario General en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Internacional del Trabajo. El quinto informe se publicará durante 1969 para uso de los gobiernos. Conforme a la decisión tomada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1154 (XLI), referente a la documentación, el informe principal no se va a presentar al Consejo ni a la Asamblea General; en su lugar, se somete este resumen a la consideración de los dos órganos.
2. El quinto informe sobre los progresos en materia de reforma agraria^{1/} ha sido redactado con arreglo a las indicaciones del Consejo, después de haber considerado las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, celebrada en Roma en junio y julio de 1966. En consecuencia, su propósito y su alcance difieren ligeramente de los de los informes anteriores; y, por ello, se ha tratado de efectuar una evaluación crítica de las finalidades de política y una valoración, con miras al futuro, de las medidas que atañen a la transformación de la estructura agraria. Se destaca en las diferentes resoluciones de las Naciones Unidas la importancia que tiene transformar la estructura agraria para: a) mejorar la distribución de la tierra y, de esa manera, elevar el nivel de productividad agrícola; b) asegurar una distribución más satisfactoria del ingreso agrícola; c) crear o ampliar el mercado interno para los diferentes productos de la industria nacional; d) establecer las condiciones necesarias para el desarrollo industrial, la diversificación de la agricultura y la integración equilibrada de la industria con la agricultura; y, por último, e) asegurar el bienestar económico y social del que trabaja la tierra, vale decir del campesino propietario, del arrendatario y del campesino sin tierra.

^{1/} El informe ha sido preparado en colaboración por las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Internacional del Trabajo. La coordinación de los textos provisionales ha estado principalmente a cargo de la FAO, organismo que el Consejo Económico y Social ha reconocido por resolución 887 (XXXIV) que es el que desempeña el papel más importante en esta esfera.

3. El bienestar económico y social del que trabaja la tierra (o sea, la productividad de su trabajo y sus ingresos) constituye, en consecuencia, el criterio definitivo para evaluar los progresos en materia de reforma agraria. Así, pues, el desarrollo económico implica, no sólo un aumento sostenido del producto total y per capita de la nación, sino también equidad en la distribución del ingreso agrícola, mayor eficacia en la utilización de los recursos e incremento de la productividad de los mismos. Pero, dado que el proceso de desarrollo es indivisible, sólo puede haber bienestar para el pequeño campesino si existe una coordinación entre la reforma agraria, por un lado, y el desarrollo rural, agrícola y económico general por otro.

4. Por ello, los problemas de los pequeños agricultores y de los campesinos sin tierra deben analizarse en el contexto más amplio constituido por: a) el desarrollo histórico; b) las consideraciones ideológicas y la estrategia del desarrollo económico adoptada por el país; c) el estado del desarrollo tecnológico de la agricultura; d) la naturaleza de la relación existente entre la agricultura y la industria, incluso la distribución de la fuerza de trabajo entre las dos; y, finalmente, e) el tipo de estructura de la tenencia y de la producción, así como de los servicios de apoyo, o lo que comunmente se conoce como estructura agraria.

5. En este contexto, la expresión "estructura agraria" se define diciendo que es el complejo de conjuntos interconectados de relaciones (dentro del sector agrícola) entre la estructura de la tenencia, la de la producción y la de los servicios de apoyo. Aunque, en realidad, esos tipos de estructura no pueden identificarse por separado, los conceptos son particularmente útiles y tienen significación especial, al menos para la limitada finalidad de este informe. La estructura de la tenencia de tierras es un concepto que se refiere al conjunto de uno o más tipos de régimen de tenencia que constituye una relación jurídica, consuetudinaria o institucionalizada de alguna otra manera entre gobierno, sociedad, grupos e individuos y que regula los derechos de propiedad y control de la tierra y los deberes que esos derechos implican. El concepto de estructura de la producción, que se refiere a la naturaleza, tipo y forma de funcionamiento del proceso de producción y a éste en sí mismo, se relaciona directamente con el tamaño, la ubicación, la forma de la unidad productora y su dirección y organización interna. Los problemas de la reforma de estas clases de relaciones estructurales

y los de la creación de nuevos tipos de unidades productoras son algo diferentes de los problemas que plantea la tenencia de tierras. Por último, existe la estructura de los servicios de apoyo, que son los de comercialización a crédito, suministro para la agricultura y el país, elaboración, almacenamiento etc., en la medida en que ejercen una influencia inmediata en la reforma de la tenencia o de la estructura de la producción. Un programa completo de reforma agraria nunca podrá ser cabal sin la reforma integrada de esos tres tipos de estructuras.

6. En el capítulo I "Problemas y progreso", se intenta evaluar en forma crítica las medidas tomadas para transformar la estructura agraria. Se procede por separado para: 1) el régimen consuetudinario de tenencia; a) los latifundios tradicionales (tenencia de tipo feudal); 3) la propiedad agraria privada; la propiedad campesina; 4) los ajustes del régimen de tenencia en los países socialistas; y 5) los ajustes del régimen de tenencia en los países occidentales industrializados. Después de discutir esos cinco tipos de situaciones, se evalúan los progresos realizados teniendo en cuenta los problemas que plantea la reforma de la estructura de la producción. De esa manera, se analizan por separado en este capítulo los problemas de 6) la colonización agraria, 7) la concentración parcelaria, 8) la planificación integrada del uso de la tierra y 9) los minifundios y la viabilidad de las unidades productoras. En el capítulo II, titulado "Inversión y crédito en relación con la reforma agraria", se tratan los problemas del aumento de la formación interna de capital en los países en desarrollo y la función que corresponde a este respecto a la estructura de los servicios de apoyo. En el mismo capítulo se examina el tipo de estructura de servicios de apoyo que es más conveniente para favorecer el aumento de las inversiones. "Administración de la reforma agraria" es el título del capítulo III, que está dedicado a una discusión de los problemas administrativos de ejecución de la reforma agraria con la perspectiva más amplia del desarrollo económico. El papel de las organizaciones de agricultores y de otras entidades en la prestación de apoyo institucional para encauzar la participación popular en la reforma agraria constituye el tema principal del capítulo IV, que se titula "Participación popular en la reforma agraria". El informe termina con el capítulo "Reforma agraria y desarrollo equilibrado", donde se analizan los problemas que implica la integración de los programas de reforma agraria con la estrategia más amplia del desarrollo económico general^{2/}.

2/ Además, hay siete anexos, que tratan de los temas siguientes:

- I. Antecedentes: Progresos en materia de reforma agraria, Quinto informe;
- II. Glosario de expresiones y términos técnicos;
- III. Documentos fuente preparados por los Gobiernos Miembros;
- IV. Algunos aspectos jurídicos de la reforma agraria;
- V. Tenencia de tierras y censo mundial de agricultura;
- VI. Financiación de la reforma agraria;
- VII. Cooperativas y reforma agraria.

I. PROBLEMAS Y PROGRESO

7. Una de las finalidades principales del quinto informe es evaluar la disparidad existente entre el problema de la tierra, los objetivos de política declarados con respecto a la reforma agraria, la ejecución de la reforma agraria y lo efectivamente realizado; y hacerlo concentrándose especialmente en el pequeño agricultor, el arrendatario y el campesino sin tierra. En consecuencia, el problema se reduce a determinar en qué grado las políticas de reforma agraria, de por sí, resultan adecuadas para dar lugar al proceso de desarrollo y si esas políticas están en consonancia con las estrategias de desarrollo rural, agrícola y económico general en el contexto de los diferentes tipos de estructura agraria.

A. Régimen consuetudinario de tenencia

8. Los regímenes consuetudinarios de tenencia, en que la comunidad reconoce unos derechos de uso de tierras desde hace siglos sin que necesariamente exista la sanción de pruebas legales o registradas, prevalecen en variada escala en muchos países del mundo en desarrollo. Sin embargo, el problema es de importancia crucial en África. A pesar de que ese tipo de tenencia era antes sumamente apropiado para regular el uso de la tierra, ha sufrido tales modificaciones bajo la influencia de los sistemas económicos modernos que han surgido nuevos problemas, principalmente como resultado de la creciente tendencia a la personalización de la propiedad. Se reconoce que la introducción de la moneda y la evolución hacia un sistema de mercado son, en la agricultura, requisitos importantes para el desarrollo; pero resulta que el régimen actual de tenencia, que se halla en un estado de desintegración, constituye un factor limitativo.

9. Un análisis de las medidas tomadas en Kenia, Malawi, la República Democrática del Congo y la República Unida de Tanzania y otros países africanos, revela que, aunque unos pocos países han logrado perfilar una política a largo plazo para resolver el problema, muchos han estado tomando medidas limitadas sin coordinación

porque les ha faltado una política agraria nacional. En unos pocos países, la personalización de los derechos sobre la tierra y el registro de los títulos individuales es el objetivo declarado de la política en esta materia. En otros países de Africa, se ha intentado crear paysannats en gran escala para tratar de esa manera de transformar la agricultura existente en una de tipo comercial dentro de los límites generales del antiguo régimen de tenencia. Otra posibilidad que se ha probado en muy pequeña escala es la de dar incentivos sociales más que individuales empleando técnicas como las de la explotación en grupo, las cooperativas, etc. No se ha experimentado mucho estableciendo explotaciones estatales; no ha habido más que casos aislados.

10. El progreso con respecto a todas esas medidas ha sido muy desigual y han surgido muchos problemas nuevos. Por ejemplo, un rasgo característico del viejo régimen consuetudinario de tenencia es la delimitación de las zonas que pertenecen colectivamente en concreto a una tribu o comunidad determinada. En muy pocos países, el Camerún es uno de ellos, se ha formulado una política agraria nacional a largo plazo con objeto de distribuir la presión demográfica mediante el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país. Se ha agudizado el conflicto existente entre los intereses de los agricultores de subsistencia, que trabajan bajo el régimen consuetudinario de tenencia, los de los agricultores individuales que producen cultivos comerciales en pequeña escala y los de las grandes plantaciones comerciales, que tienen una organización moderna. Los esfuerzos bien intencionados, pero limitados, por introducir pequeñas modificaciones en el régimen de tenencia han perjudicado a los intereses del agricultor de subsistencia. Aunque el problema de los campesinos sin tierra aún no se plantea en Africa en la misma escala que en Asia y en la América Latina, se corre el gran peligro de que la personalización no regulada de la propiedad sobre la tierra y la introducción del concepto de que la tierra es un bien negociable puedan dar por resultado a la larga la aparición de una clase creciente de trabajadores rurales sin tierra, a menos que se tomen medidas adecuadas en esta etapa para resolver esos problemas básicos. Por último, la cuestión del régimen consuetudinario de tenencia está íntimamente relacionada con el problema de la economía de subsistencia, el de la

desigualdad de presión demográfica entre las diferentes regiones reservadas para las distintas tribus y el de la necesidad de desarrollar equilibradamente las diferentes regiones, problemas todos ellos que hay que acometer con una política agraria a largo plazo dentro del marco de un plan general de desarrollo nacional. Dado que muchos países no han formulado ninguna política global para la tierra, una gran parte de los productores de subsistencia frecuentemente han dejado de participar de los beneficios que aporta el desarrollo económico. Urge estudiar científicamente los problemas de esa región.

B. Latifundios tradicionales (tenencia de tipo feudal)

11. La expresión "latifundios tradicionales" se usa a menudo para describir los sistemas de tenencia que prevalecen en muchos países latinoamericanos donde dominan los latifundios que poseen, aunque no todas, muchas de las características de la tenencia de tipo feudal. Debido a la influencia de la industrialización, algunos latifundios han evolucionado hacia la agricultura comercial. Sin embargo, siguen prevaleciendo muchas características de tipo feudal. A diferencia de lo que sucede en el caso de la propiedad campesina o de otros sistemas de personalización, las estructuras de la tenencia, la producción y los servicios de apoyo están todas fusionadas en un sistema jerárquico sumamente centralizado que controlan en la práctica los dueños de los latifundios tradicionales. He ahí, precisamente, la característica que distingue a este sistema del régimen consuetudinario de tenencia, por un lado, y del régimen de propiedad privada de la tierra (propiedad campesina), por otro. En muchas partes en que existe un régimen consuetudinario de tenencia, con su agricultura de subsistencia, como, por ejemplo, en muchos países de Africa, la estructura de los servicios de apoyo o está relativamente subdesarrollada o prácticamente no existe. En las zonas en que la tenencia está personalizada, como, por ejemplo, en los países de Asia, el Cercano Oriente y el Africa del Norte, la separación entre la estructura de la tenencia y la de la producción, por una parte, y la de los servicios de apoyo, por otra, es virtualmente absoluta, lo que da por resultado una diferenciación entre terratenientes que no trabajan la tierra, arrendatarios y prestamistas-comerciantes, que representan las tres estructuras. Aunque en muchos países latinoamericanos que aún no han emprendido la reforma agraria notando cada vez más una separación incipiente

entre las tres estructuras, es frecuente que la estructura de los servicios de apoyo esté dominada por los dueños de los latifundios tradicionales. Los organismos de crédito, que tienen existencia propia, invariablemente están dominados por los propietarios de los latifundios.

12. Fuera de la América Latina, en la mayoría de los países el latifundio tradicional no abunda o, por lo general, ha sido reemplazado por la propiedad campesina. Las grandes plantaciones comerciales, bastante comunes en los países de Africa, no son en absoluto equivalentes a los latifundios tradicionales, pues tienen organización comercial y están eficientemente administradas, por lo común con técnicas modernas. En los países de Asia y del Cercano Oriente, la reforma agraria de los últimos diez años ha hecho declinar al tipo de terrateniente feudal que era a menudo la característica dominante de la agricultura antes de la segunda guerra mundial. También ha aumentado considerablemente el cultivo por el propietario, bien porque se haya restituido la tierra para su cultivo al antiguo terrateniente mediante el desalojo en gran escala de arrendatarios, o porque el que la trabajaba haya adquirido los derechos de propiedad. En resumen, los agricultores con motivaciones comerciales que, por emplear mano de obra, cultivar ellos mismos o tener arrendatarios, disponen de unidades económicas de cultivo, constituyen en general, la nueva clase dinámica de la agricultura asiática. Al mismo tiempo, también es verdad que las reformas agrarias efectuadas hasta ahora, no han permitido de por sí que el sector agrícola haga frente a las necesidades de un rápido desarrollo industrial, como tampoco han resuelto el problema del pequeño campesino y del arrendatario. En realidad, como se verá más adelante, con el aumento de la presión demográfica en las zonas rurales y la falta de oportunidades adecuadas de empleo, el problema del campesino sin tierra se ha agudizado en muchos de los países de Asia, el Cercano Oriente y el Africa del Norte.

13. En contraste, en muchos países latinoamericanos que tienen tierras en relativa abundancia, lo reducido de la tasa de crecimiento global de la agricultura se ha de considerar en el contexto del sistema anticuado de tenencia. Excepto en unos pocos países latinoamericanos que, como Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela, se proponen efectuar reformas agrarias en gran escala o ya las han efectuado, la agricultura está organizada con varios regímenes entrelazados

de tenencia que giran en torno al complejo latifundio-minifundio. La tierra está concentrada en manos de unos pocos propietarios cuyos latifundios, en proporción apreciable, son del tipo tradicional. La mayor parte de la población agrícola de las zonas rurales que trabaja en esos latifundios está atada a los numerosos minifundios o explotaciones de escala inferior a la familiar que, a menudo, son demasiado pequeños para dar suficientes posibilidades de empleo completo a la familia. De esa manera, los minifundistas y los campesinos sin tierra dependen enteramente de los dueños de los latifundios tradicionales, no sólo para el empleo, sino también para el crédito, la comercialización, los caminos y otros servicios normalmente incluidos en la categoría de la infraestructura física o institucional.

14. Dejando de lado a unos pocos países como Venezuela, que disponen de recursos financieros importantes para pagar a precios de mercado las indemnizaciones por expropiación de tierras, en la mayoría de los países latinoamericanos la posición financiera de los gobiernos es tal que el pagar la indemnización a precios de mercado es algo casi irrealizable. En consecuencia, el progreso en la redistribución de la tierra en varios países latinoamericanos ha sido mínimo, a pesar de las mejores intenciones de los gobiernos. En casi todos los países se ha promulgado algún tipo de legislación en materia de reforma agraria y, en muchos, se han establecido entidades nacionales autónomas (institutos) para efectuar la reforma. Lo que, efectivamente, se ha conseguido con la ejecución del programa de reforma agraria dista mucho de ser adecuado, sobre todo dada la magnitud del problema.

15. Sin embargo, se han alcanzado progresos notables en la concesión y certificación de títulos y en los programas de colonización. La reglamentación de la tenencia y de los salarios y la abolición de los sistemas injustos de contratos de trabajo han dado, por lo general, resultados desiguales, en gran parte a causa de la incapacidad de los gobiernos para aplicar efectivamente las disposiciones de la legislación a favor de la parte más débil. El pequeño agricultor, el arrendatario y el campesino sin tierra dependen tan completamente del latifundista que, a pesar de las mejores intenciones y de los esfuerzos concertados, su condición ha empeorado si se la compara con la de otras clases de la sociedad.

C. Propiedad agraria privada: propiedad campesina (tenencia y carencia de tierras)

16. Mientras que en el régimen consuetudinario de tenencia el control comunal sobre el uso que el individuo hace de la tierra es, por lo menos en teoría, un concepto aceptado, y frente a los latifundios latinoamericanos, en los que un pequeño número de latifundistas ejerce el control sobre la estructura agraria en su totalidad, en el régimen de propiedad campesina la propiedad de la tierra está, en general, ampliamente distribuida entre los campesinos y propietarios agrícolas, por lo menos en comparación con el tipo de propiedad feudal. Las reformas del régimen de tenencia y la parcelación de los grandes latifundios de Asia y el Cercano Oriente han dado como resultado una mayor difusión de la propiedad, lo cual no sólo ha estimulado una afirmación mayor de la personalidad, sino que también ha conferido la ciudadanía a los que hasta ahora eran arrendatarios, trabajadores sin tierra y pequeños agricultores. Desgraciadamente, la individualización del régimen de tenencia y la transformación gradual de la tierra en un bien negociable han ido acompañadas de un divorcio entre la propiedad de la tierra y el uso de la misma, como en el caso del régimen de tenencia indirecta, y de un divorcio entre la administración de la tierra y su cultivo. De ahí que muchos de esos países hayan sido testigos del fenómeno de la aparición de una clase de mano de obra sin tierra y de pequeños agricultores que se ven obligados a trabajar por un salario en las explotaciones agrícolas relativamente grandes propiedad de unos terratenientes que residen en el campo pero no trabajan en las tierras. En realidad, el problema del pequeño propietario agrícola, el arrendatario y el jornalero sin tierra es indivisible, ya que cada uno de esos grupos compite por las limitadas oportunidades de empleo que existen en las zonas rurales. Los problemas de los pequeños agricultores no pueden enfrentarse sin enfrentar los problemas de los campesinos sin tierra. El aumento sustancial del número de pequeños propietarios que se ha registrado en muchos países en desarrollo es, como lo revelan los datos del censo agrícola, resultado de una multitud de factores, tales como las presiones del aumento de la población, la disminución del ritmo de crecimiento de la industrialización, la adquisición de tierras

por grandes terratenientes cultivadores, la adquisición de tierras por inversionistas que son residentes urbanos y la subdivisión y parcelación de las tierras debido a las leyes sobre la herencia.

17. En muchos países - por ejemplo, en China (Taiwán), la India, el Japón, el Paquistán, la República de Corea y la RAU - se han adoptado varias medidas para eliminar las causas fundamentales. Por ejemplo, se ha prohibido la adquisición de tierras por prestamistas, comerciantes e inversionistas urbanos sometiendo a restricciones especiales la transferabilidad de la tierra. Se han impuesto límites para evitar la adquisición de tierras por los grandes terratenientes que son residentes rurales. Para evitar lo pernicioso de la subdivisión y parcelación, se han adoptado medidas para concentrar las parcelas, aunque casi sin resultado apreciable. Se ha fomentado la industrialización rápida y el establecimiento de industrias domésticas a fin de reducir la presión demográfica sobre la tierra, pero el ritmo de aumento de las oportunidades de empleo ha ido muy a la zaga del de los que buscan empleo.

18. Con objeto de dar seguridades al arrendatario, se le han conferido derechos especiales en varios países imponiendo restricciones al pago de la renta y al derecho del terrateniente a expulsar al arrendatario, excepto en circunstancias especiales. En algunos países, se han otorgado derechos de propiedad al arrendatario mediante la adquisición de toda la tierra cultivada en régimen de tenencia contra el pago de una compensación adecuada y recobrando el precio de compra en plazos convenientes para el beneficiario. Sin embargo, en vista de la escasa capacidad negociadora de los pequeños agricultores y arrendatarios, muchos países han tenido sólo un éxito parcial, a pesar de todo lo que han hecho por proteger los intereses de los grupos más débiles de las zonas rurales.

19. La presión demográfica cada vez mayor, la extensión decreciente de los predios como resultado de la subdivisión y parcelación y la transferencia gradual de tierras de los pequeños agricultores a los agricultores prósperos, los prestamistas y los comerciantes, todos esos factores, individual y colectivamente, han dado como resultado una clase de trabajadores sin tierra cada vez más numerosa. De ello se ha derivado un divorcio entre la administración y la mano de obra, y en muchos países los grandes terratenientes están más inclinados a ajustar jornaleros por un salario bajo que a explotar sus propiedades con su propio trabajo y a mejorar

la productividad de sus tierras y de su mano de obra con mejoras de capital. De esta forma, una porción considerable de la superficie total cultivada se encuentra bajo el régimen de tenencia indirecta o cultivada por jornaleros agrícolas. Por otra parte, los minifundistas y los arrendatarios con parcelas demasiado pequeñas para ser económicamente rentables han de trabajar por fuerza en las propiedades de los grandes terratenientes, teniendo que competir de esta forma con los campesinos sin tierra para aprovechar las limitadas oportunidades de empleo. Los agricultores de tipo medio han tratado con razón de conseguir tierra en arriendo de otros agricultores a fin de aumentar el tamaño de sus explotaciones y hacerlas más viables. Ahora bien: eso ha significado una competición entre el puro arrendatario (pequeño) y los propietarios-cultivadores de tipo medio. De esa forma, la situación del pequeño campesino, del arrendatario y del jornalero en realidad se ha deteriorado al aumentar la población; y el acceso inadecuado a los servicios ofrecidos por el Gobierno y por otras entidades institucionales no hace más que empeorar su posición frente a la de los grandes terratenientes. En su ansiedad por estimular la introducción de técnicas mejores, muchos gobiernos han adoptado políticas que, en la práctica, subvencionan al gran propietario, desdénando virtualmente a los pequeños agricultores. Tales políticas, si bien rinden a corto plazo, pueden crear graves y pertinaces problemas socioeconómicos.

20. Para resumir - e incluso a riesgo de simplificar excesivamente - cabe decir que los principales problemas con que tropiezan las economías de propiedad campesina son la tenencia indirecta, el cultivo de la tierra con mano de obra ajustada y el gran número de explotaciones antieconómicas. Algunos países han tratado de regular la relación entre las distintas partes, pero conceden que el éxito ha sido desigual; otros han tratado de reestructurar el sistema otorgando derechos de propiedad a los arrendatarios, imponiendo límites legales a las propiedades y fomentando el sistema de explotación cooperativa entre agricultores sin potencial económico. El éxito del método regulatorio depende totalmente de la eficacia de su administración, que varía de un país a otro, y de la capacidad del poder judicial y ejecutivo para defender realmente a las partes más débiles. En los países donde es elevado el ritmo de industrialización y las presiones demográficas sobre el sector agrícola no son demasiado grandes, y donde la mano de obra sin tierra no va en aumento, la reglamentación del régimen de tenencia ha

tenido bastante éxito. Sin embargo, en otros países, donde el número de parcelas en el sector agrícola está aumentando rápidamente en medio de presiones demográficas crecientes, la reglamentación del régimen de tenencia ha quedado más o menos en el papel, ya que el pequeño campesino y el arrendatario, con su escasa capacidad negociadora, raras veces pueden hacer valer sus derechos al faltarles otras oportunidades de empleo adecuadas.

21. La falta de demanda efectiva de productos agrícolas e industriales debido a las difíciles condiciones económicas del pequeño campesino, el arrendatario y el jornalero, continúa siendo causa de grave ansiedad, especialmente en países con excesiva presión demográfica en las zonas rurales. Actualmente, son muchos los gobiernos que se están dando cuenta con claridad creciente de las diversas y complejas ramificaciones de los problemas que plantea la reforma de la estructura agraria; los pequeños y los débiles raras veces se benefician de las condiciones comerciales favorables, que únicamente permiten a los ricos rurales hacerse más ricos, debido a una estructura agraria defectuosa. En muchos países en desarrollo, el problema continúa siendo agudo y, a menos que se adopten medidas adecuadas, incluso la estabilidad política puede ponerse en peligro.

D. Ajustes del régimen de tenencia en los países socialistas

22. El proceso de ajuste del régimen de tenencia en los países socialistas se caracteriza por el recurso a diferentes estrategias para introducir reformas según la importancia que se atribuye al sector privado (campesino) y el ritmo con que se efectúa la transferencia de mano de obra de la agricultura a la industria. En consecuencia, se observan grandes variaciones en las políticas seguidas para conciliar los intereses individuales con los objetivos sociales.

23. Mientras que en algunos países, como Polonia y Yugoslavia, se insiste en la agricultura privada (campesina) como medida de transición, y las cooperativas se utilizan principalmente para prestar servicio a los productores y movilizar sus ahorros, en otros - por ejemplo, en Cuba, Checoslovaquia, Hungría y Rumania - el interés se concentra en la transformación rápida de las estructuras de producción hacia un tipo de explotación cooperativa o colectiva. Aunque se producen importantes variaciones a corto plazo en la estrategia de las reformas, un común denominador es el intento de sustituir, en forma planificada, el régimen de tenencia

individual con alguna forma de tenencia colectiva o de tipo análogo, más susceptible de control social. Como la mayoría de estos países tienen una economía centralmente planificada, el ritmo de mecanización de la agricultura y el de migración de población de la agricultura a la industria se determinan de manera que estén en consonancia con el ritmo de industrialización del conjunto de la economía. Ahora bien, el problema de conciliar el incentivo individual con el objetivo social es el problema más difícil que se plantea en el ajuste del régimen de tenencia y, para resolverlo, se están adoptando diferentes estrategias de reforma estructural.

E. Ajustes del régimen de tenencia en los países occidentales industrializados

24. En los países occidentales industrializados, muchos de los problemas agrarios, por lo menos en las partes donde el grado de industrialización es elevado, han surgido en gran medida a causa de una transferencia de población no planificada y desigual de la agricultura a la industria. La concentración parcelaria, el uso óptimo de las tierras de cultivo abandonadas, la protección y la elevación del nivel de ingresos de los agricultores antieconómicos - especialmente en las regiones menos industrializadas - son algunos de los problemas de los ajustes del sistema de tenencia que se están abordando con éxito desigual en muchos países occidentales como la República Federal de Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Un importante aspecto que ha sido objeto de riguroso examen es el papel y el lugar de los minifundios en las partes relativamente menos industrializadas de un país dentro del contexto de una economía en rápido desarrollo. La política agrícola se orienta, no tanto hacia el aumento de la producción agrícola total, como hacia la elevación del nivel de ingresos del sector agrícola para que sea el mismo que en el sector urbano. Se está examinando en qué medida esta política ha beneficiado efectivamente a los pequeños productores. Una característica de particular interés para los países en desarrollo es que, en los países industrializados, la política de reforma de la estructura agraria se considera como parte integrante de la política agrícola global; la una no se considera aislada de la otra, como ocurre con frecuencia en muchos países en desarrollo.

F. Colonización agraria

25. La característica más importante revelada por un estudio de las políticas y programas de colonización agraria de muchos países es la necesidad de estimar con justedad el papel relativo que los planes de colonización agraria se espera desempeñen ante otros planes de reforma de la estructura de la tenencia, la producción y los servicios de apoyo. En muchos países, si no en todos, existe una conciencia cada vez mayor del peligro de relegar a un plano secundario el papel de la reforma estructural de la tenencia y otras reformas estructurales y de concentrar los escasos recursos en planes de colonización agraria de gran densidad de capital. En cambio, no parece que se aprecien adecuadamente los problemas que lleva consigo la integración entre la estructura de la tenencia, la estructura de la producción y la estructura de los servicios de apoyo al preparar y ejecutar los planes de colonización agraria. Es evidentemente necesario seguir un método integrado en los proyectos de colonización agraria, especialmente en lo que respecta a los planes relativos al asentamiento de nómadas. Algunos países han tenido bastante éxito al introducir el método integrado. En otros, la ejecución de los planes de colonización agraria varía, lo que da por resultado que, con frecuencia, se creen comunidades y unidades sociales no viables en sí mismas, o se absorba un gran volumen de capital. Parece que es muy necesario revisar constantemente los programas de colonización agraria, insistiendo especialmente en la viabilidad del plan de colonización y en la de los distintos proyectos de colonización y la de las unidades productoras dentro de cada uno de esos proyectos. Si se pretende sacar el máximo de provecho de los limitados recursos financieros, es preciso prestar más atención al costo de sustitución de beneficiarios y a los estudios de la relación costo-beneficio en los gastos gubernamentales.

G. Concentración parcelaria

26. A excepción de lo que ocurre en unos pocos países - por ejemplo, en China (Taiwán), el Paquistán y la República de Corea -, no se han registrado muchos progresos en lo que respecta a la concentración parcelaria; y ello tal vez se deba en gran parte a las dificultades derivadas de los defectuosos regímenes de tenencia de tierras que hay en muchos países en desarrollo; las condiciones

socioeconómicas y la renuencia de los propietarios a cambiar sus parcelas a fin de asegurar la viabilidad de las explotaciones no ha permitido ejecutar programas de concentración en gran escala. La concentración parcelaria, encaminada hacia una distribución nueva y racional de la superficie cultivable, únicamente se ha introducido con éxito como parte integrante de la planificación agrícola en los países de la Europa occidental y en los países de economía centralmente planificada, y en algunos pocos países en desarrollo, por ejemplo, en Chile, China (Taiwán) y la RAU. En la mayoría de los países en desarrollo, las medidas para establecer unidades productoras viables mediante una distribución racional de la superficie cultivable han quedado relegadas a un segundo plano.

H. Planificación integrada del uso de la tierra

27. La defectuosa estructura del régimen de tenencia que existe en muchos países en desarrollo constituye también una gran laguna que impide que se introduzca eficazmente una planificación integrada del uso de la tierra. En ausencia de un control social eficaz sobre el uso privado de la tierra, en muchos países se sigue abusando de los pastizales a un ritmo alarmante. Análogamente, en la conservación y el desarrollo de los recursos hidráulicos se ha tropezado con dificultades debido a un código de aguas defectuoso. La destrucción forestal es una prueba más de que la planificación del uso de la tierra es ineficaz y de que falta control estatal adecuado sobre los recursos nacionales. Ahora bien, la importancia de la coordinación entre la reforma agraria y la planificación del uso de la tierra es crucial para el desarrollo integrado de las tierras cultivadas, los pastizales y los bosques, al tratar de resolver los problemas con que tropiezan los pastores y los nómadas. Un examen de las medidas adoptadas en varios países del Cercano Oriente indica que la solución de este problema crónico va a exigir, no sólo un control estatal sobre el uso de los pastizales, sino también, simultáneamente, una reorientación de los métodos de comercialización, la creación de existencias reguladoras de forrajes, el mejoramiento de la relación de intercambio entre los nómadas y los demás sectores de la economía, así como la reservación de una parte de la zona de regadío al cultivo de forrajes para los nómadas durante las estaciones críticas. En la mayor parte de los países que se enfrentan con este problema, no se ha conseguido integrar la economía nómada a la economía general del país.

I. Problema de los minifundios y viabilidad de las unidades productoras

28. Si bien en el informe, para evaluar los progresos realizados en materia de reforma agraria, se utilizan diferentes criterios respecto de sistemas de tenencia, fases de desarrollo económico y estructuras de la producción agrícola diferentes, la piedra de toque para evaluar los resultados de las políticas y los programas es la medida en que se ha resuelto o aliviado el problema del minifundista, del arrendatario y del campesino sin tierra. Aunque en muchos países se han realizado laudables progresos en la solución de esos problemas, tanto directamente en las zonas rurales como dando otras oportunidades de empleo en las zonas urbanas, hay pruebas suficientes que indican que el problema de la sección más débil de la economía rural en realidad se ha agudizado en muchos países del mundo.

29. En Africa, los problemas de una economía no monetaria y del sistema de tenencia consuetudinario y, en la América Latina, del anticuado sistema de tenencia, dominado por el tipo tradicional de latifundios, son inseparables de los problemas con que tropiezan los pequeños productores. En muchos países de Asia, el Cercano Oriente y Africa del Norte, así como en otros muchos países en desarrollo, el problema del aumento de la tasa de crecimiento demográfico frente a la tasa descendente de crecimiento en lo que respecta a las oportunidades de empleo industrial ha dado como resultado un aumento de la miseria para el sector más importante de la población rural pobre. Dejando aparte a los países industrializados del Oeste (y el Japón) y los países socialistas, así como a aquellos países en desarrollo que están dotados de ricos recursos naturales como el petróleo, en la mayor parte de los países en desarrollo es el pequeño campesino, el arrendatario y el que no tiene tierra el que sufre en último análisis las consecuencias de una economía rural inflacionaria, el aumento de las dificultades para encontrar otros empleos y las alarmantes tendencias de los precios de los productos agrícolas en el comercio internacional.

30. Naturalmente, los progresos realizados hacia la solución del problema de los minifundistas y de los campesinos sin tierra se han de evaluar después de haber considerado la extensión e intensidad del problema mismo, que varían de un país a otro. En los países occidentales altamente industrializados y en los países socialistas (donde se está llevando a cabo una rápida industrialización simultáneamente con la cooperativización de la agricultura), el problema de los

minifundistas y de los campesinos sin tierra es, más o menos, un fenómeno transitorio. Entre los países en desarrollo, solamente unos pocos han aplicado medidas de redistribución de la tierra específicamente encaminadas a la solución del problema del minifundista y del campesino sin tierra. Legislación sobre reforma agraria existe oficialmente en muchos países, pero con frecuencia es de alcance inadecuado o bien ineficaz por falta de apoyo financiero adecuado. En algunos países, ni siquiera se han previsto medidas de redistribución de la tierra. En muchos, si no en la totalidad, de esos países, donde todavía falta por introducir un comienzo de redistribución agraria, el problema crónico de los minifundistas y de los campesinos sin tierra está adquiriendo carácter patológico debido en gran parte a la insistencia equivocada en introducir mejoras tecnológicas y en subvencionar la oferta de los insumos sin una reforma del sistema de tenencia y de la estructura de la producción.

31. Aunque, en general, es verdad que todavía muy pocos países en desarrollo han introducido programas completos para resolver el problema de los minifundistas, es alentador advertir que se han adoptado ya (aunque en forma inconexa) o, por lo menos, se han considerado seriamente distintas medidas como soluciones posibles a ese problema. Antes de concluir el resumen de este capítulo, es oportuno hacer una breve enumeración de tales medidas. Las medidas más importantes que exigen mención concreta son las siguientes:

Reforma de la estructura de la tenencia

- a) Restricciones a la compra de tierra por residentes urbanos y no agricultores y concesión de plenos derechos a los arrendatarios mediante la adquisición de todas aquellas parcelas que no son cultivadas por sus propietarios;
- b) Redistribución de la tierra mediante la imposición de un "máximo" sobre los grandes latifundios ineficazmente administrados.

Reforma de la estructura de la producción

- a) Imposición de un "mínimo" a los predios antieconómicos por sus pequeñas dimensiones, por debajo del cual ha de impedirse la subdivisión de los mismos, y estímulo a los cultivadores submarginales para que emigren al sector industrial u organicen sociedades agrícolas cooperativas;

b) Estabilización del número de familias dependientes de la agricultura a un nivel adecuado para garantizar la estabilidad de la reforma del régimen de tenencia en zonas de gran presión demográfica, mediante programas, por ejemplo, de obras públicas rurales, industrias de gran densidad de mano de obra, diversificación de la agricultura y actividades económicas en las zonas rurales;

c) Programa concertado para ofrecer mayores oportunidades de empleo a fin de facilitar empleo suplementario a los agricultores submarginales, utilizando excedentes de mano de obra para obras de capital, conservación de recursos y desarrollo rural de la industria; y

d) Concentración parcelaria para asegurar una utilización óptima de las tierras y establecimiento de unidades productoras viables en las que sea posible introducir la tecnología moderna.

32. Para resumir: aunque casi todos los países han introducido una o varias de las medidas que se acaban de enumerar, es también cierto que el problema del minifundista, del arrendatario y del campesino sin tierra sigue siendo agudo en varios países y se ha deteriorado aun más en los países con presiones demográficas en aumento por no haberse reformado completamente el régimen de tenencia y la estructura de la producción. Por otra parte, tampoco han sido satisfactorios los progresos realizados en lo que respecta a la reforma de la estructura de los servicios de apoyo, como se verá en el próximo capítulo.

II. INVERSION Y CREDITO EN RELACION CON LA REFORMA AGRARIA

33. Así como en el capítulo anterior se acaban de examinar los problemas que plantea la reforma del régimen de tenencia y los procesos de producción, y los progresos realizados en esa esfera, en el presente se trata de la reforma de la estructura de los servicios de apoyo como medio de fomentar la inversión y de satisfacer las necesidades de crédito de los productores en zonas de reforma agraria.

34. En las zonas en que predomina el régimen consuetudinario de tenencia y se practica la agricultura de subsistencia, el problema consiste principalmente en establecer una nueva estructura de apoyo para constituir servicios de crédito y comercialización. En las zonas donde hay latifundios tradicionales, las rudimentarias estructuras de servicios de apoyo están dominadas casi invariablemente por los grandes terratenientes y, por lo general, los campesinos no tienen acceso a ellas. Análogamente, en las zonas en que los campesinos son los propietarios de la tierra, los pequeños terratenientes y arrendatarios no gozan de fácil acceso a los servicios; incluso las cooperativas organizadas ostensiblemente en beneficio del pequeño campesino a menudo sirven con preferencia a la clase selecta rural.

35. Además de la creciente disparidad entre los ricos y los pobres de las zonas rurales, está la disparidad de nivel de ingresos entre el sector rural y el urbano, entre el sector agrícola y el industrial y entre las zonas desarrolladas y subdesarrolladas de un mismo país. El problema más amplio de elevar la tasa de inversión, en general, se pasa por alto, pues el informe tiene por objeto el aumento de la productividad agrícola donde se han ejecutado programas de reforma agraria. En consecuencia, el presente capítulo trata principalmente de los problemas que plantea la organización de nuevos servicios de apoyo con el propósito expreso de satisfacer las necesidades del labrador en las zonas en que se ha efectuado la reforma agraria.

A. Sector u organismo

36. En los países industrializados del Occidente, en que ha disminuido el volumen relativo y absoluto de la fuerza de trabajo agrícola, las inversiones en la agricultura provienen principalmente del sector privado, ya sea de productores individuales o de firmas comerciales, con el apoyo adicional de políticas oficiales. En

los países socialistas, el sector público, representado por el gobierno o las cooperativas, reviste importancia estratégica debido al hincapié que se hace en la inversión pública más bien que en la privada; las políticas del gobierno tienden principalmente a acelerar las inversiones en el sector público, con el apoyo adicional de la regulación de los precios y las normas de planificación. Las políticas y los problemas de la inversión en estos dos tipos de países, que se relacionan estrechamente con el desarrollo económico en general, difieren fundamentalmente de las políticas y problemas de los programas de reforma agraria de la mayor parte de los países en desarrollo. Por consiguiente, sólo se examinan en los casos en que influyen directamente en los problemas de estos países.

37. Salvo en el caso de los cultivos orientados hacia la exportación que rinden elevadas utilidades, en los últimos años no se han registrado inversiones apreciables de grandes sociedades privadas. Las firmas comerciales pequeñas sólo han hecho inversiones en gran escala en determinadas circunstancias favorables. Las inversiones directas de las cooperativas en el sector producción han sido relativamente bajas, si bien las cooperativas han logrado progresos apreciables en lo que se refiere al establecimiento de servicios y a la organización de industrias de elaboración en determinadas zonas de algunos países. Por lo general, la inversión pública se ha limitado al establecimiento de la infraestructura física general (por ejemplo, grandes sistemas de riegos) y a la organización de las estructuras institucionales. De hecho, muchos países en desarrollo dependen de los pequeños inversionistas individuales para satisfacer las necesidades de inversión del sector rural.

38. En las zonas de régimen consuetudinario de tenencia hay pocos incentivos para mejorar la tierra, pues los productores no tienen derechos transferibles. En aquellos países africanos en que se ha efectuado la individualización de los derechos sobre la tierra, las substanciales inversiones de los agricultores (por ejemplo, los productores de cultivos comerciales) han hecho aumentar la productividad. En los países de América Latina donde existe el latifundio tradicional, las inversiones de los grandes terratenientes, como se verá más adelante, han distado mucho de ser lo que se necesitaba.

39. En gran parte de Asia, el Cercano Oriente y el norte de Africa (con exclusión de Argelia, donde las inversiones de las cooperativas son substanciales) y en algunos países de América Latina, como Bolivia, Chile, México y Venezuela, la tasa de inversión queda determinada en gran medida por la propensión a invertir que muestran los terratenientes ausentistas, los terratenientes no cultivadores (residentes rurales), los prestamistas-comerciantes y, por último, los agricultores o cultivadores. Por lo general, el cuadro de las inversiones de grupos ajenos a los agricultores o cultivadores no ha sido satisfactorio, como demuestran las restricciones impuestas por los gobiernos a la adquisición de tierras por tales grupos.

40. Por lo que se refiere a la inversión en la agricultura, la falta de datos empíricos hace difícil llegar a conclusiones firmes respecto de la actuación de los grandes agricultores en comparación con la de los pequeños agricultores; las pruebas existentes impiden toda generalización de validez universal. Sin duda, los grandes agricultores han desempeñado una función importante en la modernización de la agricultura, especialmente durante los períodos en que se han producido trascendentales avances tecnológicos (por ejemplo, el desarrollo de variedades de alto rendimiento, etc.), pero sus decisiones respecto de la inversión son determinadas invariablemente por la tasa prevista de rendimiento del capital más que por las necesidades sociales de la comunidad. Con frecuencia, los grandes agricultores se vuelven prestamistas o comerciantes, o cultivan la tierra por intermedio de arrendatarios. En las zonas donde la legislación sobre la tenencia de las tierras es ineficaz, los grandes agricultores prefieren adquirir tierras y arrendarlas a un canon más alto en lugar de elevar la productividad aumentando la inversión. En los países en que la legislación sobre la tenencia de las tierras ha resultado eficaz, prefieren abandonar la agricultura para volverse prestamistas o dedicarse a actividades comerciales. En los países con leyes eficaces sobre tenencia de tierras y créditos, los agricultores que se ven en posesión de excedentes de recursos extienden a veces sus cultivos, particularmente donde tal legislación prohíbe a los residentes de las zonas urbanas dedicarse a la agricultura. Esos agricultores más acaudalados frecuentemente cultivan la tierra empleando mano de obra contratada, sobre todo si los precios de los productos agrícolas son favorables y los salarios son bajos. Dada su solvencia, tienen fácil acceso al crédito

cuando las relaciones de intercambio son favorables. Además se sienten inclinados a efectuar nuevas inversiones en las tierras con objeto de aumentar la productividad. Por otra parte, pueden optar por comprar tierras a agricultores más pequeños y aumentar así el tamaño de sus predios.

41. En los países donde hay muchos propietarios-cultivadores de importancia mediana, las inversiones privadas han sido substanciales, particularmente si se han presentado otras condiciones favorables. Sin embargo, sucede por desgracia que el número de tales propietarios-cultivadores de importancia mediana es demasiado reducido para que la inversión en el mejoramiento de las tierras se efectúe en la escala necesaria; y los pequeños agricultores no manejan recursos que permitan emprender la formación de capital, ni son sus propiedades suficientemente grandes para que la inversión resulte remunerativa.

42. Por otra parte, la organización de los pequeños agricultores en un sistema de orientación definida presenta graves problemas, especialmente a causa de la diversidad y oposición de intereses entre los distintos grupos de las zonas rurales. La falta de instrucción, las dificultades inherentes a las relaciones con grandes números de agricultores y la escasez de personal calificado y de recursos financieros dan lugar invariablemente a grandes problemas administrativos y orgánicos. No obstante, una vez organizado un servicio eficiente de apoyo, como, por ejemplo, en el Japón, los pequeños agricultores pueden aumentar la producción a un ritmo comparable con el de los grandes agricultores.

43. La importancia y la urgencia de decidirse por las políticas de fomento de la inversión entre los grandes agricultores o por las de organización de agrupaciones de pequeños agricultores es cada vez mayor en las zonas donde corrientemente, los campesinos son los propietarios de la tierra. Sin embargo, en su prisa por incrementar la producción, muchos gobiernos han descuidado esa alternativa fundamental y se ha seguido agravando la situación del pequeño agricultor.

44. En suma, los gobiernos han estimulado a diferentes sectores u organismos para que inviertan a un ritmo acelerado. En la elección entre diferentes sectores influye a menudo la etapa del desarrollo histórico y la estrategia de planificación adoptada por el gobierno. En los países con escasa presión demográfica, grandes recursos naturales (por ejemplo, petróleo), una cómoda situación presupuestaria que permite adoptar políticas de apoyo a los precios y fácil acceso a la

inversión extranjera, ha rendido rápidos resultados el fomento de la inversión privada de los grandes agricultores, las firmas comerciales, las sociedades, etc. En cambio, no ha habido tal en los países de fuerte presión demográfica en el sector agrícola. En esos países, los objetivos y la estrategia de la inversión en el sector agrícola no pueden decidirse sin tener en cuenta la necesidad de finalizar el desarrollo industrial.

B. Objetivos y estrategia de la inversión

45. En muchos países en desarrollo, la política de inversión se ha orientado principalmente hacia el incremento de la producción agrícola y de la productividad de la tierra, haciendo especial hincapié en la introducción de técnicas mejores. A menudo, se ha relegado a segundo plano el objetivo más difícil, y quizás más importante, de incrementar la productividad de la mano de obra rural, particularmente la de los pequeños agricultores, los arrendatarios y los campesinos sin tierra. Como resultado, en la política de inversión de muchos gobiernos se observa un conflicto no resuelto entre los programas de reforma agraria y la política de inversión para estimular el progreso tecnológico en la agricultura. Un examen del cuadro de las inversiones en países donde se ha hecho hincapié preferentemente en el aumento de la producción, hasta el extremo de descuidar casi por completo los aspectos relacionados con el empleo, revela agudos y crecientes desequilibrios sectoriales y regionales.

46. En muchos países en desarrollo, los objetivos de la reforma agraria y de la política de inversión y los procedimientos para aplicar tal política no parecen haberse decidido aún en forma congruente con la necesidad de maximizar la producción y la eficiencia de las explotaciones individuales sino más especialmente con miras a la necesidad de incrementar la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores insuficientemente empleados y los campesinos sin tierra. Más aun, en vista de que no hay manera de resolver el problema de los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra en los países con exceso de población rural sin industrializar rápidamente la economía, va a haber que pedir al sector agrícola una contribución apreciable para invertir en el sector industrial. En consecuencia, el problema se reduce a la creación de una estructura de servicios de apoyo capaz de facilitar una mayor formación de capital en el sector agrícola, así como también en el sector industrial.

/...

47. Naturalmente, la manera como cada país considera la estrategia de la inversión viene determinada por el conjunto particular de valores políticos y por la disponibilidad de recursos financieros internos y de ayuda extranjera. En los países donde se ha prestado preferentemente atención a la movilización de los recursos internos para financiar el desarrollo económico, se ha llevado al sector agrícola a movilizar capital imponiendo restricciones al consumo y estimulando el ahorro. Sin embargo, en ausencia de una política global de reforma agraria e inversión, los intereses del campesino frecuentemente no están protegidos y, por consiguiente, en la práctica, aumenta la disparidad entre los pobres y los ricos de las zonas rurales y, asimismo, entre los ingresos rurales y los urbanos.

C. Función de la estructura de los servicios de apoyo

48. La función que se espera desempeñen los servicios de apoyo en la movilización del crédito y en la intensificación de la formación de capital, varía de un país a otro según la estrategia de desarrollo económico.

49. En muchos países africanos donde predomina el régimen consuetudinario de tenencia y donde la agricultura es principalmente de subsistencia, los problemas que hay que abordar inmediatamente son de los tipos siguientes: a) reforma del régimen de tenencia a fin de estimular la inversión acelerada en el sector agrícola; b) transformación de la economía de subsistencia en una economía comercializada mediante el establecimiento de una infraestructura física y su integración a la economía general del país; c) solución del conflicto entre la política encaminada a la reservación de determinadas zonas para las distintas tribus y la necesidad de un desarrollo equilibrado en todo el país; y d) establecimiento de una nueva estructura de servicios de apoyo, particularmente en lo que respecta al crédito, la comercialización, la elaboración y otras actividades parecidas.

50. En países como los de América Latina, donde predominan en el sector agrícola los grandes latifundios tradicionales, reviste importancia crítica el problema de la renuencia de los latifundistas a invertir en la agricultura. Dada la disponibilidad de mano de obra barata y lo bajo de los impuestos, aun las prácticas agrícolas extensivas permiten a los terratenientes obtener considerables utilidades de los latifundios. La inclinación a invertir en bienes raíces urbanos más bien que

en la agricultura, o a agastar el dinero en bienes suntuarios en lugar de mejorar las tierras, ha tenido el efecto de alejar el capital de inversión aun más del sector agrícola. El único factor positivo es el alto grado de eficiencia de algunos de los latifundios que funcionan sobre bases comerciales. Sin embargo, son por desgracia demasiado escasos para influir en el nivel general de la inversión en la totalidad del país. Dadas las actuales prácticas respecto de la tenencia, tampoco es posible establecer una estructura integrada para los servicios de apoyo, y aun si se estableciera, tal estructura no induciría una mayor tasa de inversión en la agricultura a menos que viniese acompañada de una transformación radical de la propia estructura agraria. En países con un alto grado de empleo insuficiente en el sector agrícola, y una tasa alarmante de crecimiento demográfico, el problema de los campesinos desocupados sólo puede resolverse dando oportunidades de empleo en unas industrias que, a su vez, tendrían que financiarse primariamente con excedentes movilizados por el sector agrícola. En tales países, la política de inversión y crédito no siempre se ha integrado verdaderamente con la política de reforma agraria. Además, tal política no se ha encaminado concretamente al logro de un equilibrio en la propiedad y a la reducción del número de explotaciones de tamaño antieconómico.

51. En muchos países de Asia y el Cercano Oriente que tienen zonas rurales superpobladas, la limitada disponibilidad de tierras ha agravado el problema de los campesinos sin tierra o insuficientemente ocupados. Los programas de obras públicas rurales para el aumento de los bienes de capital, particularmente si se ejecutan con la ayuda de organismos internacionales como el Programa Mundial de Alimentos, no sólo podrían acelerar la inversión no monetaria sino, además, brindar oportunidades de empleo a los campesinos sin tierra. Los ahorros de los propietarios-cultivadores, movilizados por intermedio de las instituciones de crédito, podrían emplearse también para sufragar los gastos monetarios de las obras de capital efectuadas por los organismos rurales de obras públicas. El excedente de mano de obra que actualmente se halla insuficientemente ocupado en las explotaciones anti-económicas también podría liberarse mediante la reforma agraria y la organización de cooperativas mecanizadas; y esa mano de obra podría emplearse en programas de obras rurales de capital y acelerar así el ritmo de los gastos no monetarios para el desarrollo.

52. En este contexto, son especialmente significativos los resultados del Japón y las notables realizaciones de la República Árabe Unida, la República de Corea y la China (Taiwán), en particular la Comisión Mixta de Reconstrucción Rural, así como las realizaciones más limitadas de Comilla en el Paquistán Oriental y la estructuración integrada de las cooperativas en partes de Chile y de la India. En un estudio de las diferentes técnicas para movilizar el excedente de mano de obra rural con miras al desarrollo económico general, la obra de estos países adquiere particular importancia en lo que respecta a la inversión. El examen de cada uno de esos experimentos revela la necesidad de organizar coordinadamente cooperativas de crédito, comercialización y elaboración y de abastecimiento de las explotaciones agrícolas. Por ejemplo, la debilidad de las cooperativas de comercialización impide el desarrollo de las cooperativas de crédito; la insuficiencia de los servicios cooperativos de elaboración retarda el desarrollo de las cooperativas de comercialización; la deficiencia de las cooperativas de crédito es un paso muerto para las cooperativas de comercialización. Para la feliz ejecución de los programas de reforma agraria resulta esencial una estructura integrada de los servicios de apoyo, reforzada por una acertada política de precios. Salvo en unos pocos países, no se ha adoptado en medida apreciable ese enfoque integrado para estructurar los servicios de apoyo. Asimismo, no se ha dado a las cooperativas la importancia que merecen en la disposición de esa estructura de los servicios de apoyo. Que las cooperativas hayan tenido deficiencias en el pasado no debe ser razón para desestimarlas o negarles el apoyo que necesitan para funcionar eficientemente. El éxito de los programas de reforma agraria a menudo depende de la existencia de cooperativas viables.

D. Tipo de estructura integrada de los servicios necesarios

53. De la discusión anterior se desprende que, por lo general, hay que descartar los organismos no institucionales de crédito como fuentes de préstamos agrícolas. Los bancos comerciales deben considerarse como posibles fuentes de crédito exclusivamente en la esfera de la comercialización y elaboración agrícolas, y mal puede suponerse que vayan a desempeñar una función de importancia en la financiación de la producción agrícola. Tampoco puede esperarse que los bancos especializados de

propiedad del Estado y los organismos oficiales de crédito agrícola se ocupen por sí solos directamente de miles de pequeños o medianos agricultores. Sin embargo, los bancos estatales podrían funcionar en verdadera coordinación con las cooperativas en el plano local, dentro del marco de la política de préstamos orientada hacia un programa de crédito supervisado. Una combinación de estos tres elementos podría ofrecer la solución más prometedora para los complejos problemas de la organización de las instituciones de crédito. De ahí que la solución del complejo problema de la estructuración de los servicios de apoyo tenga que basarse en investigaciones y estudios para determinar el sistema capaz de resolver los problemas locales que se plantean en las diferentes regiones.

54. Al presente, la tarea de establecer fuentes de crédito se ve complicada por la necesidad de financiar, tanto la producción actual como una producción agrícola de nivel muy superior. Por si eso fuera poco, el nuevo sistema va a tener que competir en las zonas comercializadas con los organismos privados de crédito ya existentes, y que asegurar el crédito casi por primera vez en las regiones no monetizadas. En realidad, va a tener que acelerar la monetización de las regiones atrasadas. Más aun, tendrá que poder funcionar de modo tal que facilite el logro del objetivo de la política de precios agrícolas establecida por el gobierno nacional y, más importante todavía, que emprender la tarea de movilizar el ahorro y dirigir las inversiones hacia sectores de alta prioridad de conformidad con los planes nacionales. Dentro de este cuadro más amplio habrá que elaborar los criterios para la creación y el funcionamiento eficiente de un nuevo sistema de crédito.

55. Un sistema integrado de crédito rural, que se base en una combinación adecuada de cooperativas y organismos estatales, habría de poder proporcionar crédito en escala adecuada al pequeño campesino y al arrendatario. Se tendría que insistir menos en los préstamos contra "tierras" (garantía) y más en los préstamos contra la "capacidad de producción", puesto que el régimen de tenencia reformado quizás no permita la libre transferencia de los derechos sobre la tierra. Los costos de capital de ese sistema tendrían que ser tan bajos como aconsejase la prudencia, ya que, en la práctica, los gastos normales de administración de las cooperativas podrían quedar a cargo de los propios prestatarios. Si bien en las etapas iniciales se podrían necesitar subsidios públicos, a la larga las cooperativas tendrían que

ser autosuficientes. Ese sistema cooperativo integrado funcionaría en competencia efectiva con las fuentes no institucionales, aunque no necesariamente para reemplazarlas del todo. A medida que se llevasen a cabo los programas de reforma agraria, ese sistema se iría hallando en situación de desempeñar la función del antiguo terrateniente. Así, podría prestar apoyo financiero a todos los productores, grandes, medianos y pequeños, particularmente a los pequeños, y de satisfacer toda clase de necesidades crediticias, a corto, mediano o largo plazo, para fines de producción y consumo.

56. Sólo una estructura integrada de cooperativas que abarcara los créditos, la comercialización, la elaboración y los insumos necesarios, podría estar en condiciones de coordinar los diferentes tipos de programas crediticios con arreglos complementarios para la comercialización, la elaboración y otras actividades económicas del productor. En otras palabras, sería posible que tal sistema desempeñara con eficacia las funciones que antes desempeñaban los terratenientes, los comerciantes, los tenderos, los elaboradores, etc.

57. Si bien en las primeras etapas quizás sea necesaria la iniciativa estatal, con el transcurso del tiempo se habría de poder prescindir de la ayuda del Estado; pero eso sólo se podrá lograr eficazmente mediante la actividad cooperativa de los productores. Evidentemente, una asociación de prestatarios habría de depender lo más posible de la ayuda mutua, acumular sus propios recursos, y, al mismo tiempo, estimular el hábito de la economía entre sus miembros. Los depósitos obligatorios, las altas tasas de interés, los gravámenes sobre las utilidades de la venta de productos y demás medios de que dispone una asociación de productores, podrían emplearse para aumentar el ahorro dentro de las zonas rurales y facilitar su inversión en ellas mismas. Aunque en las etapas iniciales puede resultar necesario introducir en las zonas rurales fondos procedentes de las zonas urbanas, a la larga el sistema tendrá que financiarse en gran medida a sí mismo, y esa es la meta hacia la que tendrá que comenzar a avanzar el sistema. En las etapas posteriores, una vez que la productividad agrícola haya alcanzado niveles más altos y se hayan protegido adecuadamente los intereses de los pobres, la misma estructura integrada podría aprovecharse para movilizar los ahorros rurales y encauzar la inversión local. Por consiguiente, un sistema integrado de cooperativas constituiría un importante

elemento del marco institucional complementario mínimo que se discute en el capítulo V, titulado "Reforma agraria y desarrollo equilibrado", y además, un eficaz dispositivo institucional para lograr la participación popular, como se ve en el capítulo IV.

E. Observaciones finales

58. En suma, la solución del problema de la inversión y el crédito respecto de la reforma agraria en los países en desarrollo trasciende a la introducción de cambios en la política fiscal, a la adopción de medidas para dar incentivos a los productores individuales y a la organización de una institución de crédito. En el contexto actual, se trata de proteger los intereses de los pequeños agricultores

a) organizándolos en un sistema con propósitos definidos, b) movilizándolo el ahorro rural para financiar más formación de capital en los sectores agrícola e industrial, y c) brindando mayores oportunidades de empleo a la mano de obra rural insuficientemente ocupada. La función de los servicios de apoyo, en general, y la de las cooperativas, en particular, debe evaluarse teniendo presente ese objetivo concreto.

59. Antes, era frecuente considerar las cooperativas sencillamente como organismos institucionales adecuados para recibir depósitos de los ricos de las zonas rurales y desembolsarlos en forma de créditos a los productores rurales necesitados. A fin de resolver el problema del pequeño campesino, las cooperativas se utilizan ahora cada vez más como instrumento para organizar a los pequeños propietarios en sistemas de propósitos definidos, para aumentar la tasa de ahorro en todas las clases rurales, y, por último, para acelerar la inversión de la manera apetecida dentro de la comunidad local. La nueva función que se espera desempeñen las cooperativas de crédito exige que éstas se consideren como parte integrante de la estructura de servicios de apoyo que abarca el ahorro, la comercialización, la elaboración, el aprovisionamiento, etc., lo que, a su vez, debe considerarse como parte del marco institucional complementario mínimo que se examina más adelante en el capítulo V.

60. Aunque complejos y variados, los motivos por los que las cooperativas no han logrado hasta la fecha más que éxitos limitados puede resumirse en líneas generales. En primer término, las cooperativas de crédito rara vez se conciben como parte de una estructura integrada de cooperativas y como un sistema que compite con los organismos privados de crédito, comercialización y elaboración, aunque no llegue necesariamente a reemplazarlos por completo. En segundo lugar, el éxito relativo de

/...

E/4617
Español
Página 32

las cooperativas en las zonas en que se han realizado reformas agrarias, en contraste con el resultado irregular que han dado las cooperativas en otras zonas, indica también que la reforma de la estructura agraria es una condición previa para el éxito de las cooperativas. La influencia dominante de los jefes tribales en las zonas donde impera el régimen consuetudinario de tenencia, de los terratenientes en zonas con grandes latifundios tradicionales y de los prestamistas-comerciantes de orientación urbana en zonas donde los campesinos son propietarios ha deformado de tal modo la estructura socioeconómica de las zonas rurales que sería ilusorio esperar que los pobres de esas zonas cooperaran al desarrollo económico de las mismas sin recibir ayuda del Estado. Por consiguiente, según el informe, el problema no se reduce meramente a reorganizar cooperativas o a crear nuevos organismos, sino a establecer nuevas condiciones en que las cooperativas puedan funcionar eficazmente como parte integrante de un sistema de servicios de apoyo.

III. ADMINISTRACION DE LA REFORMA AGRARIA

61. Dado el conflicto de intereses inherentes a una estructura agraria defectuosa, la función de la organización administrativa sería principalmente proteger los intereses de la parte más débil contra la indebida explotación del más fuerte mediante cambios planificados de la estructura agraria y medidas deliberadas para intensificar las actividades de desarrollo. Sin embargo, la evaluación que en el capítulo III se hace de las medidas administrativas adoptadas por diversos gobiernos para la realización de la reforma agraria revela una comprensión insuficiente de esta función por parte de muchos gobiernos. En muchos países, la distancia entre los objetivos declarados de la política de reforma agraria y su logro efectivo puede atribuirse al hecho de que el mecanismo administrativo no se orienta hacia la realización de la reforma agraria (la administración de las reformas estructurales inclusive), a que los registros catastrales son defectuosos; a que la capacitación del personal es inadecuada, a que la coordinación con otras actividades de desarrollo es ineficaz y a que virtualmente, no hay actividades complementarias y de evaluación. En consecuencia, donde no se ha tratado de adaptar las estructuras administrativas existentes a las necesidades del cambio agrario estructural, con frecuencia el resultado ha sido que no se han podido conseguir las finalidades de la reforma agraria.

A. Organización administrativa para la ejecución de la reforma agraria

62. A menos que se los transforme adecuadamente, los sistemas administrativos que han dejado muchas de las Potencias coloniales en sus antiguas colonias resultan inadecuados para efectuar cambios socioeconómicos controlados. Ello es tan cierto de los grandes sistemas burocráticos, centralizados y eficientes como de los sistemas dominados por los propietarios de grandes latifundios tradicionales o terratenientes absentistas o por los jefes de tribu, en el contexto de una estructura de régimen consuetudinario de tenencia, y de los sistemas constitucionales y administrativos basados en la descentralización, que tienen ciertos países. En algunos casos, la creación de ministerios separados o de nuevos institutos para la reforma agraria ha ayudado a resolver el problema, pero ahora se reconoce cada vez más que hay que reformar a fondo la estructura administrativa.

B. Problemas de coordinación

63. En los países en donde ya se ha llevado a cabo la reforma del régimen de tenencia de tierras, los problemas de coordinación se han agudizado en la etapa de reforma de la estructura de la producción y de la estructura de los servicios de apoyo. Por otro lado, en países en donde se han conferido las tres funciones a un solo organismo, se han logrado progresos significativos en el funcionamiento coordinado de los servicios necesarios pero se ha presentado un nuevo problema en relación con el tipo de organización administrativa que se ha de mantener una vez terminada la reforma agraria.

C. Problema de la descentralización

64. Aunque, por un lado, la necesidad de controlar un programa general y complejo, como es el de reforma agraria, desde el plano nacional hasta el local ha inducido generalmente una fuerte tendencia a centralizar la administración, especialmente para hacer frente a la oposición de los intereses creados, la centralización ha impedido casi invariablemente el desarrollo de la iniciativa y la acción de grupo en el plano local, excepto en las zonas donde se han creado fuertes organizaciones de agricultores como parte integrante del programa de reforma. Hay, pues, una conciencia cada vez mayor de que la reforma agraria es un proceso de multiplicidad de etapas y de que es necesario centralizar en las primeras etapas para descentralizar y depender más de las organizaciones de agricultores en las etapas posteriores.

D. Organización para la reforma agraria integrada

65. La coordinación de los programas de reforma agraria con los programas más amplios de desarrollo agrícola y rural también ha sido deficiente en muchos países en desarrollo. A menudo, se ha introducido la reforma agraria sin establecer un marco institucional complementario mínimo en las zonas rurales. En consecuencia, a menudo no se proporcionan los servicios como un todo integrado, ni son esos servicios fácilmente accesibles al pequeño agricultor.

E. Fases

66. Puesto que rara vez es posible ejecutar simultáneamente el conjunto del programa, es de importancia decisiva para el éxito de la reforma agraria elegir

/...

entre su introducción por fases de intensidad creciente en todo el país y su ejecución integral, por zonas. Al darse cuenta de las consecuencias de los problemas que ello plantea en la práctica, muchos gobiernos, tales los de la República Árabe Unida y de China (Taiwán) han introducido programas por fases con notable éxito, pero en muchos países, por falta de esfuerzo deliberado por escalonar el programa, o ha sido parcial el éxito o lo que se ha logrado ha sido excesivamente poco en comparación con el esfuerzo y el costo.

F. Otros aspectos de la ejecución de la reforma agraria

67. Muchos países no han adoptado todavía las medidas adecuadas para mejorar los registros catastrales e implantar la práctica de registrar los títulos. En muchos, no se ha intentado ningún estudio catastral del registro de tierras ni el registro detallado de los derechos de los arrendatarios. A este respecto, parece ofrecer grandes potencialidades la aerofotogrametría como base para levantar mapas catastrales.

68. Sin embargo, en varios países se han logrado notables progresos en la creación de tribunales judiciales o administrativos especializados en un esfuerzo por garantizar la aplicación rápida, justa y eficaz de la legislación sobre reforma agraria. No obstante, en algunos países los trámites siguen siendo excesivamente engorrosos y los juzgados o los tribunales están ubicados en tales lugares que no son fácilmente accesibles para los pobres del campo y, a menudo, son excesivamente costosos en comparación con los medios económicos del pequeño campesino.

69. En materia de capacitación, algunos países como Ceilán, Chile, Etiopía, Irak, la República Árabe Unida y Siria han adoptado medidas para dar más eficacia a la investigación y mejorar la capacitación de los técnicos, funcionarios ejecutivos de nivel intermedio y beneficiarios; pero, en la mayoría de los demás países, no hay siempre una coordinación adecuada entre la capacitación, la investigación y la evaluación. Tampoco se ha dado a la capacitación en reforma agraria la importancia que merece; y, en gran número de países, todavía no se ha hecho nada a ese respecto. En la mayoría de los países en desarrollo no se ha intentado, en ningún grado observable, la actividad complementaria ni la evaluación como medios para corregir defectos en las políticas, los programas de acción y la ejecución.

70. En resumen, los principales problemas de administración de la reforma agraria son: a) reorganizar la estructura administrativa para poder efectuar cambios en

/...

E/4617
Español
Página 36

la estructura agraria; b) garantizar la coordinación entre los diversos cambios administrativos; c) crear una estructura eficaz de servicios de apoyo, cosa que se discute en el capítulo II; d) establecer un marco institucional complementario mínimo, cosa que se discute en el capítulo V; y e) obtener la participación popular en el proceso de cambio de la estructura agraria y en las actividades posteriores de desarrollo.

IV. PARTICIPACION POPULAR EN LA REFORMA AGRARIA

71. Este capítulo trata de la participación popular en programas de reforma agraria en las diversas regiones del mundo en desarrollo prestando especial atención a las actividades de la región de América Latina.

A. Formas de participación

72. Con buena razón se ha considerado la participación popular como condición sine qua non para el éxito de los programas de desarrollo nacional. Respecto de la reforma agraria, significa que la población rural debe estar asociada, tanto a la formulación de la política de reforma agraria como a la aplicación de medidas para hacer efectiva esa política. En algunos casos, el esfuerzo de la participación popular ha dado lugar a la inclusión de una legislación sobre reforma agraria en los programas nacionales, mientras que, en otros, la reforma ha fomentado el interés local en el esfuerzo de participación. Aunque muchos países han promulgado leyes de reforma agraria, algunos han sido muy lentos en su aplicación; y la presión organizada de la clase campesina es un medio importante para acelerar ese proceso. Su movimiento y su forma varían según el tipo de estructura agraria.

73. A esa participación le ha faltado orden en muchos países y a menudo ha sido espontánea. En la América Latina, las legislaciones sobre reforma agraria de Bolivia y Venezuela son resultado directo de las exigencias de los campesinos. En Colombia, Filipinas, Italia, el Japón y Kenia, los gobiernos han tomado la iniciativa para prevenir así la amenaza potencial de un campesino descontento. Los países socialistas como Argelia, Cuba, la China (continental) y la Unión Soviética son ejemplos de los casos en que los cambios revolucionarios de la estructura del poder han precedido a la reforma agraria. En otros países, el impulso de los gobiernos ha sido más decisivo que la presión campesina real para establecer programas orientados hacia la reestructuración del régimen de tenencia de tierras.

B. Medios para hacer efectivas las reclamaciones

74. Los medios empleados por las organizaciones campesinas para ejercer una presión efectiva en apoyo de sus reclamaciones comprenden: a) el robustecimiento interno de la organización luego de haber conquistado apoyo para reclamaciones concretas; b) manifestaciones en masa para mostrar el "poder de negociación"

/...

político del campesinado; c) la desobediencia civil y la ocupación pacífica de tierras por grandes grupos de campesinos; d) las huelgas de los trabajadores agrícolas contra las grandes explotaciones o las plantaciones. Sin embargo, hasta la fecha apenas se ha tratado de institucionalizar esas diversas tácticas ni de formular un criterio para el cambio y el desarrollo.

C. Obstáculos a la participación

75. Las organizaciones campesinas han tropezado con diversos obstáculos al tratar de obtener la participación popular en la reforma agraria. Las reformas, rara vez se han emprendido por el esfuerzo planificado en pro del desarrollo y sólo han tenido éxito a fuerza de medidas tan radicales como las descritas en el párrafo precedente. En general, el ambiente político y la estructura institucional del país determina en gran parte la forma y la eficacia de la participación de los campesinos. En muchos países, no hay legislación que proteja las organizaciones de campesinos o, si hay, no se hace cumplir eficazmente. En algunos casos, especialmente en la América Latina, los grandes latifundistas controlan gran parte de la vida económica, social y política de los pobladores del campo. Poderosos intereses creados intervienen con frecuencia para debilitar las organizaciones campesinas, ya sea directamente, presionando a los dirigentes, o indirectamente, estableciendo y fomentando organizaciones rivales.

D. Medidas institucionales para la eficaz participación

76. Algunos países han reconocido ya oficialmente la necesidad de introducir nuevas formas de participación popular en las zonas rurales. Algunos países de Asia, especialmente Ceilán, China (Taiwán), la India y el Japón, han establecido programas para movilizar la comunidad e inducirla a la participación, por ejemplo, mediante el desarrollo comunitario, las cooperativas y las asociaciones de agricultores. Otros países están empleando dirigentes políticos locales como medio de integrar la participación de la comunidad a los objetivos ideológicos nacionales. En Bolivia, la República Árabe Unida y Tanzania, la reforma agraria se ha basado en el apoyo activo de los sectores no rurales de la población, ya que los programas y los sindicatos han desempeñado un papel de especial importancia en ese sentido.

77. Los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han hecho resaltar la necesidad de una participación popular y se han formulado

al respecto una serie de recomendaciones en este Decenio para el Desarrollo. La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (1963) y la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (1966) han examinado con algún detalle la situación de América Latina.

E. Observaciones finales

78. Un sistema local efectivamente democrático, sostenido por la participación de la comunidad rural, es requisito indispensable para los programas nacionales orientados hacia un desarrollo agrícola y social satisfactorio. El proceso de desarrollo de la comunidad debe abarcar, no sólo la movilización de la población rural, sino también la institucionalización de su participación. En los países en desarrollo que, por desgracia, carecen de conocimientos técnicos, la participación rural es la clave del verdadero crecimiento nacional. Esto requiere, no obstante, incentivos ciertos para la participación activa en los programas nacionales, lo que, a su vez exige unos cambios fundamentales en la estructura institucional de los que suele ser elemento esencial la reforma agraria. Los casos discutidos en este capítulo indican que, cuando los gobiernos no toman la iniciativa para provocar las reformas necesarias, la población rural misma puede encauzar sus energías en intentos violentos por obtenerlas. Si han de perseguir finalidades constructivas, las organizaciones campesinas necesitan la asistencia de unos gobiernos nacionales dispuestos a obtener el desarrollo mediante la promoción de la participación democrática en la vida económica, social y política del país.

79. Termina este capítulo con la opinión de que poco cabe hacer por institucionalizar la participación popular sin cambios radicales en la estructura del poder, cuando el Gobierno está influido por la clase terrateniente más rica. El cambio de la estructura del poder implica, no sólo la reforma del régimen de tenencia, sino también la reorientación del poder político rural devolviendo poder a las distintas zonas por descentralización del gobierno y transfiriendo a las organizaciones de agricultores, como las cooperativas, el poder que ejerce la clase superior rural.

80. Para que las organizaciones campesinas puedan servir para fines constructivos han de tener la asistencia de un gobierno nacional bastante objetivo que esté dispuesto a apoyar a los sectores más débiles de la población frente a los poderosos

E/4617
Español
Página 40

intereses creados. Además, por la naturaleza de las actividades concretas que emprendan, esos grupos populares determinarán su éxito a largo plazo en la transformación y activación de la estructura institucional de la vida rural. Así, pues, la participación popular que adopta la forma de comités de arrendatarios y federaciones campesinas puede orientarse de manera que ejerza presión para obtener cambios en la estructura de la tenencia; las cooperativas populares eficaces pueden servir para cambiar la parte producción de la infraestructura, al paso que las sociedades campesinas de transporte y crédito pueden contribuir a reformar los servicios conexos. Si el Gobierno local representa verdaderamente al pueblo, puede utilizar eficazmente su poder impositivo para reunir los recursos económicos necesarios para transformar toda la base socioeconómica de la sociedad. Esos son tan sólo algunos de los muchos componentes que se precisan para una sociedad de base democrática. Lo que es necesario reconocer es que cada sociedad requiere una combinación específica de esos elementos en relación con su propia estructura, su historia y su marco político.

V. REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO EQUILIBRADO

81. En el presente capítulo se analiza la relación existente entre la reforma agraria por una parte y la urbanización, la industrialización y el proceso de planificación, por otra, en el contexto de un desarrollo equilibrado.

A. Reforma agraria y urbanización

82. En los últimos decenios, la población urbana de las regiones en desarrollo ha crecido a un ritmo cada vez más rápido. Esa expansión se ha debido indudablemente a la migración rural, que ha sido constante y sustancial. Una de las principales causas de ese fenómeno es la defectuosa estructura agraria. No obstante, el empleo urbano, especialmente en la industria manufacturera, ha quedado a la zaga con respecto al crecimiento de la población urbana. En la América Latina más que en otras regiones en desarrollo, el aumento del empleo en esa industria, pese a la considerable expansión de la producción, ha sido pequeño debido al carácter de la producción industrial que requiere gran densidad de capital y permite economías en el factor trabajo.

83. Puede resultar posible aumentar el empleo a corto plazo sin inversiones de capital demasiado grandes. Cabe, en primer lugar, dar prioridad a la industria ligera, en vez de a la pesada, como medida provisional y, en segundo, cuando es posible, elegir tecnológicas que impliquen gran densidad de trabajo y pluralidad de turnos. Por favorable que pueda ser para el empleo, el efecto de esas diversas medidas de ahorro de capital, no hay duda de que los países en desarrollo, especialmente los de población considerable y en rápido crecimiento, van a tener que expandir rápidamente la producción y el empleo industriales. También puede orientarse la reforma agraria hacia un aumento de las oportunidades de empleo en las zonas rurales, retardando con ello la emigración rural.

84. En Africa, al sur del Sáhara, el régimen que predomina, y con mucho, es el consuetudinario, que se ha relacionado tradicionalmente con la producción de subsistencia. El principal problema del desarrollo económico es el de comercializar más las actividades agrícolas; y la reforma del régimen de tenencia, que no significa necesariamente individualización, se va a tener que ajustar para alcanzar ese objetivo. Una mayor expansión de los cultivos comerciales, basada en la modificación apropiada de la estructura de la tenencia comunal, brindaría la

posibilidad de obtener ingresos en efectivo sin haber de recurrir al empleo fuera de la economía rural, lo que reduciría las presiones que conducen a la migración. En la América Latina, las malas condiciones sociales y económicas en que vive la gran mayoría de la población rural se deben en gran parte a la pésima distribución de la tierra y no su escasez. No es coincidencia que la migración rural de esa región haya sido en los últimos años la más elevada de todas las regiones en desarrollo. La región de Asia se caracteriza por una presión demográfica relativamente grande sobre los recursos en tierras y por un abastecimiento insuficiente de alimentos. La reforma de la estructura de la tenencia en Asia, y, en cierta medida, en el Cercano Oriente, donde los problemas son análogos, debe orientarse hacia la reforma de la explotación de tierras en arrendamiento y de la agricultura de absentismo con mano de obra asalariada, pero con la reforma agraria sola no puede hacerse frente al problema de los campesinos sin tierra, que es un fenómeno de importancia política capital en algunos países de la región. Habrá que extender las oportunidades de empleo fuera de la agricultura, en parte en las zonas rurales y en parte en las urbanas, para poder reducir la presión demográfica sobre la agricultura. Por ello, revisten idéntica importancia la urbanización y la industrialización, por un lado, y el desarrollo agrícola y rural, por otro.

B. Reforma agraria e industrialización

85. Una consideración fundamental para analizar la relación existente entre la reforma agraria y la industrialización es la demanda real de productos industriales resultante de los mayores ingresos que la reforma agraria y medidas conexas darían a la población rural pobre. Los factores de esa elevación de los ingresos variarían según sea la estructura agraria existente y hayan de ser las medidas para corregir sus deficiencias. En Africa, donde predominan la tenencia consuetudinaria y la agricultura de subsistencia, el principal factor sería un aumento de la productividad agrícola basado en regímenes de tenencia que satisficieran las necesidades de una agricultura comercializada. En la América Latina, donde el problema obedece a la mala distribución de la tierra, el principal factor sería su redistribución, que probablemente también produciría considerables cambios en la estructura de la demanda. En Asia, varios factores contribuirían al aumento de los ingresos de las familias rurales. Esos factores serían, además de la redistribución debida a la

/...

reforma del régimen de tenencia, un aumento de la productividad resultante del traslado de la fuerza de trabajo agrícola sobrante a ocupaciones no agrarias en las zonas rurales y urbanas. Por otra parte, los ingresos familiares aumentarían en la medida en que miembros de las familias de agricultores encontraran empleo en actividades rurales no agrícolas.

86. El aumento de los ingresos de la población rural pobre fomentaría la industrialización en general y, en particular, la creación de: a) industrias proveedoras de la agricultura; b) industrias de bienes de consumo para las zonas rurales; y c) industrias agrícolas de elaboración. En la medida en que en las zonas rurales esas industrias contribuyen a diversificar las actividades económicas en esas zonas, lo cual es condición para proporcionar empleo a la mano de obra agrícola sobrante y acrecentar la viabilidad de la economía rural.

87. Las industrias que proveen a las explotaciones agrícolas, especialmente de abonos, aperos perfeccionados y maquinaria son de importancia vital para los países en desarrollo. Dado un mínimum de inversiones, sobre todo en las industrias básicas, pues sólo en ellas se puede basar un progreso o desarrollo económico duradero, la instalación de industrias de bienes de consumo es un elemento de los programas polifacéticos de desarrollo económico general y ha de ir pari pasu con la reforma agraria. No obstante, el rápido desarrollo de la producción de bienes de consumo antes de la realización de la reforma agraria y de la ampliación de la base económica tiene pocas posibilidades de éxito a causa de la gran desigualdad de los ingresos y de la falta de demanda real de bienes de consumo en el contexto de un régimen defectuoso de tenencia de tierras.

88. Producir en escala pequeña o media algunas manufacturas que tienen demanda en las comunidades agrícolas y, para el caso, incluso crear industrias domésticas independientes, podrá resultar económico en unos cuantos países en desarrollo, tanto para satisfacer la demanda rural de productos como para aumentar las oportunidades de empleo en las zonas rurales. Las industrias agrícolas de elaboración son también de importancia estratégica, no sólo para satisfacer la demanda urbana de productos agrícolas, sino también para dar incentivos a los agricultores y nuevas oportunidades de empleo a los campesinos sin tierra. La localización planificada de industrias elaboradoras de productos agrícolas para diversificar las actividades económicas en las zonas rurales puede desempeñar un papel dinámico

en la economía rural. También podrá ser necesaria en ciertos casos una política de industrialización "descentralizada" - y hay que señalar que muchos países en desarrollo con una pequeña base industrial y bajas tasas de urbanización aún no la requieren - .

C. Reforma agraria y proceso de planificación

89. Mientras los aspectos de la reforma agraria examinados precedentemente pueden coadyuvar a reducir las desigualdades existentes entre las diversas clases de la sociedad rural, se espera que la urbanización y la industrialización promuevan un desarrollo equilibrado de las zonas rurales y urbanas y de los sectores agrícola e industrial. Aunque la industrialización contribuya a reducir los desequilibrios regionales, seguirá existiendo hasta cierto punto el problema transitorio de movilizar a la fuerza de trabajo de las zonas rurales que no puede ser trasladada inmediatamente al sector industrial o a otras zonas desarrolladas. Así, pues, la reforma agraria, la urbanización y la industrialización por sí solas no pueden resolver el problema agudo y virtualmente crónico de los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra, a menos que vayan acompañadas de medidas integradas para el aprovechamiento de los recursos locales de la región y la comunidad.

90. Las medidas consolidadas para la utilización de los recursos requieren lo siguiente: a) la coordinación de los planes nacionales y locales; b) la solución integral de los problemas locales; c) la creación de un marco institucional complementario mínimo para movilizar la mano de obra rural insuficientemente empleada y el ahorro dentro de la comunidad para inversiones locales; y d) la planificación regional.

91. Incluso en países con decenios de experiencia en materia de planificación, un programa de desarrollo suele concebirse como algo representado por una serie de actividades independientes de desarrollo. Ese criterio desarticulado ha dado por resultado que no se considere tan importante elaborar planes nacionales o que, donde existen planes nacionales, se calculen primero las metas para el país y se desglosen después por zonas, o que se determinen las metas nacionales combinando los resultados previstos de varios programas. Ese proceso impide utilizar cabalmente las posibilidades de desarrollo y conduce a un grado muy bajo de concordancia entre las previsiones y las realizaciones, sobre todo en la planificación agrícola.

Esos defectos sólo pueden corregirse si el plan agrícola se elabora principalmente reuniendo los programas inicialmente concebidos a escala local. Al mismo tiempo, como un plan nacional es mucho más que una suma de planes de aldeas, y como no podía haber ningún plan de aldea sin el marco general de un plan nacional, la planificación tendrá que ser un proceso doble. Así, pues, en tanto que los objetivos y las políticas globales se determinarían para el país en su totalidad, la medida en que una actividad se orientara en una región en cierto sentido y la manera como se la orientara se habrían de determinar en cada situación concreta.

Hablando en un sentido conceptual, los niveles de la planificación pueden dividirse en tres: a) el de la aldea, es decir la unidad del plano inferior, b) el de la comunidad y c) el provincial o el nacional. En la mayoría de los países hay escasos indicios de actividades de planificación en los dos niveles inferiores.

92. La solución integral de los problemas en el plano local requiere un criterio interdisciplinario. Entre las principales directrices para elaborar soluciones integrales figuran la conservación y utilización óptima de los recursos naturales, el aumento de la productividad, el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos insuficientemente empleados y la movilización del ahorro local para la inversión local.

93. La creación de un marco institucional complementario mínimo capaz de desempeñar la función indicada pasa a ser condición necesaria. Los principales elementos de tal marco serían las organizaciones de agricultores y la estructura de los servicios de apoyo de que se ha tratado en el capítulo II, las dependencias de la administración local y los técnicos empleados en la administración pública o los especialistas que trabajan en la comunidad. Sus principales objetivos serían los siguientes: a) facilitar la participación de la familia rural en el proceso de desarrollo; b) evaluar sistemáticamente las necesidades de la comunidad; c) asegurar eficientemente la comunicación entre la familia rural y los diversos organismos, instituciones y organizaciones; y d) proporcionar un marco institucional para la determinación de prioridades en el plano local y la movilización del ahorro a fin de satisfacer las necesidades de inversión de la comunidad.

94. La naturaleza y las características de ese marco institucional variarían, por supuesto, con el tipo de régimen de tenencia, de estructura de la producción y de estructura de los servicios de apoyo, como ya se ha señalado en los capítulos

relativos a la administración (III) y la participación popular (IV). Las cuestiones relativas a la descentralización de la estructura administrativa y la índole de la participación popular deben examinarse en el contexto del problema agrario y la fase de la reforma agraria. Así, pues, el tipo de marco institucional que conduzca al desarrollo equilibrado en una zona determinada variará mucho de un país a otro y, a veces, incluso dentro de un mismo país, de una región a otra. En conclusión, lo que se requiere es reorientar el proceso de planificación hacia una planificación doble, con participación popular a través de las organizaciones de agricultores en los planos inferiores, que permita lograr una integración adecuada de los planes locales y regionales y los nacionales.

D. Observaciones finales

95. Los graves desequilibrios regionales (subnacionales), especialmente entre las zonas rurales y urbanas, son una característica de los países en desarrollo, en general, y hay indicios de que las discrepancias van en aumento. A menos que se invierta esa tendencia, pueden producirse serias luchas sociales que perturben la vida económica y social. Un enfoque equilibrado del desarrollo urbano y rural en las condiciones reinantes en los países en desarrollo entraña dos cuestiones principales. En primer lugar, hay que intensificar en los años venideros, y no reducir como a veces se sugiere, el esfuerzo de desarrollo urbano y ello es especialmente cierto de la industrialización, que se necesita, entre otras cosas, para proporcionar empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápida expansión. En segundo lugar y lo que es más importante, un desarrollo equilibrado implica un esfuerzo mayor que hasta ahora por desarrollar económica y socialmente las zonas rurales descuidadas donde la mayoría de la población habita y va a seguir habitando aún muchos decenios por venir. Aparte del desarrollo agrícola, que se estudia en otro lugar del presente informe, es preciso diversificar la economía rural, lo cual entraña, entre otras cosas, el establecimiento de industrias apropiadas en determinados centros regionales, y robustecer los distintos tipos de servicios sociales hasta que las diferencias entre las zonas rurales y urbanas a ese respecto sean de grado razonable.

96. Por último, del examen que antecede se desprende que los problemas planteados por el desarrollo nacional deben analizarse en función de: a) la estratificación social dentro de las zonas rurales y b) los componentes regionales como el desarrollo

/...

rural y urbano, y las zonas desarrolladas y en desarrollo, y no simplemente en función de los componentes sectoriales, como se suele hacer en la inmensa mayoría de los países en desarrollo. Las consecuencias que hay que sacar de esa observación para la planificación y la formulación de políticas tienen importancia aunque sean evidentes.

97. El análisis precedente sugiere, asimismo, varias esferas de actividad de especial significación para los intereses de las organizaciones internacionales. En el terreno de la investigación se necesitan estudios comparativos periódicos sobre la evolución de las instituciones rurales y el desarrollo económico y social general de las zonas rurales, que incluyan análisis de las condiciones reinantes y las políticas de desarrollo conexas, y evaluaciones de los resultados de esas políticas. En la esfera operacional, las posibilidades de asistencia técnica son evidentemente enormes. Tal vez cabría mencionar especialmente la necesidad de una planificación regional en el contexto de la planificación nacional de los países en desarrollo y la valiosa asistencia prestada a ese respecto por las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas. El Programa Mundial del Empleo, que la OIT va a iniciar en su 50.^o aniversario, ayudará a movilizar la opinión mundial a favor de una planificación para extender la base del empleo en la planificación del desarrollo. Otro aspecto igualmente significativo es la importancia que se viene dando últimamente a la movilización de los recursos humanos en el programa operacional de la FAO, pues ha de contribuir mucho a precisar los objetivos sociales y económicos en los programas orientados hacia la producción. He ahí un acontecimiento especialmente grato en la presente etapa en que las Naciones Unidas están a punto de entrar en el segundo Decenio para el Desarrollo.
