

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/645

1° de marzo de 1963

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

CATALOGADO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

PROGRAMAS Y TENDENCIAS SOCIALES EN AMERICA LATINA



INDICE

	<u>Páginas</u>
<u>Nota preliminar</u> . . . . .	1
<u>Introducción</u> . . . . .	3
I. <u>Tendencias de la población</u> . . . . .	5
II. <u>La cambiante estructura social y los problemas         de integración social</u> . . . . .	9
III. <u>Tendencias y programas rurales</u> . . . . .	23
IV. <u>Tendencias y programas urbanos</u> . . . . .	54
V. <u>Integración del desarrollo económico y social</u> . .	63



## NOTA PRELIMINAR

El documento que sigue sobre "Tendencias y Programas Sociales en América Latina" es uno de cuatro capítulos en que se harán reseñas más o menos comparativas acerca de las principales regiones del mundo que están experimentando ahora una transformación económica y social. Esos capítulos formarán parte del Informe sobre la situación social en el mundo que se publicará en 1963 y que es el sexto de la serie de estudios que viene preparando desde 1952 la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas en cooperación con los organismos especializados. En el mismo informe se incluirán capítulos de carácter general sobre las tendencias mundiales en materia de salud, educación, empleo y otros asuntos sociales. Los capítulos regionales - que se refieren a Africa, Asia y el Medio Oriente, además de América Latina - están destinados esencialmente a un público que no conoce de cerca la situación de ninguna de esas regiones y tienen por objeto adelantar el análisis interregional de los problemas de desarrollo social. Como el texto completo del Informe sobre la situación social en el mundo no ha aparecido todavía, se presenta por separado el capítulo relativo a América Latina para que pueda conocerlo el décimo período de sesiones de la CEPAL. Se espera que sea útil en sí mismo como ensayo de enfocar en forma integral asuntos que se discuten con mayor frecuencia aisladamente y desde puntos de vista más especializados. Se confía asimismo en que estimule el interés por el cuadro más general que presenta el informe completo que ha de publicarse próximamente.

En los últimos veinte años se viene reiterando continuamente los términos "económicamente desarrollados" e "insuficientemente o poco desarrollado" y se buscan explicaciones generales de la "falta de desarrollo" en la mayor parte del mundo. En general los que emplean estos términos pueden no abrigar ilusión alguna acerca de la uniformidad de características y necesidades de esas regiones que se agrupan en la categoría común de "subdesarrolladas", pero la falta de información y la exigencia de que las organizaciones internacionales elaboren generalizaciones en el plano mundial implican el constante peligro de que se simplifiquen excesivamente las conclusiones y se las amolde a situaciones que en realidad difieren entre sí en forma marcada. Por este motivo, entre otros, los informes sobre la situación social en el mundo han combinado desde un comienzo los resúmenes de las tendencias sociales que se aplican al conjunto mundial con el examen de regiones particulares. Aunque cada gran región presenta una abrumadora variedad de situaciones y problemas locales, se aprecian también ciertas características "regionales" generalizadas, que hacen posible descripciones y comparaciones regionales plenas de sentido.

En Africa se observa una aparición rápida que no tiene precedentes de gran número de estados nuevos, la mayoría de escasa población, limitados recursos naturales y carencia de mano de obra calificada; una formación acelerada de nuevas élites y una transformación de las relaciones sociales tradicionales, así como una preocupación general por la identidad nacional, la organización política, el desarrollo de la educación y otros asuntos.

Asia muestra una preponderancia de estados con numerosísima población, de características más rurales que las de otras regiones y más concentrada en la tierra, con tradición nacional y sistemas de clases de gran antigüedad y complejidad. En esa región se encuentran los más formidables problemas de presión demográfica y de pobreza generalizada, pero también se registra una planificación del desarrollo más global y continua que en las demás regiones "poco desarrolladas". Las políticas nacionales encaminadas hacia la reforma de las estructuras sociales y las relaciones de clase están más claramente definidas y son también más heterogéneas, pues van desde la adaptación sistemática de las formas tradicionales a las nuevas necesidades (Japón) hasta la erradicación sistemática de las formas tradicionales y su reemplazo por las nuevas (China continental).

El Medio Oriente es una región en que existen fuertes lazos históricos, culturales y geográficos, pero en que se ha registrado en los tiempos modernos un proceso de desarrollo muy desigual que ha originado grandes disparidades de variada índole - distribución demográfica, tenencia de la tierra, ingresos, formas políticas - y se da así una mezcla contradictoria de cohesión y conflictos regionales. El Medio Oriente tiene una tradición de predominio urbano más larga que la de cualquier otra región, la diferencia entre las condiciones de vida en las ciudades y en el campo es muy marcada, y los problemas de urbanización acelerada y concentrada son tan graves como en América Latina.

Todo lo anterior no constituye más que un esbozo muy general de las diferencias regionales en relación con los cambios sociales que se analizarán en el Informe sobre la situación social en el mundo. En la presente nota no se pretende resumir ese informe. Sin embargo, antes de iniciar el estudio propiamente dicho, convendría señalar que este capítulo sobre la situación latinoamericana general goza de importantes ventajas con respecto a los que se ocupan de las demás regiones, pues la situación de América Latina y sus necesidades de desarrollo han sido objeto de estudio y discusión desde hace largo tiempo en reuniones técnicas al nivel regional.

## INTRODUCCION<sup>1/</sup>

Del estudio de las tendencias registradas en América Latina en la última década pueden obtenerse dos cuadros aparentemente contradictorios.

Por una parte, se ha elevado el ingreso por habitante y progresándose notablemente en materia de educación y salud pública; algunos países parecen haber entrado en la etapa de un crecimiento económico y social sostenido y resultaría más apropiado, en la actualidad, hablar de desarrollo "desigual" que "insuficiente". Los líderes políticos y expertos en ciencias sociales de la zona nunca habían estado tan de acuerdo sobre la política general necesaria para tal desarrollo sostenido. Las reuniones de los organismos regionales han establecido principios - cada vez más minuciosos y coherentes - para orientar la acción en este campo, y muchos países han aumentado su capacidad técnica, para planificar el desarrollo. La reforma agraria; la industrialización diversificada; la reducción de las desigualdades extremas en la distribución del ingreso; la destinación de una parte mayor de éste a inversiones productivas; el control de la inflación; la ampliación y reorientación educacionales; las medidas encaminadas a permitir que las clases populares, empobrecidas y marginadas, actúen como ciudadanos, productores y consumidores responsables, se aceptan hoy, como elementos esenciales de una política nacional coordinada, por sectores de la opinión pública que antes no los consideraron en absoluto o cifraron su esperanza, a lo sumo, en uno o dos de ellos. La tendencia a que la programación abarque todos los sectores y a que haya estrecha relación entre política de desarrollo económico y bienestar colectivo,

---

<sup>1/</sup> Las condiciones sociales en América Latina se han analizado en dos informes previos de esta serie. Véase el Capítulo X del Informe preliminar sobre la situación social en el mundo (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de Venta: 1952. IV.11) y el Capítulo VII del Informe sobre la situación social en el mundo, de 1957 (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de Venta: 1957. IV.3). En este capítulo se intenta distinguir entre las tendencias y perspectivas regionales más importantes, pero se deja la presentación de las estadísticas sociales pormenorizadas y la descripción de los programas sociales al Estudio Económico y Social de América Latina, de 1961, que publicarán la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina.

recibió notable apoyo en el plano regional, al aprobarse la Carta de la Alianza para el Progreso, en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, de Punta del Este de agosto de 1961. Allí se destinaron fondos externos, en escala extraordinaria, para contribuir a una programación cabal durante la década que finaliza en 1970.

Por otro lado, toda la región adolece de agudas tensiones sociales y de sentimientos que denotan apremio y frustración. Desde mediados de los años 50, la tasa de crecimiento del ingreso ha decaído funestamente en la mayoría de los países. A pesar del consenso aparente en cuanto a la política general, ésta tarda demasiado en traducirse en programas de acción práctica; se discuten ardorosamente asuntos intrascendentes y es evidente la mutua desconfianza entre clases sociales, grupos políticos e intereses regionales respecto a su buena fe y capacidad. Diversos círculos se quejan de que se malogran las reformas mediante la promulgación de leyes imposibles de cumplir; que se limita su alcance a proyectos piloto; que se las falsea para servir a intereses creados o que se las usa como pretexto para la subversión violenta del orden social.

Si bien hay acuerdo aparente sobre la naturaleza de los problemas sociales de América Latina - en muchos de los cuales ella está a la vista incluso para el grueso de los observadores - existen amplias zonas de discordia sobre numerosos aspectos fundamentales. ¿Está subiendo o bajando, realmente, el nivel de vida de determinadas clases o grupos ocupacionales? Aunque la estadística ha mejorado notablemente en los últimos años, sólo da respuestas ambiguas a preguntas semejantes y diferentes sectores pueden elegir las cifras que les acomoden para probar nociones preconcebidas abiertamente discordantes.

Las "élites" sociales de mayor raigambre en los países latinoamericanos ven peligrar su posición o están siendo desplazadas por estratos urbanos mucho más amplios ("ascensión de la clase media"). Al mismo tiempo, las masas populares modifican o abandonan sus modos tradicionales de vida y toman conciencia, agresivamente, del abismo que media entre sus "derechos sociales" y el lugar que efectivamente ocupan en la sociedad. Adhieren a movimientos políticos, sindicatos o ligas campesinas y dan paso, a veces,

/a la

a la violencia, aparentemente sin objeto. Los lineamientos generales de este proceso son bien conocidos; pero recién comienza la investigación sociológica intensiva destinada a pulsar el sentir de los diferentes grupos frente a los cambios producidos, descubrir sus aspiraciones y conocer en qué forma se identifican con la vida nacional. Algunos observadores temen que las tendencias actuales apunten hacia modalidades de vida y relaciones de clases incompatibles con el rápido crecimiento económico en el marco político de una democracia y señalan, como ejemplo de los peligros que podría entrañar el porvenir, el relativo estancamiento económico y político actual de algunos países de América Latina, que antes figuraron entre los más dinámicos de la región. Las funciones ocupacionales que deben desempeñarse en el curso del desarrollo - que van desde las del dirigente de la política pública y empresario privado a las del obrero fabril y pequeño agricultor - comienzan también a analizarse en relación con la estructura social. En general, se reconoce que, hasta el momento, las personas que puedan desempeñar algunas de las funciones principales son insuficientes en número y deficientes en cuanto a preparación formal y motivación.

En resumen, América Latina ha progresado en el aspecto material y, también, en su capacidad para coordinar las iniciativas regionales; pero, la rapidez con que se producen los cambios sociales y el hecho de que las relaciones colectivas no puedan seguir ese ritmo, comprometen ese progreso a la vez que lo estimulan.

#### I. TENDENCIAS DE LA POBLACION

La población de América Latina crece según los cálculos más recientes, aproximadamente en un 2.9 por ciento anual. Esta tasa, que aumenta desde hace tiempo y es superior a la de cualquier otra región importante, presumiblemente pasará del 3 por ciento en el próximo decenio. De 200 millones de habitantes en la actualidad, se espera llegar a 300 antes de 1975 y a más de 600 en el año 2 000. El crecimiento de los países de América Central y el Caribe es superior al promedio regional y, en muchos de ellos, la tasa asciende a aproximadamente un 3.5 por ciento.

/Sólo en

Sólo en dos países - Argentina y Uruguay - la tasa anual de incremento es inferior al 2 por ciento. El acelerado crecimiento de la población, y las escasas posibilidades de que la tasa de incremento disminuya en un futuro previsible, justifican la urgencia con que hoy se reclama el desarrollo económico. Se ha analizado la situación demográfica, pronosticado las tendencias futuras, y discutido sus repercusiones sociales y económicas, en una serie de estudios de las Naciones Unidas.<sup>2/</sup> En el presente capítulo sólo se hará una breve síntesis de éstos.

La región, en su conjunto, no se ve ante la amenaza inmediata de una sobrepoblación, al modo de la existente en algunos países asiáticos. América Latina cubre aproximadamente un séptimo de la superficie terrestre y en ella sólo vive la catorzava parte de la población mundial. Aunque mucha de su superficie no es cultivable, prácticamente todos los países - se exceptúan sólo dos o tres de los más pequeños - tienen grandes extensiones no explotadas que podrían someterse a cultivo. La mayoría de ellos considera la posibilidad de tener una población mucho mayor que la actual como estímulo y no como carga.

Sus "problemas de población" derivan de la estructura por edad y de las tasas muy elevadas de su incremento, a la vez que de las fuertes inversiones necesarias para dar empleo productivo a esa población creciente y que ésta disfrute de un mayor ingreso.

La población latinoamericana es extremadamente joven, con una elevada tasa media de 84 cargas familiares (personas menores de 15 y mayores de 65) por cada 100 personas entre 15 y 64 años, lo que se define convencionalmente como "edad de trabajar". Esta tasa de dependencia supone imponer tanto a

---

<sup>2/</sup> La información más reciente se encuentra en "La situación demográfica en América Latina", Boletín Económico para América Latina, Vol. VI, 2 de octubre de 1961 y en "Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina" (UNESCO/ED/CEDES/8; ST/ECLA/CONF.10/L.8; PAU/SEC/8). Desde 1957 funciona en Santiago un Centro Latinoamericano de Demografía, establecido bajo el auspicio conjunto de las Naciones Unidas, el gobierno de Chile y el Population Council Inc. que ha estimulado y realizado estudios demográficos regionales. Las informaciones obtenidas de los últimos censos nacionales indican que la tasa de crecimiento demográfico es superior a la calculada anteriormente por los demógrafos.

la familia como al Estado una carga muy pesada para que la juventud asista a la escuela el tiempo suficiente y pueda recibir el tipo de educación que exige una sociedad moderna; en la práctica, la mayoría de los jóvenes entran al mercado del trabajo a una muy temprana edad porque deben contribuir al sustento familiar. Además, por efecto de las tendencias demográficas, el número de niños que alcanzan anualmente la edad escolar, de jóvenes que buscan trabajo por primera vez, y de familias que necesitan casa, aumenta con rapidez mayor aún que la población total, de modo que el número de plazas en las escuelas, empleos y viviendas, debe elevarse en más de 3 por ciento al año, simplemente para impedir que crezcan las deficiencias actuales.

Entre 1945 y 1955 el conjunto de América Latina mantuvo una tasa anual de crecimiento del ingreso por habitante de 2.7 por ciento; desde entonces, dicha tasa ha bajado a 1 por ciento, en tanto que la producción de alimentos apenas si mantiene el mismo ritmo de crecimiento que la población. La Comisión Económica para América Latina estima que para recuperar la tasa más elevada de crecimiento económico mientras la población continúe creciendo a un ritmo incluso superior al actual, la región deberá aumentar su producción industrial, hacia 1975, en 400 por ciento y su producción agrícola en 120 por ciento. Deberá dar empleos a una fuerza de trabajo que aumentará en 35 millones y sólo cinco millones podrá proporcionarlos la agricultura.

Este pronóstico autoriza a suponer un éxodo ininterrumpido, y en gran escala, desde las regiones agrícolas más antiguas, que no podrán absorber productivamente a mayor cantidad de trabajadores, y la necesidad de realizar fuertes inversiones no sólo en la creación de fuentes de empleo en otros lugares sino, también, en la provisión de suficiente número de viviendas y servicios urbanos. Hasta el presente, los países no han encontrado los medios de encauzar la migración interna según alguna norma de distribución geográfica conveniente. La población urbana aumenta de acuerdo con una tasa de aproximadamente un 5 por ciento anual y la de las ciudades más grandes, según tasas superiores aún. La población de algunas zonas metropolitanas correspondiente a las capitales nacionales se ha duplicado en el último decenio, y se ha acentuado todavía más la diferencia entre  
/los recursos

los recursos de que disponen y las inversiones requeridas a fin de dar a todos los habitantes un medio físico adecuado. En la mayoría de los países las elevadas tasas de urbanización no han bastado para reducir el crecimiento de la población campesina. Esta continúa creciendo, aunque lentamente, y sólo algunos de los trabajadores que sobran en el campo se desplazan hacia nuevas tierras agrícolas.

En cada país de América Latina existe un gran estrato de población que aún no recibe los beneficios del progreso económico y que padece múltiples deficiencias: falta de empleos remunerados con salarios que permitan un nivel tolerable de vida; carencia de educación, de aptitudes y hábitos de trabajo para optar a esos empleos; precarias condiciones de vivienda, sanidad y alimentación que reducen su capacidad de trabajo; inestabilidad de la familia, que agrava las demás deficiencias y que, a su vez, es fomentada por ellas. Cuanto más rápido sea el crecimiento demográfico y la redistribución geográfica que lo acompañe, tanto más probable será que ese estrato social subsista y crezca, no obstante la industrialización, el mayor ingreso por habitante, y el mejoramiento de las condiciones de vida del resto de la población. Estos grupos - urbanos y rurales - persisten incluso en países que han alcanzado los niveles más altos de desarrollo y al elevarse la eficiencia de la agricultura y la industria - lo que implica una demanda estacionaria o decreciente de mano de obra no calificada - disminuyen sus posibilidades de empleo permanente.<sup>3/</sup>

---

<sup>3/</sup> Las repercusiones de las tendencias actuales sobre el crecimiento demográfico y la redistribución geográfica de la población se analizarán en un estudio que está preparando la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. El hará notar que la tasa de urbanización prevista y la dificultad de absorber la población marginal en empleos productivos aumentarán, crítica y fatalmente, junto con aumentar la tasa de crecimiento demográfico. Proyecciones que suponen que la tercera parte de la población urbana pertenece a los grupos marginales, que la población rural continuará creciendo a una tasa fija reducida, y que el empleo urbano remunerativo aumentará anualmente en un 5 por ciento, indican que, cuando la tasa de crecimiento demográfico nacional es de 2 por ciento, la población marginal debe absorberse en empleos remunerativos en un plazo de veinte años; en tanto que, con una tasa de 3.5 por ciento de crecimiento demográfico, se elevaría, de la tercera parte, a la mitad de la población urbana.

Con excepción de Puerto Rico, hasta el momento ningún otro país latinoamericano ha considerado la adopción de una política destinada a atenuar el ritmo de crecimiento demográfico, y es muy improbable que una política así llegue a contar con apoyo popular o de los gobiernos en un futuro cercano. Por lo tanto, en los planes de desarrollo se da por hecho que se mantendrán las elevadas tasas de crecimiento. A la postre, por efecto de la urbanización y las modificaciones de la vida familiar, podrá decaer el ritmo de crecimiento demográfico; pero esa posibilidad se presenta hoy como algo muy remoto.

Se ha prestado mayor atención a políticas de redistribución geográfica, es decir, las destinadas a desviar parte de la corriente migratoria interna que afluye a las ciudades grandes, hacia las más pequeñas o a tierras desocupadas. Sin embargo, en la práctica no se ha superado la etapa de los proyectos piloto. Algunas de estas políticas se analizarán más adelante.

## II. LA CAMBIANTE ESTRUCTURA SOCIAL Y LOS PROBLEMAS DE INTEGRACION SOCIAL<sup>4/</sup>

Los expertos en ciencias sociales han intentado varias veces, elaborar tipologías de los países de América Latina, combinando para ello diversos indicadores estadísticos - ingreso por habitante y su tasa de crecimiento, niveles de consumo, difusión de los medios educativos y servicios sociales, tamaño del estrato medio de la población, grado y tasa de urbanización, etc. -, a fin de determinar el equilibrio o desequilibrio de su crecimiento social y económico o el grado de

---

<sup>4/</sup> Las páginas siguientes se basan principalmente en "El desarrollo económico en América Latina: consideraciones sociológicas" (E/CN.12/646) José Medina Echavarría (que será publicado por la UNESCO en Aspectos Sociales del desarrollo económico en América Latina, II).

integración de sus sociedades nacionales.<sup>5/</sup>

La falta de estadísticas adecuadas y la desigual distribución en cada país de muchos de los factores que reflejan esos indicadores, dan un carácter muy precario a cualquier intento de elaboración de una tipología compleja y los países no podrían talvez clasificarse exactamente dentro de los grupos, incluso si aquellos problemas se resolvieran favorablemente. Sin embargo, las naciones latinoamericanas revelan algunas afinidades interesantes al considerar la agrupación estadística a la luz de informaciones sobre las tendencias actuales más generales pero menos mensurables en términos cuantitativos.

Las naciones cuyo ingreso por habitante fluctúa entre 550 y 325 dólares<sup>6/</sup> - Argentina, Uruguay y Chile - son, al propio tiempo, decididamente más urbanas, poseen estratos medios muy numerosos y se hallan bastante por encima de los restantes países de la región, según se infiere de la mayoría de los indicadores de consumo y servicios sociales. Con todo, el ingreso por habitante y los niveles de vida han permanecido estacionarios o declinado en esos países a partir de 1945. Un cuarto país que habría tenido características muy similares, según los indicadores estadísticos anteriores a 1960 sería Cuba; pero, por los cambios revolucionarios ocurridos en ella, estas estadísticas no ofrecen hoy sino un interés más bien histórico.

En Venezuela, cuyo ingreso por habitante, calculado en 1 000 dólares para 1955-59 es muy superior al de cualquier otro país de la región, él no corresponde en absoluto a los indicadores, que señalan una clase media relativamente pequeña y niveles de vida muy inferiores con relación

---

5/ Véase, por ejemplo, Roger Vekemans y J. L. Segundo, "Ensayo de tipología socioeconómica de los países latinoamericanos" en Aspectos Sociales del desarrollo económico en América Latina, I (UNESCO, Paris, 1962); T. Pompeu Accioly Borges, "Graus do desinvolvimento na America Latina", en Desinvolvimento y conjuntura, V, N° 2, febrero de 1961; Gino Germani y Kalman Silvert, "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America", Archives Européennes de Sociologie, II, I, 1961; y Pedro C. M. Teichert, "Analysis of Real Growth and Wealth in the Latin American Republics", en Journal of Inter-American Studies, I, 2 de abril de 1959. Véase, además, el Capítulo III del Informe sobre la situación social en el mundo, 1961.

6/ Promedio para 1955-59 en términos de dólares de 1950. Cálculos de la Comisión Económica para América Latina; véase Situación demográfica, económica, social y educativa en América Latina (UNESCO/ED/CEDES.4; ST/ECLA/CONF.10/L.4; PAU/SEC/4).

a los cuatro países mencionados en primer término. La república venezolana, con una economía apoyada casi exclusivamente en la exportación de su petróleo es, desde hace mucho tiempo, un caso notorio de país de crecimiento desequilibrado en América Latina. Desde 1959, se ha destinado una proporción más elevada del ingreso proveniente del petróleo a educación y otros servicios sociales; pero, a la vez ha permanecido estacionario el ingreso por habitante, y las tensiones sociales agudizándose cada vez más.

Tres grandes países de América Latina, Brasil, México y Colombia, se aproximan al promedio regional según el ingreso por habitante (250-300 dólares en 1955-59) y la mayoría de los demás indicadores; los dos primeros acusan elevadas tasas de incremento del ingreso y una moderada el tercero. En éstos, como también en Venezuela y Perú, los promedios nacionales impiden apreciar la gran variedad de situaciones que se presentan en cada país, ya que se dan zonas y grupos ocupacionales prósperos y dinámicos junto a otros empobrecidos y estáticos. En dos de los países más pequeños, Costa Rica y Panamá, el ingreso por habitante corresponde al promedio, o es ligeramente superior a él. En tales casos cabe suponer que las estadísticas reflejan una posición media más generalizada.

Las diez repúblicas restantes - Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana - quedan por debajo de las otras diez ya mencionadas, según la mayoría de los indicadores. Su ingreso por habitante fluctúa entre 200 y 75 dólares y muestran varios puntos de semejanza entre ellas, comparadas con los países que las anteceden en la lista: 1°) Excepción hecha del Perú, su población es mucho menor, hallándose entre ellos nueve de los doce países de la zona con menos de cinco millones de habitantes, y abarcando en total menos del 15 por ciento de la población latinoamericana. 2°) Su población es decididamente más rural: figuran entre los nueve de los once países cuya población urbana se estimó en menos de un 40 por ciento en 1960. 3°) Comprenden los cuatro países - Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú - donde la mayoría de la población rural es indígena, aislada del resto por barreras lingüísticas y culturales. 4°) Ocupan un  
/lugar inferior

lugar inferior al de los demás países en cuanto a la magnitud relativa de sus clases media y alta, estimado ese lugar con un criterio ocupacional. No acusan uniformidad alguna en cuanto a la tasa de incremento de su ingreso por habitante; uno de ellos, Nicaragua, ha tenido una de las tasas más elevadas de la zona entre 1945 y 1958, en tanto que otros dos, Bolivia y Haití, las han visto aumentar poco o nada. Sin embargo, en estos países, en medida mayor que en la generalidad de los grandes, las tasas de incremento del ingreso dependen del mercado de unas pocas exportaciones, y hay que poner de relieve que esas tasas de crecimiento pueden ser de poca importancia inmediata para el grueso de la población.

No puede establecerse la correlación entre los grupos anteriores y el grado de tensión social palpable hoy en los diferentes países; pero es posible suponer que el origen de esa tensión, y la forma en que ella se manifiesta, difieran considerablemente entre los países del primer grupo (que vieron atenuarse o paralizarse el ritmo de un proceso de desarrollo que despertó grandes esperanzas), los del grupo medio y Venezuela (cuya falta de crecimiento uniforme acentuó en ellos las diferencias entre sectores diferentes de la población<sup>7/</sup>) y los del último.

Los estudios sobre movilidad y estructura social registran algún progreso en América Latina en el último decenio y, del análisis de las estadísticas de ocupación y educación, se ha pasado a la investigación en el terreno, aplicando métodos de muestreo. No corresponde analizar en este trabajo los problemas teóricos y prácticos planteados. Los autores de aquellos estudios se preguntan ansiosamente si la casi estática sociedad tradicional de dos clases, ahora evidentemente quebrantada, será

---

<sup>7/</sup> Un destacado economista brasileño ha manifestado que "el desarrollo económico ... en nada benefició a tres cuartas partes de la población del país. Su característica principal ha sido una creciente concentración social y geográfica del ingreso" (Celso Furtado, "Reflexiones sobre la pre-revolución brasileña", El Trimestre Económico México, julio-septiembre, 1962, p. 373.

reemplazada realmente - como cabría esperar de la historia de los países económicamente avanzados de la actualidad - por una sociedad con un continuum de muchas clases sociales, con gran movilidad entre una y otra, y con un sentido ampliamente difundido de participación en los asuntos nacionales, en que predominen expectativas generalizadas de cambios sociales y económicos permanentes.<sup>8/</sup> Señalan la existencia de grupos y problemas sociales de transición similares en toda América Latina, a pesar de que la importancia relativa de los diferentes grupos y su ajuste a las funciones actuales varíen considerablemente en los distintos países.

La clase alta tradicional, formada por terratenientes y comerciantes, ya no goza de poder absoluto en parte alguna de América Latina, aunque sus miembros sigan ocupando muchos puestos directivos, y los vínculos o rivalidades familiares entre sus miembros sigan teniendo importancia. En tanto que integrantes de ella se desempeñan en amplia variedad de ocupaciones y son voceros de las más diversas doctrinas políticas y sociales, la clase, en su conjunto, se halla incuestionablemente a la defensiva: se la acusa de oponerse a la reforma agraria y a sistemas tributarios más equitativos y de hacer emigrar gran parte de su patrimonio al extranjero a fin de ponerse a cubierto de posibles trastornos y de la inflación. También se ha responsabilizado a valores y formas de vida tradicionales de la clase alta de haber ejercido su explicable encanto

---

8/ Germani y Silvert, op. cit., Medina Echavarría, op. cit. y Gino Germani Estrategia para estimular la movilidad social (UNESCO/S/SAED/LA/B.4; ST/ECLA/CONF.6/L.B-4), analizan estos problemas y se refieren a estudios anteriores. En Social change in Latin America today (Council on Foreign Relations, Nueva York, 1960) se encuentra un análisis de gran valor informativo sobre los cambios en las estructuras sociales de Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Perú, desde el punto de vista antropológico. Recientemente se han realizado estudios de muestreo sobre la movilidad social en cuatro capitales de América Latina, bajo los auspicios del Centro Latinoamericano de Pesquisas en Ciencias Sociales de Rio de Janeiro; en el Boletín del Centro (IV,4, Noviembre 1961) aparecen algunas de las conclusiones preliminares. El Centro y la Unión Panamericana auspiciaron un Seminario sobre Estructura Social, Estratificación y Movilidad, en junio de 1962.

en la clase media que surge, la que suele resistirse a desempeñar funciones indispensables para el desarrollo económico y preferir el consumo de bienes suntuarios al ahorro.<sup>2/</sup>

No cabe determinar aquí cuánta verdad haya en la aseveración, generalmente aceptada, de que la clase alta sea reaccionaria y egoista y de que esté atemorizada; pero, como siguen las acusaciones en tal sentido - y algunas provienen de sectores de opinión indudablemente moderados - se infiere que no hay consenso social, es decir, que existe un grado extraordinario de mutua desconfianza entre los grupos, capaz, por sí misma, de poner en peligro el crecimiento normal de la región. Aunque, en los últimos años, se ha incorporado a las clases altas buen número de elementos nuevos, a través de la industria, la política o las profesiones liberales, éstos en general no han reemplazado a los grupos antiguos pues no han creado un liderazgo unido y ampliamente aceptado de la política, la economía y la cultura.

Entre los nuevos elementos, se ha prestado mayor atención a los empresarios industriales, por su papel fundamental en el desarrollo. Se sabe de unas pocas ciudades latinoamericanas - São Paulo y Medellín se mencionan con frecuencia - donde han surgido grupos de empresarios dinámicos casi imposibles de encontrar en otras ciudades que, aparentemente, ofrecen oportunidades similares. No se desconoce tampoco que elevada proporción de los empresarios de conjunto de América Latina - exceptuada Medellín - son descendientes directos de inmigrantes. En estudios recientes se ha buscado la explicación del empuje observado en algunos grupos de empresarios y no en otros en la educación familiar y en la formación psicológica proporcionadas por cada sociedad.<sup>10/</sup> Sin embargo, es posible que el problema real

---

<sup>2/</sup> Esta crítica se formuló en un estudio reciente sobre la inflación en México, país cuya clase alta tradicional perdió casi la totalidad de su poder hace varios años. Véase Barry N. Siegel, *Inflación y desarrollo: Las experiencias de México*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1960, pp. 139-146.

<sup>10/</sup> El profesor Everett E. Hagen, del Massachusetts Institute of Technology, ha realizado un estudio comparativo de los dirigentes de la comunidad en Medellín y en la ciudad relativamente poco progresista de Popayán, aplicando pruebas psicológicas. Véase el capítulo sobre "The Transition to Economic Growth in Colombia" en su libro The Theory of Social Change (Dorsey Press, III., 1962).

de América Latina, no sea tanto la falta de talento empresario capaz de aprovechar las oportunidades reales, como que éste se haya desviado hacia actividades no productivas o más bien especulativas que ofrecen remuneración y grado de seguridad mayores, como las relacionadas, por ejemplo, con la compraventa de bienes raíces urbanos o rurales.

Los últimos estudios sobre la sociedad latinoamericana señalan a la "naciente" o "creciente" clase media como el elemento estratégico del cambio social y económico. Las denominaciones del grupo en cuestión difieren: para algunos autores es simplemente una "clase"; otros prefieren llamarlo "sector medio", "estrato medio" o "masa media", para destacar su heterogeneidad o evitar se suponga, erróneamente, que posea características uniformes o conciencia de clase. Las clases medias - aplicando el término en forma general, por no ser ni más ni menos adecuado que los otros - varían en su composición e incluyen desde empresarios y profesionales, cuya ubicación en los estratos "medio" o "superior" depende de sus vínculos familiares y de riqueza, hasta pequeños tenderos y empleados inferiores de la administración pública o particulares. Comprenden a los grupos más conservadores - incluso "parásitos" - de la sociedad, como a los que se caracterizan por su espíritu innovador y hasta "demoledor". Tienen en común, por lo menos, una instrucción primaria completa y dan gran importancia a la educación de sus hijos; gozan de ingresos bastante superiores al nivel de subsistencia; se esfuerzan por alcanzar un status superior y, al mismo tiempo, temen perder el que disfrutaban; tienen conciencia de poder participar de las oportunidades que les ofrecen la vida política y cultural de la nación. La gran mayoría de sus miembros vive en las ciudades y, sólo en pocos países, se encuentra un número estimable de agricultores, u otros habitantes rurales, que pueden considerarse parte integrante de la clase, atendidos su educación, ingresos y conciencia cívica.

La definición más restringida limita la clase media a las personas cuya ocupación no precisa el trabajo manual, y el poco prestigio de que goza esta especie de trabajo, es, indudablemente, elemento importante para definir el status. No obstante, los trabajadores relativamente calificados y estables de la industria manufacturera, la minería, y la producción de energía; los del transporte y las comunicaciones, como asimismo los artesanos independientes que gozan de mayores ingresos, hallan su ubicación, de hecho, en el

/estrato medio

estrato medio de la estructura social latinoamericana. Algunos grupos de trabajadores organizados han logrado ingresos bastantes superiores al del promedio de las ocupaciones características de la baja clase media, lo cual los coloca muy lejos de las clases más bajas que se describen en seguida; además, los cambios tecnológicos les han abierto amplias posibilidades de desempeñarse en nuevas ocupaciones que requieren combinar destreza manual e iniciativa comercial, especialmente a los dueños de garages, a los que gobiernan su propio camión o vehículo de transporte de pasajeros, y a las personas dedicadas a reparar artefactos eléctricos. Estos grupos no se identifican, sin duda, con el resto del estrato medio ni por su nacimiento ni sus ideas políticas, pero comparten muchas de sus aspiraciones y temores.

Los cálculos respecto a las dimensiones del estrato medio difieren. Sin embargo, puede afirmarse que este grupo - incluyendo en él a los obreros y artesanos que gozan de mejor situación - varía considerablemente: desde constituir una mayoría en Argentina y Uruguay, hasta representar menos de la décima parte de la población en algunos países de América Central, el Caribe y en los países andinos más pequeños.

La experiencia de los dos primeros países, así como de Chile y Cuba, indica que un estrato medio numeroso no garantiza el crecimiento económico sostenido ni un grado satisfactorio de asentimiento general respecto a los objetivos nacionales. Algunos analistas consideran que las dificultades se deben en esos países a que los estratos medios, tras un favorable comienzo, fueron incapaces de continuar ofreciendo una dirección dinámica y de desempeñar las funciones de productor e inversionista. En todo caso, es evidente que cuando disminuyen las posibilidades en las ocupaciones que ofrece dicho crecimiento, los esfuerzos de autoprotección de los estratos medios pueden contribuir a frustrar la recuperación de la salud económica: se hace más irresistible la presión para aumentar el empleo público, la de empleados y obreros particulares para conseguir la inamovilidad en sus cargos, y la de profesionales y comerciantes para alcanzar protección legal contra la competencia. Estas presiones son notorias en países donde existen grupos medios muy nutridos y el crecimiento económico ha quedado rezagado.

/En otras

En otras partes, especialmente en Brasil y México, los cambios en la composición de los estratos medios responden a estímulos más saludables y aumentan el poder relativo de gerentes y técnicos. Pero, América Latina tradicionalmente ha hecho depender el progreso individual, más que de la competencia abierta para lograrlo, del patrocinio de familiares, amigos o partidos políticos influyentes. Esto, añadido a la importancia excesiva del empleo público entre las oportunidades que se ofrecen a los jóvenes de clase media, ha contribuido a que los diversos círculos confíen en medidas estatales para la solución de todos los problemas, lo cual coarta el espíritu innovador que debería caracterizar a una clase media naciente.

Las clases medias están sometidas a la influencia de presiones diversas que dificultan la predicción de su conducta futura. Sus aspiraciones materiales crecen con mayor rapidez que sus ingresos o niveles de vida. Grupos importantes - como el de los profesores secundarios - casi no han participado en el aumento del ingreso nacional por habitante. En la mayoría de los países, la baja clase media y los obreros mejor remunerados, apenas si tienen los medios para adquirir bienes de consumo considerados esenciales hoy por hoy para una vida "decente", y el deseo, cada vez más difundido, de poseer televisores u otros artículos manufacturados de elevado precio, indica que esta presión sobre los ingresos deberá ir en aumento. Las deudas son generales y todo deseo de ahorro al alcance de la clase media se ha visto anulado por la inflación. Tanto para la clase media como para la baja, la inversión periódica en boletos de lotería se ha convertido en una especie de sustituto del ahorro. A la clase media le es difícil encontrar viviendas que satisfagan sus exigencias mínimas y muchos de sus miembros deben luchar con denuedo para sufragar los elevados desembolsos que demandan la compra de un terreno y la edificación, en medio de la caótica expansión suburbana característica de las grandes ciudades. La carga que le significa dar a los hijos una educación superior es muy pesada y posiblemente, a pesar de esa educación, ellos no tengan acceso fácil a ocupaciones mejores y que entrañen mayores ingresos. Si bien los grupos medios son los beneficiarios principales de los sistemas

/de previsión

de previsión social, a menudo las prestaciones son reducidas en relación con los costos. En consecuencia, se hallan muy poco satisfechos con el actual nivel de vida. Es significativo que grupos comprendidos dentro de las definiciones más restringidas de clase media - como empleados de banco y profesores - se encuentren entre los militantes más asiduos en las huelgas de los últimos años.

Otros motivos de inseguridad, más difíciles de estimar residen en las relaciones personales e ideas respecto al orden social. La mayor libertad de que gozan las mujeres y los adolescentes, cambio que quizá se haya producido con mayor rapidez que en clases medias de otras zonas, no se ha traducido aún en nuevos códigos aceptados de conducta y vida familiar.

Las clases medias, comprendidos los obreros mejor pagados y los artesanos, pertenecen al mundo "moderno". Las "clases bajas", que constituyen la mayoría de la población de la región, se están relacionando en forma cada vez más inextricable con el mundo moderno; pero han obtenido pocas ventajas de esa relación. Las formas en que luchan para participar más plenamente en la vida de los respectivos países bien pueden decidir la orientación del desarrollo regional en los próximos años.

La población rural continúa siendo el elemento más numeroso en las clases bajas de casi todos los países. Sus problemas se discuten más a fondo en otra parte de este capítulo y no es necesario mencionarlos aquí. La clase baja urbana - para repetir una manida generalización - ha transmitido muchas de las características de la pobreza rural a las ciudades, especialmente a los barrios de tugurios de la periferia, donde, según cálculos aproximados, viven en la actualidad cuatro y medio millones de familias de la región. En las ciudades no se puede establecer una línea divisoria definida entre esta clase baja y el estrato inferior medio de empleados, obreros, artesanos y pequeños tenderos. Los dos grupos ocupacionales mencionados en último término comprenden, en especial, a muchas personas en condiciones extremas de pobreza y subempleo así como a otras que prosperan. La escasez de vivienda urbana viene a significar que familias relativamente acomodadas vivan en los mismos barrios insalubres y de tugurios en que vive la verdadera "clase baja" compuesta de obreros no calificados y trabajadores ocasionales.

/Los aspectos

Los aspectos materiales de la condición de las clases bajas urbanas se han descrito a menudo; pero tenemos poca información sobre la forma en que ellas están adaptándose a la sociedad urbana. Los observadores de algunos lugares informan que se advierte una miseria apática y poca o ninguna movilidad ascendente. Otros grupos luchan desesperadamente por perfeccionarse a través de la educación, la especialización y las organizaciones de autoayuda. Las preferencias ocupacionales, la vida familiar y la residencia parecen ser igualmente inestables para muchos de ellos; puede que los hombres traten de aliviar su difícil situación cambiando de trabajo, abandonando a sus mujeres e hijos o trasladándose a otra ciudad. Tienen menos posibilidades que los grupos superiores a ellos en la escala social de hacerse miembros activos de organizaciones formales de cualquiera índole. Muchos de ellos van con frecuencia al cine y tienen radio en su casa; en las ciudades más grandes, algunos han logrado adquirir un televisor. Ha aumentado el número y la circulación de los diarios y otros periódicos que atraen a los semianalfabetos. Con todo, poco se sabe respecto a qué influencia logran ejercer estos medios de comunicación sobre la masa de la población urbana - mucho menos sobre la rural - o respecto a qué opinan estos grupos de los llamados de orden político y social que les hacen los presuntos voceros de la clase media más educada. Los observadores señalan que se rechazan continuamente las instituciones urbanas y las relaciones de trabajo impersonales y se anhelan una orientación y ayuda personales que sustituyan a las proporcionadas por el patrón o terrateniente paternalista. Se sabe de algunos "líderes" de diferentes países - dotados de ascendiente y atracción personales que ofrecen comprensión y soluciones simples a sus problemas - que han logrado arrastrar a vastos sectores marginados de la población a una participación activa en la vida nacional, pero al mismo tiempo, han infundido en ellos esperanzas desmedidas y sentimientos de hostilidad, inconciliables con las exigencias actuales del desarrollo.

Desde los comienzos de la vida independiente en América Latina los líderes más previsores han confiado en la educación para obtener ciudadanos capaces de desempeñarse en las instituciones republicanas.

Cuando educadores dinámicos se han desempeñado como Presidentes, Ministros de Estado, o Rectores universitarios, se han iniciado nuevas e importantes etapas de crecimiento en muchas naciones. La preocupación de hoy por el estímulo que significa la educación para el desarrollo económico y la integración social sólo ha contribuido a hacer más apremiante la larga lucha por universalizar la educación. En la mayoría de los países se considera que dentro del próximo decenio se logrará la meta de una instrucción primaria universal, y la matrícula para la educación, tanto secundaria como universitaria, aunque inferior a las necesidades reales, es impresionante desde el punto de vista cuantitativo.

El desarrollo de los sistemas de enseñanza dentro de una estructura social como la analizada, ha dado a éstos, sin embargo, ciertas características incompatibles con las nuevas exigencias que se les imponen. Ellos son actualmente conservadores y revolucionarios a la vez y estimulan simultáneamente la inercia social y la desorganización de la sociedad. Son también extremadamente dispendiosos, considerados los miles de alumnos que cada año abandonan sus estudios desde la escuela primaria a la universidad, sin obtener ventaja mayor de una educación incompleta. Al mismo tiempo, se ha responsabilizado a la educación de la excesiva importancia dada a las calificaciones formales en todos los niveles del empleo, confirmada a menudo en las leyes, de modo que un certificado o título tienen más valor que la educación que ese título acredita. Los educadores y estadistas de América Latina son quienes critican con mayor severidad estas deficiencias; están de acuerdo en que la expansión cuantitativa de las escuelas, prevista para el decenio siguiente, debe acompañarse de una reforma y planificación cuidadosas de los sistemas de enseñanza y una concepción más clara de los objetivos de la educación. <sup>11/</sup>

---

<sup>11/</sup> Tanto las realizaciones como las deficiencias de los sistemas de enseñanza se analizan exhaustivamente en los documentos preparados para la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social celebrada en Santiago de Chile en marzo de 1962, y en los informes presentados a la conferencia por los Ministerios de Educación de los diversos países. Son muy interesantes las críticas a la enseñanza actual que se hallan en los últimos.

Las dificultades provienen del doble origen de los sistemas de enseñanza. Uno, el más antiguo, fué organizado de arriba hacia abajo. Según él, la universidad califica a una élite para el ejercicio de un número limitado de profesiones liberales, y, lo que es más importante, les confiere la calidad de miembros de esa élite. En gran medida, las universidades organizaban sus propias escuelas secundarias - e incluso las primarias - con miras a preparar a la juventud para el ingreso a la universidad. El otro sistema, que tuvo escasa importancia hasta mediados del siglo diecinueve, consiste en escuelas elementales destinadas a generalizar la alfabetización y escuelas vocacionales en número limitado.

La línea divisoria entre ambos sistemas no aparece nítida actualmente. Cada uno ha recibido numerosas influencias del otro, pero no las suficientes para llegar a constituir un sistema único de medios y finalidades uniformes.

Las escuelas públicas gratuitas de enseñanza primaria llegaron a tener programas de estudio recargados de materias sin relación alguna con la experiencia previa de los niños. Estas materias se enseñaban principalmente por memorización y repetición; y por consiguiente, no era fácil retener al alumno en la escuela. Incluso hoy día, casi todos los niños de las zonas rurales y elevado porcentaje de los pertenecientes a las clases bajas de la ciudad abandonan la escuela antes de terminar el curso primario de seis años. Las autoridades educacionales recién comienzan a encarar en forma amplia el difícil problema de idear métodos de enseñanza primaria que contribuyan a crear, en los niños de estas clases - e incluso en los niños indígenas que no poseen el idioma oficial -, un sentido duradero de identificación con la sociedad del país y a ofrecerles una motivación compatible con los objetivos del desarrollo, impartiendoles al mismo tiempo, las técnicas que permitan a estos niños proseguir su educación o preparación para el trabajo.

La educación secundaria, hasta hace poco tiempo, se ha limitado casi exclusivamente a preparar para la universidad. Ha debido confiársele en gran medida, a escuelas particulares pagadas que reciben subsidio del Estado. La creciente demanda educacional de las clases medias urbanas y, en

/cierta proporción

cierta proporción, de los obreros acomodados, agudiza las deficiencias del sistema. En muchos lugares se ha atendido esta demanda reduciendo las exigencias y acortando la jornada escolar sin introducir grandes modificaciones en los programas de estudio. Muchos de los educandos no logran completar sus estudios secundarios - de seis años de duración generalmente - quedando frustrados y resentidos, con una educación sin valor ocupacional alguno. Al mismo tiempo, en algunas ciudades han aumentado en forma extraordinariamente rápida los cursos comerciales particulares y de otros tipos vocacionales, cuyas normas por lo general no están sometidas a gran control del Estado y que, probablemente, obtienen su matrícula de estratos más bajos de la población. En los planes actuales se prevé la diversificación de la enseñanza secundaria y se pretende que el contenido de los cursos sea a la vez más aprovechable desde el punto de vista vocacional, y más útil para la integración social. La reforma prevista más corriente consiste en dividir el curso de seis años en ciclos completos de dos años, ofreciendo en el primero una "introducción general" a los cursos vocacionales y preuniversitarios de distinta duración que vendrán en seguida.

Entretanto, la mayor corriente de jóvenes provistos de sus certificados de educación secundaria pugna por entrar a las universidades. Algunas de éstas han resistido la tal pugna frustrando a miles de jóvenes que no consiguen matrícula, en tanto que otras, al admitir a todos los postulantes, llegan a tener número tan crecido de alumnos que no se puede ejercer supervisión alguna sobre ellos y el proceso educativo se limita a conferencias dictadas a cursos excesivamente numerosos. Se fundan nuevas universidades en las provincias pero ellas, por lo general, disponen de escasos fondos y pocos profesores calificados. La estructura de las universidades se ha hecho sobremanera rígida, a medida que se han ido agregando nuevos cursos, institutos de investigación y actividades de extensión a las facultades semiautónomas que preparan a los estudiantes para las profesiones tradicionales. Las universidades más grandes de las capitales, aunque en su mayoría son legalmente autónomas, constituyen fuerzas muy influyentes en la orientación política de los países, y su inevitable

/participación en

participación en contiendas ideológicas dificulta su adaptación a las nuevas exigencias. Se sabe que sus estudiantes son los elementos más dinámicos e inseguros de las sociedades latinoamericanas; la presión organizada que ejercen sobre las universidades, a veces contribuye a las reformas; a veces, a la paralización parcial del proceso de educación. La energía de las protestas estudiantiles en las escuelas secundarias y universidades no guarda la debida relación con la oportunidad en que se plantean; pero, desgraciadamente, no se han explorado en forma intensiva las raíces sociales y psicológicas del descontento. La mayoría de los estudiantes provienen de las clases medias urbanas y es inevitable que vacilen, consciente o inconscientemente, entre el deseo natural de resguardar los privilegios especiales que esperan obtener de su educación - a menudo adquirida con grandes sacrificios, en una sociedad muy estratificada y con conciencia de clases - y el más generoso de luchar por un orden social genuinamente democrático.<sup>12/</sup>

### III. TENDENCIAS Y PROGRAMAS RURALES

Los problemas de política rural que están sobre el tapete en América Latina no son nuevos; muchos se han estado discutiendo desde que la Constitución Mexicana de 1917 declaró por primera vez los derechos de los campesinos y trabajadores agrícolas sobre la tierra. Sin embargo, hasta el pasado decenio, el carácter urbano de la cultura latinoamericana, la confianza en la industrialización como el elemento fundamental del desarrollo, y el poder político de grupos dispuestos a mantener el estado de cosas existentes en el campo, se combinaron para que las proposiciones sobre reforma agraria tuvieran una influencia muy pequeña e intermitente sobre la política nacional. De hecho, varios críticos sociales han creído advertir

---

<sup>12/</sup> Véase Roberto Munizaga Aguirre, La Universidad Latinoamericana (UNESCO/ED/CEDES/ 21-A; ST/ECLA/CONF.10/L.21; PAU/SEC/21-A) y Rudolf P. Atcon "The Latin American University", Die Deutsche Universitätszeitung, Frankfurt a.M., Febrero 1962, que contienen diferentes interpretaciones de las necesidades actuales de educación superior en América Latina. Los expertos en ciencias sociales han indicado que la carencia actual de informaciones sobre las motivaciones de la juventud, comprendidos los estudiantes, es uno de los vacíos más importantes en la información actual sobre la situación social en América Latina, pero aún no se han llevado a la práctica las investigaciones recomendadas. Véase "Disgresión final sobre la juventud" en Medina Echavarría, op. cit.

una especie de acuerdo tácito entre los dirigentes de la clase media urbana por el cual garantizarían respetar los intereses de los terratenientes en relación con las medidas sociales avanzadas, ya sea limitando su aplicación a las ciudades, ya restringiendo en forma discriminada los derechos de la población rural. Tal sería el caso de las leyes que, favoreciendo la sindicación de los obreros urbanos, prohíben la de los agrícolas. Por diversas razones, esta situación se está modificando:

1. Los dirigentes económicos, alarmados ante la reducción de la tasa regional de crecimiento económico, las presiones inflacionarias persistentes y las crisis del balance de pagos, se han convencido de que la baja tasa de crecimiento de la producción agrícola - especialmente de alimentos para el consumo interno - y la incapacidad de la población rural de representar un mercado para la industria nacional son incompatibles con sus objetivos económicos. Al mismo tiempo, han comenzado a considerar el efecto que tienen el consumo insuficiente de alimentos sobre la productividad, y a incluir en sus planes de desarrollo metas de un mayor consumo por habitante.<sup>13/</sup>

---

<sup>13/</sup> Por ejemplo, el programa decenal de desarrollo de Chile señala que la deficiente producción de alimentos, que va acompañada de un aumento en las importaciones de los mismos, y el despreciable poder adquisitivo de la población rural, figuran entre los principales obstáculos para el desarrollo. Fija, además, los límites del consumo mínimo de alimentos básicos por habitante, los compara con el consumo real y establece las metas para 1970. En su plan decenal, Bolivia prevé un aumento del consumo de calorías diario de 1 800, en la actualidad, a 2 400 en 1971, y un aumento del consumo de proteínas de 52 a 65 gramos. Los institutos de nutrición nacional y regional, que funcionan en algunos países desde hace varios años, están reuniendo informaciones que permitirán tener en cuenta las exigencias dietéticas en la programación. La Campaña Mundial de Liberación del Hambre ha ejercido gran influencia en el sentido de llamar la atención de los organismos de programación hacia estos problemas.

2. El contraste entre la actual situación de la población rural y las ideas prevalecientes en los países en materia de democracia y justicia social se ha hecho más patente a medida que disminuye el aislamiento de esta población. La tasa creciente de incremento natural de las poblaciones campesinas indica que los sistemas de tenencia de la tierra y los métodos de producción tradicionales no pueden seguir empleándose sin que decrezcan sus niveles de vida, ya intolerables; el rápido traslado de la población rural a las grandes ciudades hace que su pobreza resalte aún más y alarme a los grupos en mejor situación.

3. La población rural comienza a organizarse y a demostrar que tiene capacidad para actuar eficazmente en la política. Esto sucede incluso entre los indígenas. El movimiento casi espontáneo de los indios campesinos bolivianos en la revolución de 1952 - que determinó el carácter arrollador de la reforma agraria en Bolivia - constituye el ejemplo más destacado. En época más reciente, los campesinos cubanos se movilizaron eficazmente en apoyo del programa revolucionario. En Venezuela ha existido un importante movimiento organizado de los campesinos desde 1959. En Brasil y Chile las organizaciones campesinas celebraron sus primeros congresos nacionales en 1961. El de Brasil contó con una asistencia de 1 500 delegados y 3 000 observadores de las ligas campesinas locales y sindicatos de trabajadores rurales. Todavía no se han estudiado objetivamente estos movimientos, y algunos de ellos se han visto envueltos en las luchas que la política de los partidos nacionales desató por su control y dirección. La medida en que la población participe activamente en ellos no puede determinarse; pero la mayoría de los observadores concuerdan en que existe un descontento evidente, susceptible de estallar en cualquier momento, en grandes superficies del territorio rural. La toma de posesión ilegal de la tierra; el terrorismo rural dirigido contra los terratenientes y líderes campesinos que, según se informa, tiene lugar en diversos lugares, autorizan a predecir que si no se aprovecha la ocasión actual para llevar a cabo la reforma agraria pacífica y planificada en el campo, la tierra se redistribuirá por la vía de la violencia.

/Aún cuando

Aun cuando los objetivos de elevar la productividad de la agricultura y de redistribuir la tierra en forma aceptable para la población agrícola parecen armonizar bastante desde el punto de vista lógico, es probable que, dadas las condiciones que prevalecen en muchos países de América Latina, sólo quepa esperar que la reforma agraria provoque la disminución a corto plazo de la productividad agrícola. Con todo, no pueden posponerse u orillarse las reformas; ellas son un paso ineludible para incorporar a la población campesina a la vida de los auténticos ciudadanos.<sup>14/</sup>

Tres países latinoamericanos han puesto en práctica hasta el momento reformas agrarias que han modificado el sistema de vida de la mayoría de los habitantes rurales: México, en un proceso que dura casi cuarenta años y que aún se desarrolla; Bolivia, desde 1953, y Cuba, desde 1959. Un cuarto país, Venezuela, está en pleno proceso de una reforma destinada a tener tan vastos alcances como las de los tres países anteriores. Un quinto país, Guatemala, puso en práctica un ambicioso programa de reforma agraria en 1952, que fué prácticamente abandonado desde la revolución de 1954, pero que tuvo su efecto - difícil de estimar aún - sobre la población rural. Colombia promulgó una ley muy completa de reforma agraria en 1961; Chile, Honduras y Perú hicieron lo mismo en 1962 y por lo menos cuatro países - Brasil, Ecuador, Nicaragua y Panamá - tienen en preparación o discusión proyectos de ley sobre la materia en el Congreso. La mayoría de los países de América Latina han promulgado leyes de alcance más limitado para determinar la distribución de las tierras fiscales y, en algunos casos, la expropiación de tierras particulares no explotadas. En muchos de ellos se han creado comisiones o institutos de reforma agraria que son, por lo general, organismos públicos semiautónomos. Sus atribuciones varían desde las que tiene

---

<sup>14/</sup> Estas conclusiones fueron apoyadas por un grupo de expertos reunidos en México, en diciembre de 1960, bajo los auspicios de la UNESCO, la Comisión Económica para América Latina y la Unión Panamericana. Véase el Apéndice I de Los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, op. cit.

el poderoso Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) de Cuba, que administra las plantaciones, vende las cosechas, y ha asumido otras funciones - como la venta al detalle a los obreros rurales - que le permiten intervenir ampliamente en la economía, hasta las que poseen los organismos cuya misión se limita a preparar los proyectos de ley. La nueva legislación es completa y complicada a la vez; ello se debe, por una parte, al esfuerzo por proteger los intereses especiales, y por la otra, al afán de aprovechar al máximo las lecciones derivadas de anteriores reformas y a que se procura abordar los problemas rurales de manera integral. Un observador experimentado comenta: "Es notoria la preocupación "legalista"... Las leyes de reforma agraria invariablemente son largas, complicadas y detalladas. Ello dificulta enormemente llevarlas a la práctica. Las leyes sólo se han cumplido parcialmente... Además, las disposiciones muy minuciosas no sólo son difíciles de ejecutar sino igualmente difíciles de modificar si resultan inaplicables. La tendencia a elaborar leyes complicadas se traduce a menudo en una verdadera selva de legislación preliminar que debe eliminarse".<sup>15/</sup> Generalmente, los proyectos de ley se mueven con mucha lentitud en los cuerpos legislativos. El Presidente de Brasil, João Goulart, declaró recientemente - al apremiar al Congreso para que aprobara la ley de reforma agraria - que, desde la creación de la Comisión Nacional de Política Agraria, en 1951, se han presentado al Congreso más de 200 proyectos de ley, sin lograr vencer la oposición de los interesados en conservar la antigua estructura rural del Brasil.<sup>16/</sup>

Tanto en las reformas que se están aplicando como en los proyectos de ley, se prevé una combinación de las políticas siguientes:

---

<sup>15/</sup> Thomas F. Carroll, "The Land Reform Issue in Latin America", in Latin American Issues: Essays and Comments, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1961.

<sup>16/</sup> Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Boletín Quincenal, 25 de noviembre de 1961.

1. La colonización de las tierras despobladas - una de las primeras medidas prácticas que se adopta -, a menudo, antes de que se presente como uno de los elementos de la reforma agraria. El exceso de población en muchas de las zonas agrícolas más antiguas habida cuenta del régimen de tenencia y técnicas actuales de producción, así como la existencia de grandes superficies de tierras desocupadas, hacen de la colonización un elemento esencial de la política rural en la mayoría de los países de América Latina; pero algunos sectores dan demasiada importancia a los sistemas de colonización, en tanto que otros los miran con desconfianza, ya que no implican interferir con las modalidades existentes de tenencia de la tierra y no son resistidos por los grandes terratenientes. En la mayoría de los países latinoamericanos, la habilitación de nuevas tierras probablemente tendrá más importancia inmediata como medio de aumentar la producción agrícola que de satisfacer el hambre de tierra de los trabajadores rurales. Ella requiere, para su explotación agrícola comercial, grandes inversiones en trazado de caminos, tala de bosques, construcción de viviendas y escuelas y dotación de los servicios sanitarios indispensables para combatir las plagas tropicales. También se requiere experimentar con nuevas técnicas agrícolas y enseñarlas a los campesinos. Los hombres más indicados para iniciar la explotación de estas zonas son los que tienen experiencia en explotación agrícola comercial y disponen del capital necesario para satisfacer, aunque sea en parte, sus necesidades, hasta que las fincas comiencen a producir. Países como el Brasil y Venezuela han aplicado este criterio, al preferir inmigrantes europeos y japoneses para sus proyectos de colonización, a sus propios campesinos. Por la misma razón algunos de los proyectos de reforma prevén una compensación optativa en tierras despobladas a los terratenientes cuyos terrenos se expropien, pues se presume dispongan del capital y la iniciativa para explotarlos.

México ha sido el país de América Latina que, con más éxito, ha logrado ampliar su superficie cultivada, en gran parte mediante el riego,

/Esto ha

Esto ha permitido al país lograr la tasa de crecimiento de producción más sobresaliente en América Latina; pero esto no ha contribuido a aliviar la situación de los pequeños agricultores en las zonas densamente pobladas.

En la mayoría de las políticas nacionales de reforma agraria se prevé el reasentamiento planificado y supervisado de los pequeños agricultores, proveyéndolos de servicios sociales y agrícolas bastante avanzados. Sin embargo, los pocos experimentos realizados revelan que dichas colonias tardan en prosperar y resultan gravosas en relación con la población que vive en ellas. En Colombia, según una estimación reciente, sería insensato esperar que más de 15 000 a 20 000 personas se trasladen a los llanos, a las zonas bajas de colonización, dentro de los próximos cinco años; y esto no compensaría el crecimiento demográfico en las zonas rurales densamente pobladas. En Chile, un programa de colonización, que funciona desde 1955, se tradujo en el asentamiento de 76 nuevos propietarios en 1961, ubicados todos en terrenos relativamente extensos en el extremo sur del país; el programa disponía la concesión de fincas familiares más pequeñas, pero hasta ahora sólo se han previsto 56 de ellas.<sup>17/</sup> En Ecuador, el único proyecto de colonización puesto en práctica desde la creación del Instituto de la Colonización en 1957, en Santo Domingo de los Colorados, en las tierras bajas, había instalado en 1961 sólo 17 familias en pequeñas fincas de 15 hectáreas y 37 en fincas más grandes. En la actualidad se está reorganizando este proyecto piloto "...procurando terminar con una política de colonización totalmente dirigida, la misma que, en su parte realizada hasta ahora, no ha dado resultados favorables, tanto económicos y sociales, por el elevado costo de las obras y el excesivo paternalismo hacia los colonos."<sup>18/</sup> Los programas venezolanos de colonización, anteriores a la actual reforma agraria, se tildaron de onerosos y

---

<sup>17/</sup> Respuesta del Gobierno de Chile al cuestionario que hizo circular las Naciones Unidas en relación con el informe de 1962 Progresos en materia de reforma agraria (E/3603).

<sup>18/</sup> Respuesta del Gobierno de Ecuador al cuestionario sobre reforma agraria de las Naciones Unidas.

paternalistas: "Las aldeas modelo creadas se proyectaron para un nivel de vida muy superior al de las zonas circundantes... Se daba todo hecho a los colonos y, en muchos casos, se les concedían subsidios en dinero por un período prolongado".<sup>19/</sup>

Los proyectos de colonización en pequeña escala han encontrado iguales dificultades en otros países; un laudable anhelo de asegurar que los colonos se adapten a las nuevas formas de vida, sin sufrir penalidades, ha contribuido a que los proyectos, junto con resultar demasiado onerosos para repetirlos en gran escala, sean demasiado paternalistas para ayudar a los colonos salir de la etapa de transición y convertirse en agricultores que se basten por sí solos.

En tanto que el asentamiento organizado de los pequeños agricultores está aún en la etapa de proyecto piloto, se efectúa una extensa colonización espontánea, sin conocimiento, ayuda o control de los organismos públicos. Este movimiento se ha efectuado en mucho menor escala que la migración hacia las ciudades, y sólo existen conjeturas respecto al número de personas que han participado en él, pero comprende a algunos de los grupos rurales considerados como más conservadores. Los indígenas de los Andes están descendiendo de las laderas orientales de las montañas a los valles fluviales subtropicales. Se cree que se han instalado aproximadamente 5 000 familias en el valle de Tambopata, en Perú, durante los últimos 30 años, y el gobierno prevé una oleada de inmigrantes cuando se termine un camino que lleva a esa zona, en 1963. Se estima que unos 40 000 o 50 000 indios se han trasladado espontáneamente a las tierras bajas de Bolivia en los últimos 15 años. Entretanto los campesinos de Brasil, Colombia y América Central han estado migrando a nuevas zonas de colonización. Esta migración generalmente precede a la construcción de caminos, pero aumenta rápidamente a medida que aquella se apresura.

---

<sup>19/</sup> Thomas F. Carroll, op. cit., basada en una evaluación efectuada por el Ministerio de Agricultura y Cría, en cooperación con el Instituto Agrario Nacional (La colonización agraria en Venezuela 1930-1957, Caracas, 1959).

La supresión parcial del paludismo - que tornaba absolutamente inhabitables algunos de los valles - ha eliminado una de las barreras más importantes para la colonización.

Estos movimientos tienen aspectos promisorios y de mal agüero. Por una parte, prueban de manera casi irrefutable que era errónea la opinión de que los campesinos de las tierras altas no podrían adaptarse a las condiciones tropicales por razones físicas y psicológicas. Por otra, envuelven la amenaza de que proliferen los minifundios, pues los colonizadores sólo pueden despejar terrenos de reducida superficie susceptibles de cultivo con herramientas manuales, tienen acceso limitado a los mercados y viven tan dispersos que sería difícil hacerles llegar los servicios escolares y sanitarios. Al mismo tiempo, suponen un enorme desperdicio de los recursos forestales a través de cultivos que requieren talar y quemar los bosques, y gran parte de los terrenos despejados pueden resultar a la postre erosionados y sin valor. En el Brasil, donde la migración hacia el interior no se ha visto obstaculizada por cambios bruscos de altura y clima, este proceso ha venido desarrollándose por largo tiempo, dejando una "franja despoblada"; es decir, se ha abandonado gran parte de los terrenos agotados próximos a la costa, y los alimentos y suministros para los centros urbanos provienen de zonas recientemente despejadas, a cientos de kilómetros de las ciudades costeras.<sup>20/</sup> Otro aspecto lamentable del avance colonizador en algunas partes de América del Sur es el desplazamiento continuo de las tribus indígenas, que anteriormente vivían aisladas, sin que, en general, autoridades nacionales, que quedan a mucha distancia, puedan intervenir eficazmente.<sup>21/</sup>

---

<sup>20/</sup> Véase Kempton E. Webb, "Problems of Food Supply in Brazil", Journal of Interamerican Studies, III, 2 de abril de 1961.

<sup>21/</sup> Darcy Ribeiro, "The Social Integration of Indian Populations in Brazil", International Labour Review, abril y mayo de 1962. Este autor estima que aproximadamente 87 tribus del Brasil se han extinguido durante los últimos 50 años y pronostica que si no se pone remedio a la actual falta de protección, 57 de las actuales 143 tribus desaparecerán a fines de este siglo.

La orientación y ayuda que presten los países a las iniciativas espontáneas de recolonización pueden resultar más efectivas que los proyectos oficiales de colonización a que se ha dedicado atención preferente. El gobierno del Perú, con la colaboración del Programa Andino, ha comenzado a proporcionar servicios a los colonizadores de Tambopata, y está recibiendo ayuda del Fondo Especial de las Naciones Unidas para realizar un levantamiento previo a la colonización, destinado a orientar la corriente prevista de migrantes hacia los valles cercanos al lugar. Este levantamiento se combinará con trabajos similares en Bolivia y Ecuador y, en conjunto, constituirán el primer estudio en gran escala de las experiencias y necesidades de la colonización espontánea, a fin de obtener una orientación para la acción futura. En el Brasil, la Superintendencia de Desinvolvemento do Nordeste (SUDENE), organismo encargado del desarrollo de los estados atrasados de esa parte del país, prevé un movimiento encauzado de 20 000 familias anualmente, desde las zonas asoladas crónicamente por la sequía, hacia las tierras desocupadas y más húmedas de Maranhão y el norte de Goiaz, que ya son la meta de una considerable inmigración espontánea y de algunos proyectos oficiales de colonización.

Los migrantes que no cuentan con ayuda del gobierno suelen comenzar como ocupantes ilegales de tierras de dominio público o de propiedad privada no explotadas por sus dueños. En la mayoría de los países hay disposiciones legales para que los ocupantes ilegales obtengan el título de dominio de las parcelas que trabajan, pero se trata generalmente de una gestión demasiado complicada y onerosa para que puedan acometerla agricultores dispersos que practican una agricultura de subsistencia, sobre todo, porque los títulos posiblemente no estén saneados y no haya mapas exactos de esas tierras.

Cuando la construcción de nuevos caminos se traduce en una posible plusvalía, la situación se complica aún más por la acción de los especuladores, mejor preparados que los colonos para efectuar los trámites legales, que tratan de adquirir grandes extensiones con fines de reventa. Las estadísticas de algunos países revelan que el número de títulos concedidos a ocupantes ilegales es más bien reducido: 1 500 en Chile entre 1957 y 1960 y 2 600 en Colombia desde el comienzo del programa de colonización.

2. La reforma agraria en las regiones más antiguas de cultivo es el aspecto más controvertido de la política rural, y su ratificación unánime en la Carta de Punta del Este por los gobiernos de América Latina constituye uno de los cambios más notables de actitud en los últimos años. Como se indicó anteriormente, ese cambio obedece a causas diversas y los resultados de su aplicación difieren marcadamente.

Como es bien sabido, el grado de concentración de la propiedad en América Latina es probablemente mayor que en cualquier otra región importante del mundo y las estadísticas que lo comprueban podrán encontrarse en numerosas fuentes. En el cuadro siguiente se resume el estado de la región hacia 1950.<sup>22/</sup>

<u>Tamaño de las fincas</u> (hectáreas)	<u>Por ciento de</u> <u>fincas</u>	<u>Por ciento de</u> <u>superficie</u>
0 - 20	72.6	3.7
20 - 100	18.0	8.4
100 - 1 000	7.9	23.0
más de 1 000	1.5	64.9
Total	100.0	100.0

En general, las propiedades muy pequeñas - minifundios - se cultivan intensamente; pero, apenas si proporcionan al propietario medios de subsistencia, y menos aún, excedentes para el mercado. Como estos pequeños agricultores aplican técnicas primitivas y no pueden abonar sus tierras o dejarlas descansar suficientemente entre una y otra cosecha, los suelos, inevitablemente, se agotan y disminuye su capacidad para mantener siquiera a la población que vive en ellos actualmente. Las propiedades muy grandes - latifundios - no se cultivan intensamente y comprenden grandes superficies que se mantienen ociosas con fines especulativos. La política de reforma prevé medidas para subsanar ambos extremos. Se instará u obligará a los latifundistas a entregar parte de sus tierras y a explotar las restantes en forma más eficiente,

<sup>22/</sup> Thomas F. Carroll, op. cit.

en tanto que a los dueños de minifundios se les entregarán extensiones lo suficientemente grandes como para formar una conveniente unidad agrícola familiar. Dos problemas se plantean de inmediato: cómo financiar la expropiación de las tierras y cómo transformar a los campesinos de subsistencia en verdaderos agricultores.

La tierra está sobrevaluada, en la mayoría de los países, con relación al ingreso que ella genera; en parte, por el prestigio tradicional que confiere la propiedad raiz y, en parte, por proteger a su dueño contra la inflación. Por lo tanto, resulta inoperante la adquisición, por el gobierno, de las tierras ofrecidas en venta voluntariamente, y las leyes que autorizan este método de enajenar las tierras para su distribución han resultado ineficaces; cuando se han efectuado estas ventas, los terratenientes han aprovechado para deshacerse de sus terrenos más pobres. En Chile, antes de la ley de reforma agraria aprobada en 1962, la legislación que autorizaba la adquisición de tierras, prohibía pagar un precio superior en 10 por ciento al valor imponible, en circunstancias que el valor comercial corrientemente es dos a cinco veces mayor que el avalúo.<sup>23/</sup> Los pocos países que han aplicado reformas en gran escala recurriendo a la expropiación - México, Bolivia, Cuba - han empleado sin excepción sistemas de compensación inaceptables para los propietarios que sólo han podido ponerse en vigor cuando éstos han perdido toda su influencia en la política pública. Esos sistemas generalmente implican una compensación en bonos a largo plazo, en lugar de efectivo, calculada según el avalúo y no el valor comercial. En varios países la Constitución establece la compensación en efectivo; en el Brasil y en Chile se están gestionando reformas constitucionales que permitan compensar en bonos.

Hay otro método más indirecto para modificar los sistemas de tenencia de la tierra, atractivo en teoría, pero ineficaz en la práctica. Algunos países, especialmente Colombia, han establecido impuestos escalonados sobre la tierra, gravándola a tasas más elevadas cuando está ociosa o subexplotada. Se esperaba que dichos impuestos obligarían a los terratenientes a vender parte de sus tierras o a explotarla al máximo.

---

<sup>23/</sup> Respuesta del Gobierno de Chile al cuestionario de las Naciones Unidas sobre reforma agraria.

En la práctica, los gobiernos no han dispuesto de la información necesaria ni de los instrumentos administrativos para hacer cumplir esta legislación. "El poderoso grupo de los terratenientes no está dispuesto a someterse a un impuesto escalonado sobre la tierra, de cuantía tal que movilice el mercado de trabajo y mejore la distribución de la propiedad. Cuando ya no detentan el poder, es demasiado tarde para aplicar estas medidas evolucionarias y graduales e invariablemente el péndulo se inclina hacia la expropiación y la confiscación".<sup>24/</sup>

En el caso de los latifundios tradicionales no hay duda de que al convertirlos en unidades familiares se puede aumentar su producción. En cambio, las plantaciones modernas que producen cultivos de exportación como bananos o azúcar, plantean problemas bastante diferentes. En este caso, la explotación de unidades muy grandes, con grandes capitales y empleo eficaz de maquinaria pesada, puede ser entre todos el método más productivo. Las principales objeciones formuladas contra el sistema de plantaciones derivan del amplio poder que ejercen sobre sus trabajadores, el gran desempleo estacional asociado con el sistema, y el monocultivo, que va en desmedro de la producción de alimentos.

En Cuba, cuya agricultura antes de la reforma agraria estaba dominada por las grandes plantaciones modernas, la necesidad de mantener la eficiente producción de estas empresas fué una de las razones que aconsejó convertir la mayor parte de las tierras expropiadas en "Granjas del Pueblo", administradas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria y cultivadas por jornaleros bajo un régimen cooperativo.<sup>25/</sup> En Puerto Rico, las tierras destinadas al cultivo de caña de azúcar, expropiadas con arreglo a una

---

<sup>24/</sup> Thomas F. Carroll, op. cit.

<sup>25/</sup> Respuesta del Gobierno de Cuba al cuestionario de las Naciones Unidas sobre reforma agraria. De las primeras 400 000 caballerías de tierra expropiada (aproximadamente las dos terceras partes de la superficie total que comprenderá la reforma agraria - una caballería equivale a 13.42 hectáreas), casi la mitad se ha organizado en Granjas del Pueblo; se han distribuido 75 000 caballerías, en pequeñas propiedades, a 30 741 familias; la superficie restante parece haberse entregado a cooperativas. Según declaraciones más recientes, las cooperativas se transformarán en Granjas del Pueblo, pero las fincas de tamaño mediano (15-30 caballerías) continuarán siendo administradas por particulares.

ley que prohibía los predios de más de 500 hectáreas, también se administran por una corporación de derecho público, la Puerto Rican Land Authority, y son cultivadas por trabajadores sindicados.

En otras partes, la sindicación, las leyes de salario mínimo, y la ampliación de la previsión social han dado a los trabajadores de las plantaciones una categoría equivalente a la de los obreros industriales de las ciudades, aunque los trabajadores agrícolas comúnmente quedan al margen de las posiciones en favor de la sindicación prevista en el respectivo código del trabajo. En un estudio reciente sobre las plantaciones de azúcar del Nordeste del Brasil se llega a la conclusión de que una usina moderna típicamente eficiente desde el punto de vista técnico incorpora de ocho a doce plantaciones de tipo antiguo que anteriormente estaban separadas. En ellas un número de 6 000 hectáreas son atendidas por un ingenio central; 4 000 a 6 000 obreros viven dentro de sus límites; y se cuenta con escuelas y otros servicios colectivos propios. Al mismo tiempo, la libertad de acción de su gerencia ha quedado circunscrita a límites muy estrechos por efecto de la reglamentación gubernamental en materia de producción y comercialización, y por las leyes del trabajo y la organización sindical.<sup>26/</sup> Los trabajadores de las plantaciones de banano de la mayoría de los países se encuentran sindicados, y en algunas naciones centroamericanas, constituyen el elemento más poderoso del movimiento gremial. El crecimiento de sindicatos responsables formados por los trabajadores de las plantaciones y su aceptación por los empleadores - tendencias que han surgido en el último decenio - pueden ser una solución alternativa en vez de la subdivisión de las plantaciones, aunque no es posible aún emitir un juicio categórico al respecto. El desarrollo de ese tipo de sindicatos supone un complejo proceso de negociación tripartita en que los dueños de las plantaciones, los obreros y el gobierno tienen que ponerse de acuerdo sobre más amplios y variados problemas que los que suelen incluirse en las negociaciones colectivas urbanas. Como es característica la desconfianza entre las partes, puede que esas negociaciones acaben

---

<sup>26/</sup> W. W. Hutchinson, "The Transformation of Brazilian Plantation Society", Journal of Inter-American Studies, III, 2 de abril de 1961.

violentemente. La situación es muy parecida a la que se presenta en las poblaciones pertenecientes a las compañías mineras de América Latina.

Además, el sistema de plantación depende en gran parte de mano de obra estacional, aun cuando la mecanización ha reducido esa dependencia. Los trabajadores permanentes, que gozan en plenitud de los beneficios de seguridad en el empleo, vivienda, etc., pueden representar menos de la mitad de la fuerza trabajadora en la época de mayor actividad; muchos obreros sólo se contratan 80 a 100 días al año. El sistema de plantaciones no da a esta clase de trabajador, sustento adecuado durante todo el año.

En la mayoría de los países de América Latina el minifundio ha coexistido durante mucho tiempo con el latifundio y lo ha sostenido. Los pequeños agricultores, que cultivan una o dos hectáreas de pobres terrenos montañosos, han constituido una reserva conveniente de trabajo estacional para los latifundios que ocupan los valles fértiles e incluso para las minas y plantaciones tropicales distantes. La situación de estos agricultores naturalmente ha tendido a empeorar a medida que sus propiedades han ido subdividiéndose por efecto de la sucesión, sus tierras empobreciéndose a causa de la erosión y el cultivo excesivo o siendo usurpadas por los grandes terratenientes, que han recurrido a arbitrios tales como el monopolio del agua de riego.<sup>27/</sup> En muchos lugares las oportunidades de trabajo estacional han disminuido con la modernización de los latifundios. Se informa que en Chile los dueños de minifundios se han dedicado al comercio menudo, como la venta de bebidas alcohólicas a los trabajadores de los latifundios.<sup>28/</sup>

---

<sup>27/</sup> Se ha llegado a un extremo en el lado peruano del Lago Titicaca, en que se estima que la propiedad media de la familia indígena tiene una superficie de aproximadamente media hectárea; esta propiedad se divide hasta en 15 o 20 terrenos muy separados (Alfred Metraux, "The Social and Economic Structure of the Indian Communities of the Andean Region", International Labour Review, marzo 1959).

<sup>28/</sup> Oscar Domínguez Correa, La tierra es la esperanza, Instituto de Educación Rural, Santiago, 1961.

En las políticas actuales de reforma se considera que la eliminación de los minifundios es tan importante y difícil como la parcelación de los latifundios. Es necesario consolidar las propiedades muy pequeñas, dejar de cultivar definitivamente una gran superficie de tierras erosionadas, y hallar para algunos campesinos tierras o trabajo a gran distancia de sus lugares de origen. En la mayoría de las leyes de reforma se establecen normas - que varían con el tipo de tierra - para fijar el tamaño mínimo de la propiedad agrícola económica. La ley cubana establece un mínimo básico de 26.8 hectáreas de tierra productiva de secano cuando está distante de los centros urbanos. La ley chilena exige aprobación especial del Ministerio de Agricultura para la subdivisión de las tierras agrícolas de tamaño inferior al considerado mínimo para una producción eficiente (15 hectáreas de tierra regada, 50 hectáreas de otras tierras). Además, dispone la expropiación de los minifundios y su consolidación en unidades económicas, dando preferencia a los propietarios desplazados en la distribución de otras tierras; el proyecto de ley peruano contiene disposiciones semejantes.

Sin embargo, las políticas nacionales son ambivalentes en este sentido. Las presiones políticas y sociales inmediatas están en pugna con la necesidad de elevar la productividad, y existe el peligro reconocido de que la reforma agraria promueva en la práctica el predominio del minifundio. Ello ha ocurrido ya en México y Bolivia y se prevé que pueda suceder lo mismo en Venezuela. En Chile y Perú, las disposiciones legales de consolidación obligatoria de los minifundios han hecho surgir naturales temores de que las reformas se empleen para despojar a los pobres de lo poco que poseen y de que sean difíciles de poner en práctica. Ni siquiera Cuba ha hecho cosa alguna por consolidar las propiedades de tamaño más reducido que el mínimo legal. El caso de Haití, el único país de América Latina en que los minifundios han sido la forma predominante de tenencia de la tierra desde el comienzo de la historia independiente del país, muestra la extrema pobreza y agotamiento de los suelos que pueden derivar de ese régimen de propiedad cuando se da en países densamente poblados y se carece de preparación cultural y técnica para evolucionar hacia una agricultura eficiente.

En primer lugar, las demandas más apremiantes de distribución de la tierra provienen de las zonas rurales más densamente pobladas, donde no hay suelos suficientes para dar a cada familia un terreno de tamaño económico. En segundo, la mayoría de los beneficiarios, por carecer de capital y emplear técnicas primitivas, no pueden cultivar más que un predio de subsistencia. Un estudio efectuado en Venezuela sobre los pequeños agricultores, llega a la conclusión de que "la mayoría de los conuqueros que poseen de cinco a veinte hectáreas de terreno... no explotan al máximo sus tierras....Contrariamente a lo que a menudo se piensa, el factor limitativo no es el tamaño de la unidad sino la falta de capacidad técnica y medios materiales para cultivar la tierra".<sup>29/</sup> Por estas dos razones, el gobierno venezolano, en las primeras etapas de su reforma, está distribuyendo deliberadamente propiedades más pequeñas que las consideradas ideales, y de menor tamaño que las otorgadas a los inmigrantes europeos. Lo propio ocurrió en Bolivia con la repartición poco sistemática que se efectuó en 1953. Aunque la política actual de México considera que diez hectáreas es la superficie mínima de una propiedad ejidal satisfactoria, el censo de 1950 indicó que 42 por ciento de un total de 1 500 000 ejidatarios tenían parcelas de menos de cuatro hectáreas. Se reconoce en general que, con el objeto de corregir esta deficiencia, habrá que establecer para los beneficiarios programas de asistencia técnica a largo plazo, sin interrumpir la habilitación de nuevas zonas; pero también se admite que las reformas de tenencia de la tierra no pueden postergarse hasta haber llenado estos requisitos.

Por otras razones, algunos de los programas de reforma contienen disposiciones especiales para la concesión de propiedades muy pequeñas. Estas reformas suponen casi siempre que las grandes propiedades, que precisan de trabajadores asalariados, continuarán funcionando, mientras sean productivamente eficientes y no monopolicen tierras no explotadas.

---

<sup>29/</sup> G.W. Hill, J.A. Silva Michelena y Ruth O. de Hill, Vida rural en Venezuela, Caracas, julio de 1958.

El hecho de poseer una casa y un jardín confiere al trabajador rural cierta protección contra el poder económico de las grandes propiedades, y le brinda mayores oportunidades de tener una vida familiar estable. La ley chilena mencionada exceptúa expresamente a los "huertos familiares" en la prohibición general del minifundio y dispone el reparto de terrenos pequeños para crearlos. Esta política también se tuvo en cuenta en la reforma mexicana. Que el trabajador rural posea una casa es, evidentemente, un objetivo conveniente; pero será necesario planificar cuidadosamente y adoptar medidas complementarias, como la aplicación de leyes de salario mínimo, para que las propiedades muy pequeñas no perpetúen la relación actual entre latifundios y minifundios, consistente en que aquéllos paguen salarios inferiores al nivel de subsistencia porque los trabajadores cultiven la mayor parte de los productos alimenticios que consumen.

En los sistemas de tenencia de la tierra hasta hace poco más usuales en América Latina, la mayoría de los trabajadores rurales vivían en los latifundios y recibían parte de su remuneración en especie. Principalmente, en la forma de un terreno que cultivar para su sustento y una choza que ocupar. Como ya se ha dicho, los que cultivan los minifundios en torno a los latifundios constituyen una fuerza de trabajo adicional que se emplea en épocas de siembra y cosecha. El número de trabajadores que depende exclusivamente de salarios en efectivo ha aumentado; en parte, debido a los cambios en los métodos de producción y, en parte, por un exceso de mano de obra - incapaz de encontrar lugar en los minifundios o dentro de las grandes propiedades - ocasionado por el crecimiento demográfico. En muchas partes los terratenientes han comenzado a abandonar el sistema antiguo por razones de eficiencia o para evitar que sus trabajadores residentes reclamen la posesión de los terrenos que cultivan en caso de que se produzca una reforma agraria. En algunas partes de Guatemala, por ejemplo, al fracasar las políticas de reforma agraria y sindicación campesina iniciadas antes de 1954, se produjo un viraje hacia la "agricultura especulativa" notándose, por primera vez, una disposición a rotar anualmente los cultivos a fin de atender la demanda prevista del mercado. Una de las consecuencias de este cambio ha sido "la aparición de nuevas relaciones con la fuerza de trabajo y nuevas actitudes hacia /la propiedad.

la propiedad. Ya no se considera tan conveniente ser dueño de extensas superficies; podría ser más lucrativo alquilar la tierra por un solo año para cultivar un producto de rápido crecimiento y luego abandonarla. En tal situación, el trabajador no tiene vínculos permanentes ni con la hacienda ni con su dueño, y lo más probable es que no pueda contar con una cantidad previsible de trabajo estacional"<sup>30/</sup> Este cambio no sólo torna más precaria la subsistencia del trabajador rural, y su vida familiar más inestable - ya que no puede contar con una choza en que vivir - sino que rompe el antiguo lazo paternalista con el empleador, que antes le proporcionaba cierto grado de seguridad desde el punto de vista psicológico.

El trabajador sin tierra se encuentra también en las escasas zonas en que predominan las granjas pequeñas, y en este caso puede estar en peor situación aún, pues los pequeños agricultores sólo necesitan ayuda ocasional, pudiendo obtener la mayor parte de ella de sus vecinos. En un estudio reciente sobre la vida rural en Costa Rica, se llega a la conclusión de que los trabajadores sin tierras forman un grupo diferente e inferior de la escala social campesina. La capacidad de trabajo de los miembros de este grupo disminuye por efecto de la desnutrición y la apatía; los agricultores locales recurren en última instancia a ellos para los trabajos estacionales. Los trabajadores que poseen terrenos muy pequeños en los contornos, producen más y tienen mayor iniciativa para encontrar trabajo ajenos a la agricultura con que complementar sus ingresos (especialmente a través de la destilación ilegal de alcoholes). Los campesinos que no poseen tierras son excluidos de la mayoría de las actividades de la comunidad; como no son capaces de una contribución fija para mantener una esposa e hijos, su vida familiar es más precaria que la de otros grupos de la comunidad. Muchos de ellos descienden de generaciones de trabajadores que han corrido igual suerte.<sup>31/</sup>

---

<sup>30/</sup> Richard N. Adams, "Social Change in Guatemala and U.S. Policy", en Social Change in Latin America Today, Council on Foreign Relations, New York, 1960.

<sup>31/</sup> Víctor Goldkind, "Sociocultural Contrasts in Rural and Urban Settlement Types in Costa Rica", Rural Sociology, diciembre de 1961.

Incluso en las comunidades ejidales de México se encuentran grupos que no participaron de la distribución de tierras, y que no tienen derechos en la comunidad. A estos hombres, irónicamente llamados libres, "algunas veces se les permite trabajar como jornaleros en plena estación. Por lo general tratan de encontrar empleo en las propiedades privadas restantes, trabajo ocasional en los ejidos vecinos u ocupación en las zonas urbanas, sin mudarse del campo".<sup>32/</sup>

Cabe esperar que muchos trabajadores que no poseen tierras satisfagan las necesidades del desarrollo económico dedicándose a ocupaciones no agrícolas. Desgraciadamente, como lo sugiere el ejemplo de Costa Rica, es posible que permanezca un grupo con poca iniciativa, que se adapte en mala forma al trabajo urbano o rural, que no pueda absorber ni siquiera el rápido aumento de las oportunidades urbanas de empleo, y que no reúnen las condiciones para optar a la distribución de tierras en sistema alguno de reforma agraria que considere la productividad potencial. Este problema ya se ha mencionado en relación con las tendencias demográficas; las técnicas sociales especiales requeridas para resolverlo apenas empiezan a aplicarse en forma experimental en América Latina. El Brasil y otros países proyectan hacer extensivos a todos los obreros asalariados rurales los sistemas de previsión social; pero cuando esos sistemas funcionan a base de contribuciones presentan muchas deficiencias, incluso en el caso de los trabajadores urbanos. Difícilmente puede esperarse que los aportes para la previsión social de los trabajadores rurales ocasionales sean suficientes como para sufragar siquiera los costos administrativos de cobrar esa contribución, y los gobiernos no pueden en la actualidad hacer frente a los gastos que demandaría una previsión social eficaz para ellos.<sup>33/</sup>

---

<sup>32/</sup> Clarence Senior, Land Reform and Democracy, Gainesville, University of Florida Press, 1958, p. 180.

<sup>33/</sup> Estos problemas se discuten a fondo en un documento preparado recientemente por la Oficina Internacional del Trabajo para la Sexta Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Sixth Meeting of the Inter-American Conference on Social Security): Social Security in Agriculture (México 1960).

La actual política rural prevé una transformación tanto social y política como económica del campo. Lo que a menudo se ha descrito como pasividad e indiferencia rurales ya no son características generalizadas; pero, en la mayoría de los países latinoamericanos, no hay conductos regulares y satisfactorios a través de los cuales la población rural pueda expresar sus reivindicaciones, las reformas del régimen de tenencia adaptarse a las necesidades y deseos locales, y la población local unir sus fuerzas con los organismos nacionales para proveer efectivamente los servicios complementarios de las reformas del régimen de propiedad.

En la mayoría de los países la subdivisión política más pequeña es el municipio, constituido por un centro administrativo y la zona rural - ésta puede ser bastante extensa y contener varios villorrios - que lo circunda. Las facultades de autogobierno de los municipios suelen ser limitadas y ejercerse ineficazmente; pero cualesquiera sean esas facultades y los servicios públicos provenientes de la capital del país o del estado, los monopoliza en la práctica el centro municipal. Este centro, aún en el caso de ser pequeño y pobre, se considera "urbano" y superior a las tierras que lo rodean.

Muchas de las ciudades pequeñas, pueblos y aldeas rurales que son cabeceras de municipio están deficientemente integrados con el campo desde el punto de vista económico, político y social. Sus funciones de centros de comercialización para la producción rural y de proveedores de bienes y servicios para los pobladores del campo se cumplen en forma letárgica y a un costo elevado. Ofrecen pocos empleos para el excedente de trabajadores rurales y los jóvenes más ambiciosos continuamente se trasladan a otros lugares que les ofrezcan posibilidades más amplias.

Los campesinos han conservado, en algunos casos, antiguas formas de liderazgo y organización, pero éstas han solido aprovecharse, por una parte, para transmitir órdenes superiores, hacer cumplir las leyes de servicio militar y recaudar impuestos, y por otra parte, para encargarles la preparación de las ceremonias religiosas. Algunos sectores de la opinión han abrigado grandes esperanzas de adaptar las agrupaciones rurales tradicionales a las nuevas necesidades, pero no parece que ello esté sucediendo en escala apreciable. A menudo la organización de la

comunidad rural es deficiente o inexistente; las familias viven en propiedades dispersas o en pequeños poblados con pocas funciones organizadas; en Venezuela el núcleo rural medio - excluidas las cabeceras de municipio - consta sólo de 13 casas y 73 habitantes.<sup>34/</sup> La cohesión de la colectividad, tanto en los centros municipales como en los villorrios rurales, se ve aún más debilitada por las viejas querellas entre familias y vecinos, que frecuentemente tienden a perpetuarse, acentuadas hoy por la lucha partidista.

La débil o ninguna organización de la comunidad campesina y la tendencia tradicional a ignorar las opiniones de sus pobladores, presentan el grave inconveniente de que la reforma agraria y otros programas rurales, cualesquiera sean los principios que la inspiran, continúen administrándose desde arriba y deformándose para servir intereses de grupos que logran hacerse oír por las autoridades de las capitales nacionales, los dirigentes políticos de las organizaciones campesinas de los países, o los funcionarios inferiores y jueces de los tribunales de tierras que funcionan en las cabeceras de municipios. Los ideales de autogobierno local no faltan en América Latina y muchos asesores han insistido persistentemente en la necesidad de reforzarlos. En el Brasil, según una destacada autoridad en administración, los gobiernos locales gozan constitucional y teóricamente de un grado de autonomía quizá no superado en ningún otro país del mundo.<sup>35/</sup> Sin embargo, dicha autonomía no puede dar flexibilidad al funcionamiento de la reforma agraria mientras esté al servicio de un grupo cerrado, constituido por los terratenientes y los funcionarios de los centros administrativos municipales.

En América Latina existen numerosos proyectos destinados a estimular la iniciativa de la comunidad y a elevar así los niveles de vida.

---

<sup>34/</sup> G.W. Hill. op. cit.

<sup>35/</sup> Diego Lordello de Hella, en los "comentarios" presentados al grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre aspectos administrativos de la descentralización para el desarrollo nacional, Ginebra, 16-17 de octubre de 1961 (United Nations Working Group on Administrative Aspects of Decentralization for National Development, Geneva).

Algunos, especialmente en México, tienen una larga historia y, en una que otra parte, las comunidades rurales han logrado un alto grado de acción cooperativa sin el estímulo externo. Es corriente encontrar en un mismo país proyectos similares dirigidos en diferentes lugares por los ministerios de salud, educación, y agricultura, por instituciones autónomas de financiamiento público, y por organismos voluntarios. En los últimos años han entrado en escena los organismos intergubernamentales así como los acuerdos de asistencia bilateral, que han actuado en los programas de divulgación de las técnicas de desarrollo de la comunidad y de la educación fundamental, o en el Programa Indigenista Andino. Ninguna de esas iniciativas ha recibido todavía recursos suficientes como para abarcar todo un país, aunque muchos se consideran proyectos piloto destinados a transformarse en programas nacionales. Suele haber escasa coordinación entre los proyectos auspiciados por organismos distintos y éstos apenas conocen la labor de los demás. La mayoría de los proyectos se han orientado hacia los pequeños agricultores; no han ejercido influencia alguna sobre los trabajadores que viven en los latifundios ni sobre los campesinos sin tierras que tienen muy pocas posibilidades de organizarse en comunidad. Pocos proyectos han sido incorporados al régimen de gobierno local y, aunque han tenido cierto éxito en dar a la población rural mayor acceso a los servicios ubicados en los centros municipales, rara vez se han establecido en ellos relaciones de trabajo satisfactorias con las autoridades municipales. A la influencia de estos proyectos se deban, quizá, unas pocas leyes recientemente promulgadas que confieren funciones limitadas de autogobierno a las comunidades rurales que se organizan y solicitan ser reconocidas como tales.<sup>36/</sup>

---

<sup>36/</sup> Se ha obtenido información sobre estos proyectos a través de una serie de giras de estudio y grupos de trabajo auspiciados por las Naciones Unidas. Véase, en especial, Programas de Desarrollo de la Comunidad Rural en el Brasil, el Ecuador y el Perú: Informe presentado por los participantes en una gira de estudios de las Naciones Unidas, mayo y junio de 1959 (ST/SOA/SER.O/34; ST/TAO/SER.D/34); y los documentos de las sesiones del grupo de trabajo regional inter-institucional sobre desarrollo de la comunidad en México, América Central, Panamá y la Región del Caribe. (Regional Inter-Agency Working Group on Community Development in Mexico, Central America, Panama and the Caribbean Region).

La inminencia de reformas agrarias en gran escala ha dado un nuevo significado a estos proyectos y deberá aumentar enormemente la capacidad de las comunidades rurales para beneficiarse de ellos. Hasta ahora, muchas comunidades han descubierto que es frustradora la situación por la limitada capacidad de los cultivadores de minifundio, dominados por los latifundios vecinos, para mejorar sus condiciones de vida por su propio esfuerzo. Las actuales políticas de reforma agraria generalmente prevén una cooperación tanto en la esfera nacional como local, hacia los proyectos existentes sobre desarrollo de la comunidad; el empleo de personal preparado en esos proyectos para las tareas de planificación y ejecución de las reformas, y la organización de la reforma agraria de modo que estimule la organización e iniciativa comunitarias. El sistema mismo de distribución de la tierra puede constituir un factor poderoso en este sentido. En México, cuya reforma agraria fue la primera en América Latina, se cifraron grandes esperanzas en el sistema de distribución de tierras a los ejidos (grupos locales organizados que solicitaban tierras al gobierno), como medio para una acción social más ampliamente colectiva, incluso, para crear un nuevo orden social especialmente durante el período más activo de la distribución de la tierra en los años treinta. En la mayoría de los casos estas esperanzas se vieron frustradas; pero, en la reforma boliviana vuelven a observarse análogas finalidades.<sup>37/</sup>

---

<sup>37/</sup> La política ejidal ha sido motivo de controversia durante años entre los economistas y especialistas rurales mexicanos. Los ejidos, evidentemente, no han contribuido mucho a elevar el nivel de vida rural, y las propiedades privadas de tamaño mediano son un elemento más dinámico en la economía, con una permanente disposición a absorber las tierras ejidales, a pesar de la protección oficial acordada a estas últimas. Sus defensores señalan que los ejidos han permitido a sus miembros gozar en mayor grado de los derechos humanos y que se mitigaran los efectos del subempleo rural cuando el Estado no puede realizar inversiones para resolver este problema. Para conocer diferentes apreciaciones sobre el particular, véase Víctor Alba, "The Mexican economy: state action and private initiative", The World Today, Royal Institute of International Affairs, Londres, noviembre de 1959; Jacques Chonchol, "La agricultura mexicana", Cuadernos Latino-Americanos de Economía Humana, 1,4,1959, págs. 35-48; y Marco Antonio Durán, "El desarrollo de la agricultura mexicana", Journal of Inter-American Studies, III,1, enero de 1961. La política actual del país tiende a fortalecer el régimen de dirección democrática de los ejidos aplicando una legislación que ordena la elección periódica de sus autoridades, y la provisión de servicios sociales y técnicos más adecuados. (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Memoria de Labores, México, 1961).

En ambos casos, el Estado fue incapaz de proporcionar asistencia técnica y crédito en una escala que permitiera atender las necesidades de los nuevos propietarios y, como se ha señalado anteriormente, muchas de las propiedades resultaron demasiado pequeñas para que los beneficiarios pudieran organizar una comunidad próspera. En Cuba se ha buscado la participación popular en la reforma a través de la organización masiva de los trabajadores rurales en el plano nacional, la elección de los Consejos administrativos de las Granjas del Pueblo por los trabajadores y la creación de cooperativas en lugar de comunidades de propietarios individuales. En Venezuela, en cambio, la Ley de Reforma Agraria de 5 de marzo de 1961 vuelve al ideal de acción colectiva de quienes reciben las tierras e igual cosa se advierte en los proyectos de ley de otros países.

Conforme a la ley venezolana, se distribuirán tierras a más de 400 000 pequeños agricultores y trabajadores rurales - prácticamente la totalidad de la población rural que necesita tierra - durante el presente decenio. La ley dispone el reparto de tierras tanto a solicitantes individuales como a grupos, pero presta atención preferente a estos últimos. Los miembros de grupos rurales deben elegir comités provisionales que los representen mientras su solicitud se tramita; concedida la tierra, deben reunirse en asamblea general, organizarse en centro agrario y elegir, anualmente, un comité administrativo del centro. Este Comité Administrativo, que puede asesorarse por un director técnico nombrado por el Instituto Agrario Nacional, debe mantener contacto con el Instituto; preparar los planes de producción, crédito y comercialización, y cooperar con este organismo en el desarrollo de programas de asistencia técnica, salud y educación. Tal sistema - que comienza cuando se estimula la acción conjunta de las familias que desean obtener tierras y que continúa funcionando como forma de acción mancomunada y de relación con los organismos oficiales - creará, si tiene éxito, un nuevo tipo de comunidad rural entre los campesinos, aunque ellos tengan una muy débil tradición de organización comunal.

La reforma del régimen de tenencia de la tierra y la organización de la comunidad suponen mejoramientos simultáneos en la educación rural, las

/prácticas sanitarias

prácticas sanitarias y la vivienda, así como en la organización de la producción y la comercialización y en la provisión de crédito.

Los países de América Latina, como los de otras regiones del mundo, han dependido durante mucho tiempo de la escuela como motor principal de las transformaciones campesinas. Ha aumentado el número de las escuelas rurales y crecido su matrícula, al extremo de que el maestro es a menudo hoy día el único funcionario público - aparte la policía - que realmente vive en los campos y mantiene contacto permanente con su población. Con todo, no se han subsanado las deficiencias características de las escuelas rurales. El grado de instrucción de sus maestros suele ser muy bajo: "...el maestro rural en el Brasil es una persona - normalmente mujer - que mal sabe leer y escribir, carece de preparación pedagógica adecuada, y gana un sueldo ínfimo."<sup>38/</sup> El plan de estudios típico, especificado hasta en sus menores detalles en la legislación nacional, tiene poco en cuenta la capacidad del profesor, el tiempo que los niños permanecerán en la escuela y el medio rural. La mayoría de los niños campesinos sólo asisten a la escuela uno o dos años, lo que no basta para lograr una alfabetización funcional; de hecho, gran parte de las escuelas rurales no ofrecen un curso primario completo, de seis grados en la mayoría de los países. Se ha llamado a maestros que trabajan en esas condiciones a participar en programas nacionales, encargándoseles organizar clases de alfabetización de adultos, estimular mejores hábitos de salud en la comunidad e, incluso, prestar asesoramiento agrícola; lógicamente, los resultados no han sido satisfactorios.

Existen hoy en América Latina programas de investigación y proyectos piloto destinados a buscar métodos que capaciten al maestro rural para cumplir las difíciles tareas que se le encomiendan. Se han creado escuelas normales rurales y establecido la formación, dentro del servicio, de los maestros. Varios países han introducido sistemas de núcleos escolares, en que un equipo central de especialistas - entre los que figuran

---

<sup>38/</sup> J. Roberto Moreira, Educação e Desenvolvimento no Brasil. Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciências Sociais, Publicação Nº 12, Rio de Janeiro, 1960, pág. 185.

un visitador social y un experto en salud pública - presta ayuda a varios profesores de dispersas escuelas de clase única y ofrece a los niños la oportunidad de completar su educación primaria en una escuela central. Los educadores han señalado la conveniencia de establecer cursos primarios completos en las escuelas de profesor único, siempre que el reglamento sea más flexible y los profesores reciban orientación adecuada. En la mayoría de los países los nuevos métodos han beneficiado sólo a un número reducido de niños de las zonas rurales; en seguida viene la difícil tarea de encontrar - y poder pagar - suficientes profesores dedicados y especialistas auxiliares para superar la etapa del proyecto piloto.

Los programas de reforma agraria y desarrollo de la comunidad han impartido un nuevo sentido de urgencia a la educación rural abriéndole, también, nuevas posibilidades. Antes, las escuelas funcionaban en un medio apático u hostil. Los trabajadores rurales y los agricultores de minifundio no consideraban que el beneficio obtenido por sus hijos de la educación les compensara el prescindir de su trabajo durante más de un año, y los terratenientes, o no tenían interés en la educación o desconfiaban de la posible influencia de la alfabetización en la fuerza de trabajo ocupada por ellos. Por ese motivo, era bien probable que el medio aplastara a la escuela rural y no que ésta lograra se modificara por ella; se han citado casos de grupos rurales 100 por ciento analfabetos a pesar de haber contado con escuela durante varios años.

Hay consenso entre los observadores para afirmar que esta indiferencia hacia la educación desaparece cuando la población rural cree la reforma agraria posible. En tal caso se considera que la educación es un medio de defensa contra la explotación. No es puramente fortuito que el primer país de América Latina que logró importantes avances en materia de nuevas técnicas de educación rural haya sido México, y que el aumento más acelerado de la matrícula en las escuelas rurales se haya registrado en Bolivia, Cuba y Venezuela en los últimos años.

La perspectiva de que la juventud continúe migrando del campo a las ciudades acrecienta la demanda rural de educación, pero complica la tarea de reformar el contenido de ésta. Si bien es cierto que la escuela no

/debiera alentar

debiera alentar a los niños a rechazar la vida del campo, como se la acusa de hacer frecuentemente, no lo es menos que la enseñanza limitada a las necesidades rurales sólo perpetuará la situación desventajosa en que se encuentra actualmente la juventud campesina que debe optar a empleos urbanos y adaptarse al modo de vida de las ciudades.

No sólo es necesario elevar el grado de instrucción general de la población rural sino también capacitar a esa juventud para alcanzar los escalones superiores de la educación, y hacerlo en forma tal que una conveniente proporción regrese al campo a orientar y dar asistencia técnica a las masas campesinas. Hasta el momento la juventud rural ha quedado excluida casi totalmente de la educación secundaria y superior porque los cursos primarios de las escuelas rurales eran incompletos; las excepciones, lógicamente, han ingresado a ocupaciones urbanas. La educación agrícola secundaria se ha ofrecido en grado limitadísimo, y las pocas instituciones destinadas a proporcionarla han contado con una matrícula muy escasa; ese tipo de educación era incompatible con la estructura social del campo. A los grandes terratenientes no les interesaba que sus hijos recibieran esa educación y el resto de la población campesina o no cumplía con los requisitos de acceso a ella o consideraba que no ofrecía ventajas mayores. El gobierno federal del Brasil creó un sistema de escuelas agrícolas secundarias en 1940; en 1958 tenían una capacidad para absorber 20 000 alumnos, pero la matrícula sólo ascendía a 5 000. Una encuesta realizada en cinco de esas escuelas indicó que los estudiantes esperaban obtener trabajo como técnicos agrícolas del gobierno o administradores de las grandes propiedades agrícolas; no consideraban la posibilidad de usar directamente en la agricultura la preparación que habían recibido.<sup>39/</sup>

La educación universitaria concerniente a la agricultura adolece de deficiencias similares.<sup>40/</sup> Los organismos públicos agrícolas han hecho considerables esfuerzos por crear facultades e instituciones de esa naturaleza, pero la matrícula media asciende al 57 por ciento de su capacidad, mientras que la mayoría de las demás ramas de la educación superior se ven precisadas a rechazar a buen número de postulantes. En 13 países, en 1958,

---

<sup>39/</sup> Roberto Moreira, op. cit.

<sup>40/</sup> Véase Alvaro Chaparro, Un estudio de la educación agrícola universitaria en América Latina, (Colección FAO - Estudios Agropecuarios N° 48, Roma, 1961).

la matrícula en los cursos de agronomía fluctuaba entre 6.0 y 0.4 por ciento de la matrícula universitaria total, correspondiente a un promedio no ponderado de 3.1 por ciento. La gran mayoría de estos estudiantes proviene de las clases medias urbanas y tratan de encontrar trabajo en las ciudades después de titularse, especialmente en las oficinas centrales de los organismos públicos de agricultura. Entretanto, escasean en la región los expertos calificados en extensión agrícola, y la información pormenorizada sobre los tipos de suelos, plantas, pestes e insectos locales y muchas otras materias necesarias para establecer una sólida política agraria. Estas deficiencias en países de notoria diversidad topográfica y climática, dan margen a pérdidas y desilusiones innecesarias cuando se inicia la colonización en gran escala. Los problemas de información técnica rebasan el alcance de este capítulo, pero no puede subestimarse su importancia. Sólo es posible obtener los numerosos especialistas agrícolas necesarios para los planes rurales de hoy y persuadirlos de que vayan a los sitios donde su presencia es requerida - si se mejoran considerablemente las oportunidades de educación primaria y secundaria ofrecidas a la juventud de las zonas rurales.

Las deficiencias de la educación, las posibilidades económicas, y las instituciones para la acción colectiva han limitado la eficacia de muchos programas rurales que reciben nuevo estímulo debido a la inminencia de la reforma agraria.

Varios gobiernos han estimulado la creación de cooperativas rurales durante muchos años. La ineficacia de los sistemas de comercialización urbana y la situación desventajosa en que se encuentra el pequeño agricultor que no está en condiciones de esperar que los precios sean más favorables para vender sus cosechas indican el valor potencial que éstos tienen. Sin embargo, para que las cooperativas tengan éxito, hay que contar con asesores competentes y dedicados, funcionarios locales con cierta educación, y debe existir, a la vez, cierto grado de confianza mutua y disposición para cooperar. Por no existir estas condiciones en muchos países de América Latina, las cooperativas agrícolas no han logrado atraer un número suficiente de miembros. En México, donde se ha alentado la creación de cooperativas durante un período más prolongado que en ninguna otra parte, un estudio reciente indica que menos de la mitad de las 10 000 cooperativas rurales ha logrado sobrevivir y, muchas de ellas, en pobres condiciones.<sup>41/</sup>

Las instituciones de crédito agrícola sólo han estado al servicio de los grandes terratenientes en la mayoría de los países de América Latina. Incluso las escasas instituciones de crédito público destinadas específicamente a atender las necesidades de los pequeños agricultores no han podido llegar hasta el dueño del minifundio. El Banco Mexicano de Crédito Ejidal, por ejemplo, establecido para asistir a los beneficiarios de la reforma agraria, al cabo de varios años de funcionamiento (en 1959), había otorgado créditos sólo a aproximadamente una cuarta parte de los ejidos, normalmente a los más prósperos.<sup>42/</sup> De hecho, aunque se contara con abundantes fondos y se pudieran superar las dificultades administrativas de prestar dinero a personas con ínfimos y precarios ingresos en efectivo que son analfabetas y viven muy lejos de los organismos de crédito, es muy probable que los pequeños agricultores destinaran el crédito a fines no económicos más que a aumentar su producción.

El sistema de crédito supervisado establecido en el Brasil en 1949 y que, desde entonces, se ha difundido en otros países sobre bases experimentales, generalmente con ayuda de fondos extranjeros, pretende superar esas dificultades. Según este sistema, el crédito se concede a los agricultores que se cifien a un plan de producción. Los beneficiarios reciben ayuda para mejorar su vida familiar, así como las prácticas agrícolas y la comercialización. El costo de este método, en función del personal de supervisión capacitado que requiere, es demasiado elevado para aplicarlo a un gran número de agricultores; pero quienes lo propician confían su efecto de demostración. Es decir, se espera que el éxito obtenido por los primeros beneficiarios induzca a sus vecinos a imitarlos, y que gradualmente podrán extenderse los créditos con menor supervisión. El método se encuentra aún en proceso de evolución y experimentación, ya que sus patrocinadores intentan ampliar su influencia con un menor gasto por beneficiario. Algunos

---

<sup>42/</sup> Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, Política Agrícola, Ensayo sobre Normas para México, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pág. 126.

programas combinan la supervisión más limitada ejercida por los técnicos con la organización de comités locales de agricultores destinados a administrar los fondos, dar curso a las solicitudes de préstamos y comprobar que éstos se destinen a los fines declarados. En el Brasil, en 1959, la Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) tenía 170 sucursales en todo el país, con más de 500 técnicos que atendían aproximadamente a 30 familias cada uno. En un informe reciente de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO se manifiesta: "Por su misma naturaleza el 'crédito supervisado' es caro. Sin embargo, como sus aspectos educacionales y formativos son muy apreciables, convendría separar los costos educativos del crédito, para no cargarlos al préstamo, sino a partidas especiales del presupuesto nacional o a fondos internacionales que pudieran dedicarse a este fin".<sup>43/</sup>

---

<sup>43/</sup> "Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico para América Latina, vol. VI, No. 2, octubre de 1961. La experiencia de los organismos de crédito supervisado en el Brasil se resume en Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, Reformulação da Política de Aplicação de Crédito Rural em Articulação com a Extensão Rural. Conclusiones y Recomendaciones de la I Reunión Nacional de Especialistas en Crédito de los Servicios de Extensión Rural y Representantes de Entidades Financiadoras. Río de Janeiro, 1960.

## IV. TENDENCIAS Y PROGRAMAS URBANOS

Algunos propiciadores de reformas sociales rurales ven en ellas, principalmente, un medio de evitar que la gente se aleje de la tierra. Sin embargo, por ominosos que sean algunos aspectos de la urbanización en América Latina, no tendría sentido económico ni social tratar de retener, en predios agrícolas que apenas producen para la subsistencia, a un número creciente de campesinos, aún teniendo en cuenta el escaso mejoramiento de las condiciones de vida que puede lograrse en esos minifundios con el propio esfuerzo. En México solo "es probable que pudieran abandonar la agricultura dos millones de campesinos sin que disminuyera el volumen de producción ni el ritmo del crecimiento del producto y sí, en cambio, lográndose que quienes permanecieran en el campo aumentaran su ocupación y su nivel de ingresos".<sup>44/</sup> Una proporción del actual excedente de mano de obra campesina puede absorberse por nuevas zonas agrícolas; pero cabe esperar que la mayor parte del incremento demográfico rural no se ocupe en la agricultura sino en las ciudades. Esto no significa que el crecimiento extraordinario de las capitales nacionales deba aceptarse como un hecho inevitable; el problema reside en aumentar el poder de retención de los centros urbanos más pequeños sin caer en el extremo de apoyar en forma artificial y excesivamente onerosa a las economías regionales.

El presente capítulo poco tiene que agregar al análisis sobre el rápido crecimiento de las ciudades en América Latina presentado en Informe sobre la situación social en el mundo, 1957, y el informe del Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina celebrado en 1959. Las perspectivas de ayuda externa en gran escala para los programas urbanos sugieren que los países serán capaces de encarar las consecuencias sociales en forma más adecuada que en el pasado; pero no hay gran consenso respecto a la cantidad de recursos que debería dedicarse a la infraestructura y servicios sociales urbanos, y se ha progresado poco en el sentido de lograr una distribución más adecuada de la población urbana entre ciudades y pueblos de tamaños diversos.

---

<sup>44/</sup> Edmundo Flores, Tratado de Economía Agrícola, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 367.

Estudios recientes confirman los temores expresados anteriormente de que la industrialización no logre absorber parte suficiente del crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. El excedente de mano de obra sigue acudiendo a ocupaciones terciarias de baja productividad. Esta tendencia continua se advierte hasta en México, pese a su tasa de crecimiento económico relativamente elevada.<sup>45/</sup> En países en que dicho crecimiento ha sido más pausado, lógicamente es más pronunciada la incapacidad de la industria para emplear mayor cantidad de mano de obra.

Los obstáculos para la expansión industrial que derivan de las características actuales de la fuerza de trabajo se han descrito con frecuencia. Es común todavía que escaseen los contramaestres preparados y los obreros calificados, en tanto que hay exceso de personas en busca de empleo, que no sólo carecen de preparación sino que son prácticamente incapaces de aprender una profesión por su bajo nivel cultural, más las condiciones físicas y falta de hábitos de trabajo regular. Aunque prosperen las reformas de la educación y otros programas sociales previstos en este momento en toda América Latina y se tradujeran en una mano de obra más calificada, la industria aparentemente tendrá que verse ante el continuo dilema de aumentar la eficiencia, ampliando lentamente el empleo o acrecentar el empleo y lograr un incremento lento de la productividad.

---

<sup>45/</sup> Según un análisis efectuado recientemente, la economía Mexicana absorbió hasta 1959 el aumento de la fuerza de trabajo " y continuará absorbiendo muchos millones en los próximos años - en la agricultura de semisubsistencia, comercio, servicios domésticos y personales, y otros tipos de empleo marginal... gran parte del incremento de las denominadas industrias de servicios y las ocupaciones de oficina de México y otras partes refleja simplemente el hecho de que ha aumentado la población en edad de trabajar con rapidez mayor que las oportunidades de empleo en las industrias de producción de bienes físicos". (A.J. Jaffe, People, Jobs, and Economic Development: A Case History of Puerto Rico Supplemented by Recent Mexican Experiences, The Free Press of Glencoe, Ill., 1959).

La absorción del excedente de mano de obra por los servicios ha mantenido el desempleo visible a un nivel bastante reducido en la mayoría de las ciudades de América Latina. Sin embargo, en algunos casos, los reajustes antinflacionistas de la política económica, introducidos desde 1957, han provocado la disminución del empleo en la industria y la construcción, acompañada a veces de una reducción en el número de empleados públicos que no pudo absorberse en la forma mencionada. En Venezuela, el Mensaje del Presidente al Congreso en marzo de 1962, estimaba que el desempleo ascendía a más o menos unas 280 000 personas, o sea, al 12 por ciento de la fuerza de trabajo. Más de la tercera parte de los desempleados estaban en la zona metropolitana de Caracas. En tales circunstancias el mayor desempleo afecta a los obreros de la construcción, ya que la primera consecuencia de la política de austeridad es, presumiblemente, la paralización del auge constructor, observado en las grandes ciudades durante los períodos de crecimiento económico inflacionista. En Santiago de Chile, en diciembre de 1960, en tanto que la tasa de desempleo total ascendía a 7 por ciento, en la construcción el desempleo alcanzaba a 20 por ciento.<sup>46/</sup>

Poco se sabe sobre la composición real del empleo dentro del sector de servicios, la productividad económica de las actividades desarrolladas por este sector y la experiencia de los trabajadores en él. Los cambios frecuentes de uno a otro tipo de trabajo y el elevado número de personas que desempeñan dos o más trabajos simultáneos, indica que no sólo habría que realizar estudios de muestreo sino que contar con datos familiares detallados y completos para lograr una visión clara de la realidad.<sup>47/</sup>

---

<sup>46/</sup> Instituto de Economía, Universidad de Chile, Ocupación y Desocupación, Gran Santiago - Iquique - Antofagasta - La Serena - Coquimbo - Concepción, Diciembre de 1960. Santiago, 1961.

<sup>47/</sup> Véase por ejemplo los estudios recientes de Oscar Lewis que aparecen en Five Families (The Free Press of Glencoe, Ill., 1959), y The Family of Sanchez (Random House, Nueva York, 1961).

El gran número de personas empleadas en el comercio menudo, las industrias caseras, etc., no es sólo o simplemente el resultado de la incapacidad de la industria propiamente dicha para absorber la mano de obra disponible. Muchos obreros prefieren indudablemente no estar sometidos a la disciplina industrial y tener libertad para determinar su propio horario y ritmo de trabajo, como ocurre en las actividades antes mencionadas; también es posible que entre en juego una especie de espíritu de empresa en estado embrionario y poco disciplinado. Un estudio sobre los obreros fabriles de la ciudad de São Paulo indica que todos comparten la aspiración de establecer pequeños negocios; muchos de ellos, luego de varios años de trabajo en las fábricas, empiezan deliberadamente a mostrarse ineficiente a fin de obligar a la administración a despedirlos y darles el desahucio legal, capital que emplean para estos negocios.<sup>48/</sup>

Casi ninguna de las ciudades importantes ha logrado avanzar mucho en la eliminación de los barrios de tugurios de sus periferias o mejorar sus condiciones de vivienda. El número de personas que viven en esos barrios ha aumentado, pese a que se han acabado los terrenos baldíos que se usaban con ese fin, y la acción policial para impedir la aparición de nuevos barrios de esa índole sólo ha significado que en lugar de aumentar la superficie cubierta por ellos, haya sido mayor el hacinamiento de sus habitantes. En algunas ciudades se han producido nuevos casos de ocupación organizada de la tierra por grandes grupos de familias encabezados por dirigentes políticos. Los proyectos de vivienda de bajo costo han contribuido, igual que en el pasado, a aliviar en algo el hacinamiento entre las clases medias inferiores y los obreros mejor pagados; pero ese beneficio ha alcanzado a número muy reducido de las personas que viven en los barrios de tugurios. En algunos casos, la inflación ha traído beneficios inesperados a las minorías que han logrado recibir nuevas viviendas, al desvalorizar los alquileres fijos o la amortización. En Chile, según una fuente oficial, la vivienda

---

<sup>48/</sup> Juarez Rubens Grandão Lopes, "Aspects of the Adjustment of Rural Migrants to Urban-Industrial Conditions in São Paulo, Brasil", La urbanización en América Latina, UNESCO, Paris, 1961.

financiada con los fondos de la previsión social ha permitido "a muchos empleados disponer de viviendas que están completamente fuera de sus posibilidades reales. Se trata, en el fondo, de un subsidio que la masa de empleados ha pagado a relativamente pocos afortunados."<sup>49/</sup>

En tanto que algunos observadores creen advertir síntomas recientes de mejoría en otros aspectos de las condiciones de vida de las clases trabajadoras urbanas, especialmente en los relativos a la variedad de bienes de consumo duradero que poseen, hay acuerdo en que la vivienda en general está empeorando.

Venezuela, país que antes pudo proporcionar más viviendas de bajo costo que ninguno de sus vecinos, obtuvo resultados desalentadores con la política seguida hasta 1959: la construcción de grandes bloques de departamentos para alquilarlos a las familias de bajos ingresos. Ha resultado casi imposible recaudar los alquileres; por ello, no se ha contado con fondos para continuar construyendo; han surgido nuevos barrios de tugurios alrededor de Caracas, y las casas de departamentos se han transformado en fortalezas para el sector de la población urbana - comprendidos muchos desempleados - que se caracteriza por un mayor y más agresivo descontento.

La situación de la vivienda dentro de las ciudades presenta aspectos más halagüeños. En primer lugar, los proyectos piloto han proporcionado considerable experiencia en materia de adaptación de los métodos de autoconstrucción a las condiciones urbanas, y los organismos de vivienda prevén ahora un considerable aumento de dichos proyectos como manera de estirar sus recursos a fin de atender las necesidades de familias que no pueden pagar la amortización correspondiente a los tipos de viviendas proporcionadas hasta el momento. En ciudad de México se ha previsto un programa en gran escala que ofrecería a los muchos miles de familias que se han albergado en "colonias proletarias" la alternativa de mejorar su vivienda actual o demolerla y construir mejores viviendas en los mismos terrenos, usando materiales proporcionados por talleres centrales, a costos que pueden sufragar. No obstante, hasta el momento, la escasez de

---

<sup>49/</sup> Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970, Santiago 1961, pág. 108.

fondos y los problemas relativos al deslinde de responsabilidades en los organismos públicos han demorado la ejecución de esta promisorio iniciativa.

En segundo lugar, el Banco Interamericano de Desarrollo ofrece, en la actualidad, préstamos para vivienda - que estarán vinculados con la adopción de programas a largo plazo - a los países que relacionen las metas de construcción con el déficit de vivienda; en la práctica, varios préstamos han precedido a la adopción de esos programas. Los primeros programas de esta naturaleza que se han anunciado no prometen reducir el número de familias que viven en viviendas deficientes. En el mejor de los casos, impedirán que ese déficit continúe aumentando. En Colombia, los cálculos hechos por la Secretaría de la CEPAL indican que el déficit cuantitativo de viviendas urbanas ascendía, en 1961, a 272 000 viviendas, siendo necesario construir 369 000 durante el período 1961-65 para que vuelva a existir siquiera la insatisfactoria relación entre oferta de vivienda y población urbanas existente en 1951, cuando se levantó el censo. Sin embargo, el plan de desarrollo colombiano sólo prevé 226 000 nuevas viviendas para este período, la mitad de las cuales se construirán por el principal organismo público de vivienda, el Instituto de Crédito Territorial. En Chile se ha pronosticado que será necesario construir 448 000 nuevas viviendas urbanas durante el período 1961-70 para volver al nivel de 1952. El plan decenal chileno proyecta construir aproximadamente ese número de viviendas.

Ni los problemas de vivienda ni de empleo de las grandes ciudades pueden resolverse dentro de sus propios límites. La escala de migración potencial hacia ellas es tan grande que superará posiblemente todo aumento de trabajos o viviendas. De hecho, cualquier programa importante de vivienda, a menos que dependa principalmente de las técnicas de autoconstrucción se traducirá en una mayor demanda de mano de obra no calificada para la construcción y, por ende, en una atracción más grande de los migrantes hacia la ciudad. Si continúan las tendencias actuales, el Distrito Federal de México y las localidades vecinas

/comprendidas en

comprendidas en la superficie metropolitana tendrán 15 millones de habitantes en 1985 lo que representará el 60 por ciento de la producción industrial del país. Las capitales de otros países pueden crecer en proporciones similares. El problema de la organización física de esas super-ciudades - suministro de agua, transporte, alcantarillado, alimentos - será formidable en todo caso. La mayoría de los países favorecen en cierta medida hoy en día, la descentralización industrial, y muchos han recurrido al asesoramiento de técnicos en planificación regional. El principal factor que estimula un cierto grado de descentralización en la actualidad es el crecimiento de las industrias siderúrgicas, cuyo emplazamiento está ligado al de las fuentes del mineral y la energía y no a la proximidad del mercado urbano concentrado de la capital. Con todo, los planes más amplios de descentralización están todavía en el papel.<sup>50/</sup> Las fuerzas que provocan la concentración de la manufactura (de bienes de consumo, en especial,) en la vecindad de las capitales - que implica cercanía a mercados más ricos, instituciones financieras, organismos públicos, reserva de mano de obra grande y variada, modos de vida que prefieren las clases dirigentes - son muy poderosas.

El decenio pasado fue testigo de una alza en los precios de los bienes de consumo en casi todos los países, y de rápida inflación en algunos. Los asalariados han perdido terreno en la batalla por mantener constante su participación en el ingreso nacional; pero, durante la mayor parte del período, el efecto de la inflación se ha mitigado a través de políticas que mantienen bajos los precios de los alimentos básicos (permitiendo las importaciones a tipos de cambio favorables), congelando los alquileres y las tarifas de transporte. En años más recientes, el abandono parcial de esas medidas - como parte de un proceso para liberar a las economías del control excesivo - ha dado origen a dificultades y a protestas violentas.

---

<sup>50</sup> Un asesor de las Naciones Unidas ha efectuado un estudio sistemático de los requisitos y repercusiones de la descentralización en México. Véase Paul Lamartine Yates, El Desarrollo Regional de México, Banco de México, S.A., Investigaciones Industriales, México, D.F., 1961.

Al mismo tiempo, algunos gobiernos han alentado a los consumidores a resistir las alzas de precios, ya sea a través de la publicidad (denunciando a las tiendas que han elevado los precios y divulgando los nombres de aquellas que venden a los precios oficiales) como en Chile, o a través de ventas directas a los consumidores, como en México. Un organismo oficial de este país, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), desempeña dos funciones: estimula la producción de alimentos a través de compras a los pequeños agricultores a precios garantizados, y eleva los niveles de consumo urbano. (La CONASUPO es fruto de la reorganización y ampliación de un organismo anterior que desempeñaba funciones similares). Una filial de la CONASUPO vende alimentos y ropas directamente al público, en camiones que visitan barrios pobres del Distrito Federal, a la mitad o menos de los precios de las tiendas al detalle. La CONASUPO ha anunciado también que organizará un consejo administrativo que represente a todos los organismos públicos e instituciones descentralizadas, estatales y nacionales, que se encargan de mejorar el nivel de vida de las masas populares.<sup>51/</sup>

El sistema de distribución de alimentos y otros bienes de consumo en las ciudades de América Latina supone un gran recargo por razón de los intermediarios entre productor y consumidor y mucho desperdicio y deterioro de los alimentos durante su transporte. Las elevadas ganancias de esos intermediarios explican este fenómeno solo en parte. Comerciantes o dueños de camiones de las aldeas, que operan en pequeña escala, compran a menudo las cosechas de los pequeños agricultores, y tenderos al detalle o vendedoras de los mercados de la ciudad las venden al consumidor con superior recargo porque su volumen de ventas es muy pequeño. La proliferación de pequeños expendios con reducido volumen de ventas es característica evidente de los barrios más pobres de las ciudades latinoamericanas. Satisfacen las necesidades de los consumidores que viven al día, vendiendo alimentos en muy pequeñas cantidades y, algunas veces, extendiendo créditos. Al mismo tiempo, constituyen una de las formas de disfrazar el desempleo.

---

<sup>51/</sup> La combinación de las funciones de garantía de precios agrícolas y asistencia social urbana ha sido severamente criticada. Véase Ramón Fernández y Fernández, op.cit. pág. 200-246.

Estos pequeños comerciantes experimentan dificultades, por una parte, debido a la protección oficial al consumidor y, por otra, a la competencia de los supermercados y tiendas en cadena, que se difunden rápidamente, organizados a la usanza norteamericana y que, en algunos casos, son filiales de empresas de los Estados Unidos. Se han producido, en diversos lugares, huelgas y demostraciones de protesta, organizadas por los pequeños tenderos, y es posible que el inevitable perfeccionamiento del sistema de distribución contribuya a agudizar el desempleo y a reducir las posibilidades abiertas en la actualidad a los moradores de las ciudades que pertenecen a las clases más pobres.

## V. INTEGRACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Hace diez años, difícilmente habría podido concebirse que representantes diecinueve de las veinte repúblicas latinoamericanas y de los Estados Unidos llegaran a aprobar una Carta como la de la Alianza para el Progreso de Punta del Este. Su aprobación revela un avance gradual en el conocimiento de los problemas inherentes a la programación; un escepticismo respecto a las soluciones unilaterales, y un temor de que el desigual e intermitente desarrollo económico alcanzado - de manifiestas proporciones en algunos países - pueda interrumpirse violentamente, por no satisfacer las necesidades de las mayorías. La influencia de las organizaciones internacionales y en especial de la Comisión Económica para América Latina, se ha dejado sentir de muchas maneras en este consenso casi unánime de la opinión informada de hoy, sobre los requisitos previos para un desarrollo sostenido: en primer lugar, a través de estudios que aclaran la realidad latinoamericana y de la confrontación de las teorías económicas con esa realidad; en segundo, a través del bagaje común de experiencia que han podido acumular los dirigentes que, cada vez en mayor número, han trabajado tanto en el plano regional como nacional.

Dicha Carta especifica que "el progreso" no deberá medirse únicamente con la vara del ingreso nacional por habitante sino, también, con otras de carácter social: índice de mortalidad infantil, alfabetismo, consumo de calorías por persona, etc. Establece la meta económica de un 2.5 por ciento anual de aumento para el ingreso nacional por habitante y otras metas sociales bien específicas que deberán haberse alcanzado hacia 1970. Entre ellas, un mínimo de seis años de educación primaria para todo niño en edad escolar y una esperanza de vida superior en cinco años a la actual. Hay metas sociales que se proponen de modo más general: distribuir el ingreso nacional más equitativamente; reformar las injustas modalidades existentes en la tenencia de la tierra; proporcionar a los trabajadores cesantes empleos productivos y bien remunerados; reducir el déficit de viviendas para familias de escasos recursos; modernizar y hacer extensivas a un mayor número de personas la educación secundaria, vocacional y universitaria. Conferencias de especialistas se encargarán de estudiar y proponer nuevas

/metas sociales

metas sociales más específicas y los plazos para alcanzarlas. Los países latinoamericanos estuvieron de acuerdo en implantar o robustecer los sistemas que permitan la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social, según las disposiciones de la Carta. Decidieron presentar dichos programas a largo plazo, en lo posible, dentro de los dieciocho meses siguientes a la reunión. La Carta prevé una movilización de los recursos internos para el desarrollo, por medio de reformas fiscales u otras medidas, y la provisión de un mínimo de 20 mil millones de dólares provenientes de fuera de la región, durante la década que termina en 1970.

Las metas y técnicas de la programación que hoy cuentan con anuencia casi general en América Latina han debido pasar por decenios sucesivos de ensayos y fracasos. La intervención estatal y la regulación de la economía se acrecentaron súbitamente entre los años 30 y 40, como consecuencia de la catastrófica baja habida en las exportaciones que acompañó a la crisis económica mundial. Poco después, se adoptaron medidas tendientes a estimular la industrialización a través de inversiones estatales dirigidas por organismos fiscales autónomos. A fines de la década 1940-50 comenzaron a publicarse "planes para el desarrollo". En este período la intervención respondió, sin embargo, a fuerzas y motivos encontrados. Los planes no se apoyaron siempre en un concepto claro de las prioridades, de los recursos disponibles o de las influencias recíprocas de los distintos programas e incluso, algunos de éstos que presumían de globales, a menudo constaban de proyectos faltos de la debida coordinación. Tal cosa era especialmente válida respecto a su campo de acción social, que frecuentemente se limitaba a la construcción de escuelas, hospitales y viviendas. El ideal de planear pugnaba continuamente con la tendencia a pedir protección o libertad de acción para determinados proyectos, que se entregaban a organismos públicos semiautónomos, con recursos no sujetos al control presupuestario central. El resultado fue, a veces, una estructura administrativa excesivamente complicada y una verdadera maraña de ordenanzas que no respondían a una política unificada. En la Argentina, especialmente, hoy hay acuerdo casi general en que la insistencia del gobierno en "planear", hasta 1953, coincidió con un descuido

de los desajustes - cada vez más serios - producidos en la economía del país y con una declinación de la productividad en la mayoría de los sectores. La administración pública desmejoraba en la misma medida en que aumentaba la intervención estatal en la economía, "dando por resultado la corrupción burocrática de aspectos importantes del sistema económico"<sup>52/</sup>

En los últimos diez años, los funcionarios administrativos y economistas han sometido a los pseudo-planes y a la regulación excesiva a continuas y minuciosas críticas. Desde 1955, las dificultades económicas y las evidentes omisiones de políticas anteriores han hecho que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos opten por la "austeridad", que ha implicado una reducción en los gastos públicos y una eliminación de los controles. Como lo indican las resoluciones adoptadas en Punta del Este, este giro no ha llevado, sin embargo, al rechazo de los planes a largo plazo ni de las inversiones públicas en gran escala. Diríase, más bien, que hoy se conocen mejor los requisitos previos y las repercusiones de la planificación, concordándose en que ésta exige la simplificación y descentralización administrativas, en vez de lo contrario.

También se está de acuerdo en que la planificación es un proceso continuado, que requiere información adecuada, principios y técnicas claramente formulados y un equipo técnico permanente. Los intentos para lograr tales requisitos previos han asumido formas diversas. En algunos países, los organismos autónomos que manejan las inversiones públicas en materia de industrias han creado sus propias divisiones de investigación y planificación, como es el caso de la Corporación de Fomento chilena. En otros, igual cosa ha hecho el Banco Central. En México, la responsabilidad de la planificación se ha entregado a la Secretaría de la Presidencia. La forma de organización más frecuente es, sin embargo, el organismo consultivo autónomo de planificación integrado por personal técnico, que informa directamente al Presidente o a un comité permanente de planificación, constituido por los ministros interesados en asuntos económicos y sociales. Algunos de estos organismos consultivos tienen cerca de diez años de experiencia.

---

<sup>52/</sup> Raúl Prebisch en "Economic Growth: Rationale, Problems, Cases," Proceedings of the Conference on Economic Development auspiciada por el Department of Economics and the Institute of Latin American Studies de la Universidad de Texas en 1958. University of Texas Press, Austin, 1960.

La cooperación internacional ha fortalecido los organismos nacionales de planificación y los ha alentado a ampliar el círculo de sus intereses. Equipos de expertos del Banco Internacional, de la Comisión Económica para América Latina y de otras instituciones intergubernamentales han estudiado las economías nacionales, casi siempre en cooperación con el personal local de planificación; asesores de igual procedencia han prestado ayuda a la creación de organismos de planificación y trabajado en ellos. Grupos consultivos establecidos por la CEPAL en Bolivia y Colombia, años antes de la Conferencia de Punta del Este, contribuyeron a preparar dos planes decenales - primeros programas de desarrollo a largo plazo presentados de acuerdo con las disposiciones de la Alianza para el Progreso - y grupos semejantes se organizan en otros países bajo los auspicios conjuntos de la CEPAL, la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo. Más de mil personas han pasado ya por los cursillos sobre técnicas de la planificación del desarrollo ofrecidos por expertos de la CEPAL en los distintos países, o por los cursos más intensivos dados, desde 1952, en la sede de la CEPAL en Santiago.

Una consecuencia importante de la Conferencia de Punta del Este ha sido expandir la capacitación regional con la creación de un Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, financiado por el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este Instituto, en julio de 1962, tomó a su cargo los cursos intensivos ofrecidos hasta entonces por la CEPAL. Se espera que el número anual mínimo de participantes en dichos cursos se eleve a ochenta y, posiblemente a cien, dentro de dos o tres años. Los cursos se dedicaron exclusivamente, hasta la creación del Instituto, a la programación del desarrollo en general; en el segundo semestre de 1962, se iniciaron cursos especiales de tres meses sobre planificación educacional y de la salud, incluyéndose por primera vez en el plan general de estudios un curso sobre sociología del desarrollo.

Una institución así augura extraordinarias posibilidades para el intercambio de ideas relacionadas con la planificación entre los expertos de toda América Latina, especialmente entre las distintas disciplinas económicas y sociales

/Reuniones regionales

Reuniones regionales abocadas al estudio de problemas generales de política ya han avanzado considerablemente en tal sentido. El Seminario sobre Urbanización en América Latina, celebrado en Santiago en 1959, congregó a técnicos en administración, economistas, sociólogos y expertos en vivienda y planificación urbana. La reunión del Grupo de Expertos en Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina, celebrada en Ciudad de México, juntó a especialistas de diferentes disciplinas con el fin de alcanzar recomendaciones y proposiciones conjuntas para futuras líneas de investigación. La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de Marzo de 1962, en Santiago, ayudó a economistas y educadores a desarrollar una armazón de ideas respecto a las relaciones existentes entre sus respectivos campos y elaboró, a la vez, planes detallados para el logro de los objetivos que, en materia de educación, establece la Carta de Punta del Este.

Un Comité Interamericano para el Desarrollo de la Agricultura, auspiciado por la FAO, la CEPAL, la OEA y la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos, emprende actualmente un programa regional de estudios que deberá iniciarse con programas nacionales, hechos en colaboración con los Gobiernos. Estos últimos darán prioridad a los proyectos que signifiquen un mejoramiento de las condiciones de vida en los grupos de rentas más bajas; se espera que se incluyan medidas tendientes a mejorar la educación, la vivienda, la salubridad y la nutrición rurales, como asimismo, los sistemas de producción y comercialización, la divulgación agrícola, y el crédito. En su fase final, el programa deberá buscar una política agrícola coordinada para toda América Latina, de acuerdo con la esperada integración regional.

Unos pocos países latinoamericanos han creado instituciones para el desarrollo de regiones determinadas, sea porque éstas ofrecen expectativas extraordinarias a la inversión en gran escala - distintas comisiones para el aprovechamiento de las cuencas fluviales, en México, y la Corporación del Valle del Cauca, en Colombia - o porque se han quedado visiblemente rezagadas con relación al resto del país - nordeste brasileño -. El mandato de tales organismos es, por lo general, sólo parcialmente social; pero sus presupuestos han sido hasta el presente demasiado limitados para lanzarse en programas

/sociales de

sociales de mayor amplitud; éstos se dejan, de preferencia, a organismos nacionales responsables de su ejecución en todo el país, que cuentan con alguna ayuda para edificación proveniente de las instituciones regionales. En 1962 la Superintendencia do Desinvolvimento do Nordeste (SUDENE) recibió, sin embargo, autorización del Congreso brasileño para un programa de recolección e industrialización rurales en gran escala, y se le ha dado responsabilidad conjunta con la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) de los Estados Unidos para el empleo de más de 200 millones de dólares durante los dos primeros años de un plan de cinco, que comprende proyectos sociales y económicos. Al propio tiempo, la SUDENE debe controlar un programa de obras de emergencia para aliviar la indigencia resultante de las últimas sequías que asolaron el nordeste del Brasil. Presumiblemente, estos organismos regionales deberán aumentar su importancia y el verdadero alcance de sus actividades sociales. Considerada su parcial autonomía, es posible que resulte difícil su coordinación con los organismos y planes nacionales.

Sería, quizá, exceso de optimismo concluir que la capacidad para programar eficazmente ha marchado a parejas con la necesidad creciente de hacerlo.

En las primeras etapas de la Alianza para el Progreso se están haciendo donaciones para proyectos a corto plazo - especialmente sobre habitación urbana, de deficiencias bien notorias - antes de determinar el lugar que a tales proyectos deba corresponder en los planes generales. Las insuficiencias de información no se han superado; el cuerpo de investigación básico requerido para una apreciación de las tendencias sociales progresa lentamente. Al gradual adelanto en la cobertura y exactitud de los censos decenales que se observaba en 1950, se han seguido ciertas vacilaciones en 1960-61; varios países han aplazado sus censos debido a dificultades económicas y políticas. Los obstáculos para la planificación inherentes a la estructura social, la administración pública y la inestabilidad política son enormes, y la tentación de superarlos por medio de soluciones políticas extremas está siempre latente. Resta ver en qué grado los dirigentes podrán espolear una "voluntad de planificar", una aceptación de los sacrificios que la planificación trae consigo y un sentimiento de intereses comunes en los diferentes estratos sociales.