

Contribuciones de las Ciencias Sociales al Desarrollo Agrario en la América Latina

Por EDGAR L. MORPHET

De la Universidad de Berkeley, California; Hiroshi Saito y Geraldo Semenzato de la Escuela de Sociología y Política de Brasil. Traducción de Ángela Müller Montiel.

Si todo lo que se ha dicho o escrito durante los últimos años sobre algún aspecto de la “reforma agraria”, pudiera sembrarse y cultivarse en el fértil suelo de Latinoamérica y produjera diez veces más para el beneficio de los no privilegiados de dichos países, muchos de los problemas actuales de estos pueblos podrían ser resueltos —teóricamente— muy pronto. Pero, estos problemas son prácticos y urgentes, y ni las palabras ni las soluciones teóricas producen alimentos ni mejoran las condiciones de vida conforme lo necesitan pueblos pobres e impacientes. Tampoco convierten directamente una zona no privilegiada o subdesarrollada en una que proporcione oportunidades, ocasiones y niveles de vida adecuados para todos los comprendidos en esta situación.

Lo que se necesita, urgentemente, es que haya cooperación de buena fe, por parte de todos, independientemente de su posición social, económica o política. Cooperación realizada en un esfuerzo para identificar y resolver rápidamente los problemas básicos utilizando en forma efectiva los descubrimientos e investigaciones de todas las ciencias importantes. Sólo de esta manera las seductoras frases de los demagogos se pueden separar de las ideas estimulantes que promueven el progreso; las hipótesis prometedoras podrán ponerse debidamente a prueba y los planes capaces de producir resultados alentadores podrán desarrollarse, implementarse y mejorarse sobre la base de estudios y análisis continuos de los resultados.

La situación actual

Como se indica en un informe reciente,¹ “El problema agrario en la América Latina puede considerarse como un problema de desequilibrio social, resultante de la rápida evolución social y económica, en proceso en esa región. El crecimiento de la población, la revolución tecnológica y los valores cambiantes actúan mucho más rápidamente en las zonas urbanas que en las rurales, haciendo que las instituciones tradicionales de producción agrícola, poder político y relación social se desajusten cada vez más y se vean sujetas a tensiones y presiones crecientes.”

Los países latinoamericanos son predominantemente rurales. Los más de ellos tienen uno o más centros urbanos que crecen rápidamente y en los que ya se ha realizado un desarrollo industrial considerable.

Este crecimiento urbano es, en su mayor parte, el resultado de la migración de la gente de las zonas rurales, que ha sido atraída por lo que le parecía una atractiva oportunidad para mejorar sus condiciones de vida y, al mismo tiempo, para escapar de la lucha mortal contra condiciones irremediables (dentro de la situación) de las zonas de donde provienen. Desgraciadamente, gran parte de esta gente carece de la preparación, de la habilidad o de las aptitudes necesarias para la industria moderna. De ahí que muchos o no obtengan empleo regular o trabajen sólo en ocupaciones que les proporcionan salarios muy bajos. Así, muchos de estos desgraciados viven en sórdidos barrios, eufemísticamente llamados “favelas” en Río de Janeiro y São Paulo, “callampas” en Santiago y “barriadas” en Lima. Muchos de los que emigran de las zonas rurales a las urbanas constituyen incluso un desgaste para la economía. Los que no se resignan a la situación se encuentran tan descontentos que aceptan las promesas de las utopías y, así, se crea una peligrosa situación, que puede degenerar en explosiones de violencia.

Los factores que han creado las injusticias y el bajo nivel de vida en las zonas rurales tienden a estorbar y retardar el desarrollo industrial de un país por muchos años. De los rurales de muchas regiones, la mayoría o es analfabeta o tiene muy poca educación; tiene mala salud, su alimentación es impropia; sus casas inadecuadas; su producción muy escasa.

Muchos de ellos participan muy limitadamente en la economía monetaria de la nación y sus ingresos son tan bajos e inadecuados que con ellos

¹ Solon Barraclough, “Elementos para una Teoría del Cambio Agrario en la América Latina”. Informe en mimeógrafo, presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, Bogotá, julio 1964.

sólo pueden adquirir unos pocos de los productos de las zonas urbanas. Así, la economía de la nación se retarda seriamente por el bajo poder adquisitivo, y el consumo llega a estropearse aún más por la escasez momentánea de ciertas materias primas y de ciertos alimentos, especialmente en zonas de monocultivo. La tragedia se agrava porque muchos de los que viven en las zonas urbanas y, frecuentemente, muchos de los dirigentes locales o nacionales no aprecian lo importante de esta situación. Como consecuencia de esto, frecuentemente permanecen indiferentes o se preocupan poco por la gente del campo y sus condiciones de vida.

En muchas de las zonas rurales esas condiciones son trágicas, especialmente cuando se consideran a la luz de los modernos conocimientos sobre la naturaleza, la tierra, la gente y la civilización. Numerosos estudios han señalado que un alto por ciento de tierras está en manos de unos cuantos que viven en ciudades y no se preocupan de la adecuada utilización de la tierra; han indicado la triste suerte de las masas que carecen de tierras, la explotación y las injusticias asociadas frecuentemente con el funcionamiento de los grandes latifundios; la pequeñez de los lotes, anti-económicos, que se reparten en algunas partes (minifundios) y las condiciones que hacen que la mayoría de los trabajadores de las zonas rurales tengan poca oportunidad de mejorar su situación, por mucho que luchen. Estas y otras condiciones semejantes plantean serios problemas y oponen dificultades, en parte, porque estando profundamente arraigados en las tradiciones, son muy difíciles de modificar. Quizás uno de los más serios de estos problemas derive de la estructura de poder que se ha formado y de las relaciones inherentes a dicha estructura.

Puesto que muchos de los grandes terratenientes no sólo son ricos sino políticamente poderosos, son mayoría quienes, entre ellos, se preocupan principalmente de proteger sus intereses económicos y de clase y, consecuentemente, casi siempre se resisten a los grandes cambios. Son pocos los que se interesan verdaderamente por sus arrendatarios o trabajadores, o por las clases bajas en general. Incluso esto último ocurre sólo mientras estos grupos se muestran complacientes.

Como resultado de esto, en varios países: 1) la propiedad de la tierra continúa teniendo gran valor de prestigio, y el dinero —que debería usarse para el desarrollo industrial y total del país— se continúa invirtiendo en la tierra; 2) las proposiciones para el desarrollo de planes, y la aplicación de las leyes para facilitar la reforma agraria y el desarrollo rural son combatidas enérgicamente y rechazadas cuando es posible; y 3) los fondos —tan esenciales para la reforma y el desarrollo agrario—, generalmente

insuficientes, o no existen o son tan limitados que casi no es posible lograr ningún progreso.

Estas actitudes solamente pueden servir para crear un panorama de prolongadas controversias y antagonismos, o de repentinas revoluciones y derramamientos de sangre. A la luz de los modernos conocimientos sobre las tendencias y posibilidades, parece que el camino es claro, y que debería ser reconocido como tal por todos los afectados; o los ricos y poderosos cooperan en el desarrollo e implementación de los planes y programas en el futuro inmediato, o deberán prepararse para enfrentar las serias consecuencias que, inevitablemente, resultarán del retardo y el descuido.

La situación, así sintetizada, se conoce como “el problema de la reforma agraria”, “de la tenencia de la tierra” y, a veces, como “la reforma agrícola”. Estos términos dirigen la atención hacia importantes aspectos del problema general o básico, pero, al hacerlo, tienden a una simplificación exagerada. Como resultado de esto, algunas personas pueden suponer que el principal problema quedaría resuelto si las grandes haciendas se dividieran y se distribuyera la tierra entre quienes carecen de ella, y si se consolidaran las unidades antieconómicas o si únicamente se mejoran las técnicas agrícolas. Si solamente se toma una de estas medidas, los resultados pueden ser desastrosos. Aunque la reforma agraria deba comenzar con la redistribución de la tierra, no debe detenerse ahí.

En realidad, el problema básico parece ser el de que se necesita un desarrollo rural planeado y ordenado, como aspecto integral y esencial del desarrollo nacional. El propósito principal del desarrollo rural —que incluye el desarrollo agrario— es mejorar el nivel y condiciones de vida de la gente del campo e, indirectamente, de la población urbana. Algunos de los muchos aspectos diferentes, pero necesariamente relacionados, del desarrollo rural son: la redistribución de la tierra; la población y repoblación de la tierra; la adecuada organización de la tenencia de la tierra, y la legislación y prácticas de trabajo; las instalaciones de transporte y de mercado; la conservación y uso del suelo; la asistencia técnica, la estructura de los precios y el crédito; la reforma y estructura de los impuestos; el desarrollo de las industrias rurales, así como las que abarcan directamente factores y relaciones humanas importantes para todos esos aspectos.

Las autoridades han señalado lo que algunos especialistas y dirigentes políticos aún descuidan: que la reforma agraria (y otros acontecimientos con ella relacionados) deben proceder paralelamente con el desarrollo humano. Cada uno de estos aspectos es esencial y contribuye al otro; pero, lo que se corre más peligro de descuidar es el desarrollo de los

recursos humanos. Cada una de las ciencias sociales ha realizado contribuciones respecto a los aspectos humanos del desarrollo agrario, y muchas de ellas están interrelacionadas; pero, se necesitan muchas de sus contribuciones y mucho esfuerzo de parte de sus estudiosos pues aún hay numerosas cuestiones para las que no se conoce respuesta.

Este artículo se ocupa, principalmente, de algunas de las contribuciones más importantes de los sociocientistas, las cuales si se comprenden y utilizan debidamente, deben ayudar a todos los interesados en una o más de las diversas fases o problemas del desarrollo agrario en Latinoamérica.

Planeación nacional para el desarrollo

Uno de los objetivos de la Organización de Estados Americanos y de la Alianza para el Progreso es alentar a cada país para que prepare y presente un plan de desarrollo nacional y un programa que establezca objetivos, problemas, propósitos, prioridades, procedimientos, medidas, para lograr y conservar un desarrollo equilibrado. A mediados de 1964, nueve países latinoamericanos habían completado y llenado estos planes; todos ellos concedían cierta atención a los aspectos agrarios.

Como los planes nacionales, regionales, estatales y locales son desarrollados por la gente, la calidad de los planes y la clase y la extensión con que se aplican quedan determinados por los motivos, competencia y preparación de quienes en ellos participan. En vista de la importancia potencial que el plan de desarrollo tiene para toda la nación, resulta lógico suponer que todo el mundo estará interesado en la preparación y efectivización del mejor plan, del mejor fundado. Desgraciadamente, esta suposición no concuerda —en muchos países— con la realidad; esto se debe a los intereses creados de muchas personas y grupos poderosos.

Los aspectos agrarios de un plan nacional de desarrollo presentan problemas particularmente difíciles para la mayoría de los países latinoamericanos, debido a tradiciones y prácticas relacionadas con la propiedad y la utilización de la tierra. Como mucha gente importante no está convencida aún de la necesidad de un cambio, en muchos países es imposible lograr un acuerdo general favorable a un programa susceptible de aplicación. Sin un acuerdo sustancial se puede progresar poco, porque inevitablemente hay fuerte oposición. Por lo tanto, una de las medidas básicas es encontrar la manera de convencer a los dirigentes y grupos poderosos de que el desarrollo agrario es importante y urgente, y obtener su apoyo para un buen programa.

Todos los interesados deben tener presente dos observaciones importantes sobre la planeación y programación del desarrollo agrario.

1. Las decisiones sobre si se ha de aplicar o no un plan; sobre su alcance, las medidas políticas básicas que se han de tomar, el financiamiento y los procedimientos generales para la implementación son, necesariamente, de naturaleza política. Sin embargo, para que el plan sea útil e importante, las decisiones se deben basar en estudios cuidadosos de las tendencias, problemas y necesidades, realizados por equipos competentes de especialistas, y los descubrimientos y conclusiones deben ser coordinados por otro equipo competente, para considerar las interrelaciones y desarrollar proposiciones realistas. Quienes participan en las decisiones políticas deben llegar a sus conclusiones —clara y definitivamente— sólo a través de lo que sea mejor para el desarrollo de la nación y de sus diversas regiones, sin ceder a las demandas de los intereses creados o atender consideraciones que no tengan relación con el problema.

2. Una vez que se llega a un acuerdo sobre un plan y que se aplica la legislación apropiada, debe cuidarse de que las personas responsables de su aplicación no sólo sean competentes en sus respectivos campos de responsabilidad y estén dispuestos a trabajar con la gente para ayudarla a realizar los cambios, sino que tanto ellas como el programa permanezcan alejados tanto como sea posible de la influencia política *partidaria* y de las presiones favorecidas por ella.

El plan y la legislación relacionados con el desarrollo agrario, en cuanto parte integral del plan de desarrollo nacional deben:

1. Ser audaces, pero realistas y prácticos, en términos de la situación y de necesidades de la nación y de sus diversas regiones.

2. Establecer una continuidad, sin interrupción, para un periodo de entre ocho y diez años; pero, también, reconocer y propiciar una razonable flexibilidad para permitir la adaptación a las condiciones cambiantes.

3. Establecer la participación de la empresa privada en la coordinación con el plan de participación y dirección pública.

4. Conceder gran importancia al desarrollo humano, y ayudar a que se efectúen los cambios necesarios, individualmente y en las respectivas comunidades y zonas.

5. Reconocer claramente que el propósito de la planeación del desarrollo nacional es establecer objetivos y metas deseables; proporcionar medios que

ayuden a asegurar que se lograrán dichas metas y ayudar a la gente, en las diversas comunidades y zonas, para que pueda hacer contribuciones máximas, en beneficio propio y en el de toda la nación, a través de proyectos apropiados de desarrollo local y de comunidad.

En algunos países parece haber existido la tendencia a suponer que una vez que ha quedado resuelta satisfactoriamente la lucha para lograr aprobación para las medidas políticas y la legislación adecuadas, el progreso continuo es casi inevitable. Este supuesto es falso. De hecho, la aplicación efectiva puede tropezar con problemas aún más serios y requerir mayores esfuerzos que las medidas básicas.

De los muchos problemas básicos que hay que resolver satisfactoriamente para lograr un progreso razonable en el desarrollo rural y nacional, cabe mencionar los siguientes:

1. ¿Cómo realizar una aplicación ordenada, sin la hipertrofia de una burocracia compleja que, inevitablemente, produce frustraciones, complejidades, retardos, que estorban el progreso?

2. ¿Qué medidas deben tomar para asegurar la justicia, honestidad y buena fe en el esfuerzo consciente, todos los interesados?

3. ¿Cómo conservar el desarrollo agrario como parte básica e integral de todo el plan de desarrollo nacional, y no sólo como un programa que opera en las márgenes, sujetos a trastornos y bajas, como resultado de los ataques de grupos poderosos que o le son antagónicos o tienen más interés en otros aspectos?

4. ¿Hasta qué punto debe alentarse la migración hacia los centros urbanos como medio para resolver los problemas de las zonas rurales densamente pobladas, hasta que haya pruebas de que los emigrantes pueden ser absorbidos y contribuir al desarrollo industrial y económico de esa zona? ¿Qué medidas tomar para aumentar la productividad de quienes permanecen en las zonas rurales?

5. ¿Debe hacerse un esfuerzo, desde el principio, para iniciar pequeños proyectos en cada estado (aun cuando los pequeños proyectos en una zona en la que predominan las prácticas tradicionales puedan encontrar dificultades especiales) o fomentar proyectos más extensos en algunas regiones cuidadosamente seleccionadas?

6. ¿Qué tanta atención debe dedicarse al desarrollo de tierras nuevas o no utilizadas, si no se tiene la seguridad de que se han abierto caminos,

mercados, escuelas, créditos y se han proporcionado salvaguardas de títulos de tierras?

7. ¿Qué medidas tomar para asegurar que los funcionarios y representantes del gobierno trabajarán realmente con la gente y la ayudarán a desarrollarse y adquirir confianza, y no tratarán simplemente de decirle lo que tiene que hacer, pues esa y otras son maneras de perpetuar su dependencia?

Poder e influencia en el desarrollo agrario

En toda nación hay unos grupos e individuos que tienen más poder e influencia que otros. En algunos países (especialmente aquellos en que hay grandes contrastes en riqueza y educación) el desequilibrio es muy notable y tiene implicaciones muy importantes para el desarrollo. Cuando sólo una pequeña parte tiene grandes riquezas y casi un monopolio de las oportunidades para lograr una educación superior, tiene asimismo el poder de controlar el destino de las masas ignorantes y miserables. Desgraciadamente, ésta ha sido la situación en muchos países latinoamericanos, y continúa siendo la de algunos de ellos. El poder está representado por la habilidad de un hombre o de un cierto número de hombres para realizar su propia voluntad en una acción comunal, aun en contra de la resistencia de otros que participen en la acción.² Así pues, el poder reside en un individuo o en un grupo con capacidad para imponer sanciones (que pueden ser físicas, económicas, sociales o de naturaleza puramente psicológica). El poder o puede ser casi ilimitado o tan suave y sutil que resulte difícil de reconocer. Además del gobierno (que o puede tener poder casi ilimitado, como en el caso de las dictaduras, o puede actuar de acuerdo con las leyes aprobadas por el pueblo o sus representantes), algunas otras organizaciones o grupos pueden ejercer poder considerable, como por ejemplo: los militares (que pueden controlar el gobierno directa o indirectamente), la Iglesia y diversos tipos de grupo económico, incluyendo las asociaciones de grandes terratenientes o manufactureros y los sindicatos obreros. Cualquiera de éstos, por iniciativa propia, o en combinación con los demás, puede ejercer su poder de tal manera que facilite o estorbe el desarrollo, nacional en lo agrícola o en cualquier otro sector, u obstaculice a otros grupos, o algunos individuos. Desgraciadamente, el poder de

²De Max Weber, *Essay in Sociology*, traducido por H. H. Gerth y C. Wright Mills. Oxford University Press, 1964, pp. 180-84. Ver también Dorwin Cartwright, *Studies in Social Power*, Michigan University Press, 1959 y Floyd Hunter, *Community Power Structure*. University of North Carolina Press, 1953.

muchos grupos se usa, generalmente, para proteger y perpetuar sus propios intereses creados y para buscar aún más poder e influencia para ellos mismos (puesto que el poder tiende a engendrar poder) más que para facilitar el desarrollo de la nación.

Desde un punto de vista, al poder se le puede considerar, en parte, como un fenómeno económicamente determinado. En la mayoría de los países latinoamericanos, la mayor parte del poder se encuentra concentrado en los grandes terratenientes, los manufactureros y otros grupos e individuos ricos. Esta situación, a su vez, ha tenido una influencia decisiva en la organización social y en el tipo de decisiones que se han tomado. Una decisión significa una elección entre varias alternativas y frecuentemente se ve influida por los valores que sostienen quienes toman la decisión y por sus actitudes hacia los grupos y clases sociales. Así, pues, las decisiones que se toman en un país, pueden ser influidas, grandemente, por la forma en que está distribuido el poder entre los grupos sociales. La reforma agraria y el desarrollo rural implican una redistribución del poder, y una consecuente revisión de actitudes respecto al prestigio y los privilegios. Por tanto, uno de los problemas consiste en persuadir a los individuos y clases dirigentes, en cada país. Muchos de ellos han comenzado a pensar en la reforma agraria; pero, generalmente, en una reforma tal que en sus procedimientos no afecte sus intereses y posiciones. Hay que convencerlos para que acepten un programa que, mediante un gran aumento en la educación y una modificación de la propiedad de la tierra, tendrá que dar por resultado —tarde o temprano— una notable transformación de la estructura de poder.

Entre los tipos de persona que frecuentemente tienen poder e influencia considerables en diversos países, se encuentran: 1, los diputados nacionales y locales, muchos de los cuales son ricos y tienen grandes latifundios quienes pueden, por su posición, impedir o facilitar la legislación relativa al movimiento agrario y a otras materias que afecten el desarrollo nacional; 2, los representantes de los organismos gubernativos que, a causa de su posición, pueden estorbar o facilitar las peticiones de préstamos, las demandas de justicia y otras materias semejantes y pueden —como sucede con frecuencia— verse influidos por el soborno o por favores recibidos de personas poderosas e influyentes; y 3, las personas muy ricas (incluyendo especialmente a los dueños de haciendas) que o pueden usar su riqueza e influencia para controlar o tratar de controlar a sus arrendatarios y empleados, y para llevar ellos mismos una vida lujosa y ostentosa, que sea factor de prestigio, o para alentar y facilitar el desarrollo nacional.

En todos los países, varias clases de personas tienen mucha influencia pero poco poder. En estos grupos se incluye, principalmente, a personas con educación (frecuentemente con preparación profesional o técnica) y a otros dirigentes de diversas clases. Toda persona bien educada tiene ventajas potenciales sobre la que tiene poca educación o carece de ella, porque la primera posee acceso a conocimientos y tiene habilidades que no son asequibles o no posee la segunda. Así, los profesionales y especialistas tienen considerable influencia debido a su preparación y conocimientos superiores, y están en situación de hacer contribuciones substanciales. Desgraciadamente, algunas personas bien educadas han aprovechado su preparación superior para proteger o sus propios intereses creados o los de sus amigos, o para explotar y dirigir mal a otros, en su propio beneficio.

Los dirigentes —en especial en las zonas rurales, en donde la mayoría tiene poca educación— o pueden ser bien educados o pueden ser tan ignorantes como algunos de sus partidarios, o pueden ser simplemente “listos”, capaces de mover a la gente sin pensar en las consecuencias. En algunos casos sirven solamente de pantalla para los representantes o grupos poderosos de intereses creados que los dirigen, y que tratan de confundir temas y trastornar procesos. En otros casos, tratan, sinceramente, de ayudar a la gente para que se percate de los problemas, y buscan prepararla para participar en los cambios necesarios.

Así pues, en toda nación, el problema de lograr un progreso sustancial en lo agrario o de perpetuar los sistemas y prácticas antiguos en detrimento de la nación, se resuelve, básicamente, por la estructura del poder y la influencia de importantes grupos e individuos.

Todo lo dicho sobre la idea del conveniente desarrollo agrícola que es nulificado por las acciones que impiden el cambio, a la larga, sólo conduce a frustraciones, descontento y, finalmente, a la revuelta abierta, porque las injusticias ya no se toleran. Los esfuerzos para perpetuar, en lo actual, prácticas antiguas e injustas fracasarán casi seguramente y acarrearán el desastre para quienes los realizan.

Por fortuna, los dirigentes de casi todas las clases sociales están ya de acuerdo en que son esenciales la reforma agraria y la modificación de la estructura rural; pero, frecuentemente, están en franco desacuerdo sobre las medidas que se deben tomar, sobre los medios que se deben usar, y sobre la oportunidad de dichas medidas o la secuela de las mismas. A veces, los desacuerdos son honestos; pero, muchas veces, en realidad, no son sino pretextos más o menos bien disimulados de la lucha sin cuartel por el poder y los privilegios. Tres problemas cruciales que urge

resolver son: 1, ¿Cómo pueden aprender a cooperar constructivamente en beneficio del pueblo los dirigentes formales e informales de los distintos grupos nacionales o locales?; 2, ¿Cómo pueden aprender a cooperar, con la misma finalidad, los expertos y técnicos en las diversas disciplinas?, y 3, ¿Cómo pueden aprender a cooperar, efectiva y constructivamente, para desarrollar y aplicar un buen programa nacional de desarrollo agrario, los políticos y dirigentes de grupo, por una parte, y los expertos y técnicos, por otra?

Debe comprenderse que si bien los especialistas y técnicos, no son quienes deben tomar las decisiones políticas, sus estudios, conocimientos e ideas son esenciales para el desarrollo de planes y programas adecuados. En forma similar, todos (incluyendo a los dirigentes políticos) deben reconocer que las decisiones y acciones políticas que se basen pura y exclusivamente en el poder y el prestigio y no tomen en cuenta los descubrimientos y contribuciones de los especialistas y técnicos pueden conducir al caos, la frustración y el desastre.

Parece esencial que en cada nación, el gobierno fomente el establecimiento de una o más grandes universidades que concedan atención adecuada a los problemas del desarrollo rural y nacional, o que reoriente, en este sentido, una o varias de las existentes. Dichas universidades deben reconocer claramente sus responsabilidades respecto de: 1, la preparación de dirigentes que sean especialistas en diversos tipos de problemas rurales, y que sean competentes para asumir la responsabilidad de la dirección; 2, la planeación y realización de estudios y de investigaciones apropiados, algunos de los cuales pueden realizarse en colaboración con organismos del gobierno y comités legislativos, y 3, respecto a proporcionar consejeros preparados que tengan interés en trabajar con los grupos nacionales y locales para aplicar, evaluar y mejorar los planes y programas para el desarrollo rural.

Muchos informes anteriores y posteriores a la adopción de la Carta de Punta del Este, han descrito: el desdichado sistema tradicional de la tenencia de la tierra con todos sus concomitantes e implicaciones para los pueblos afectados, y los cambios que han ocurrido en los últimos años en la mayoría de los países. En muchas de las grandes haciendas, los trabajadores o arrendadores son aún, esencialmente, siervos con escasa libertad para tomar decisiones o aun para moverse hacia otra región. Como dice Feder, al discutir los hechos en Colombia: ⁴

⁴ Ernest Feder: "The Rational Implementation on Land Reform in Columbia and its Significance for the Alliance for Progress". *América Latina*, vol. 6, núm. 1, January-March 1963, pp. 81-106, quotation from p. 83.

...una sociedad rural en la cual un terrateniente puede atar efectivamente a sus trabajadores a su propiedad, por medio del crédito, que con intereses de usurero, imposibilita al trabajador el pago con su reducido salario, y lo convierte, esencialmente, en un siervo; o en la que un arrendador debe utilizar y exprimir la tierra, tratando de obtener productos que agotan el suelo, a fin de poder pagar su renta; o en la cual un trabajador puede entrar a la tierra virgen, limpiarla durante 5 años y vivir en ella, haciendo que aumente notablemente su valor, para que un día cualquiera se le diga que se vaya, sin la debida compensación ni por el tiempo que gastó en la tierra ni por el esfuerzo que puso en ella, son tres ejemplos que demuestran el poder de explotación de los terratenientes y la escasa fuerza del trabajador o arrendatario. De esta manera, no se obtiene el rendimiento máximo de la capacidad potencial de producción de los trabajadores o de la tierra.

Dichas situaciones se relacionan a veces con un sistema que o le prohíbe al trabajador o al arrendatario tener terreno propio o, si se le permite un lote, se le exigen a él y a veces también a los miembros de su familia, que trabajen para el terrateniente durante determinado número de días, cada mes, sin remuneración. Además, el sistema de venta de los productos puede estar tan rigurosamente controlado, en ventaja del terrateniente o de otros, que el arrendatario sólo recibe escasa ganancia de lo que tiene para vender. Aun en los sitios en que la gente ha podido evadir este sistema de servidumbre casi irredimible y tener un lote propio, con frecuencia, después de algunos años, en que han tenido que trabajar mucho limpiando el terreno, se han encontrado con defectos legales los cuales son utilizados en tal forma que las manipulaciones y convivencias de la gente lista los hacen perder su tierra sin que reciban ellos compensación por sus esfuerzos. Además, por diversas razones, el tradicional sistema patriarcal se ha perpetuado en muchas zonas y, así, el empleado o arrendatario no sólo está comprometido financieramente con el terrateniente sino que lo está por muchos servicios y favores especiales que dan por resultado una dependencia casi completa y que impiden hasta la iniciación de cualquier sentimiento o acción independiente.

Quienes han estado acostumbrados de por vida al sistema patriarcal no se ajustan fácilmente a una situación en la que deben asumir la responsabilidad de planear y decidir. Tienden, entonces, a depender de los representantes del gobierno para que éstos tomen, por ellos, las decisiones y dichos representantes se sienten halagados por esta confianza. El resultado es que algunos de los hábitos y formas de pensamiento se perpetúan en detrimento de la persona que debería ser alentada para desarrollar cierta independencia e iniciativa. Otro peligro surge del hecho de que

en estas regiones es fácil que surjan dirigentes potenciales, dispuestos a aprovechar la credulidad de los recién llegados, que tratan de instalarse como un nuevo tipo de patriarca y que bien pueden explotar a los colonos o tratar de fomentar y aprovechar su descontento.

La mayor parte de los afectados por la reforma agraria y la colonización se encuentra en un medio nuevo y con nuevos vecinos, a muchos de los cuales no les habían visto nunca. Esta es, necesariamente, una situación de trastorno y, como resultado de ello pueden sentirse desalentados o descontentos, pueden sentir sospechas de sus vecinos, y tener un sentimiento general de inseguridad. A menos que reciban asistencia especial y que se les aliente por medio de la comprensión, pronto se encontrarán camino del fracaso.

Banfield⁵ —en el estudio de un proyecto— señaló que, aunque quienes supervisaban y colaboraban con estos grupos, esperaban que sus miembros se comportaran racional y lógicamente, éstos frecuentemente no lo hacían. Muchos de ellos se mostraban injustificadamente críticos frente al personal administrativo o frente a algunos de sus compañeros, especialmente frente a quienes lograban progresos más notables. La razón principal de esta actitud se atribuía a la novedad de la situación para todos ellos, y a su sentimiento de inseguridad.

Los responsables del suministro de la ayuda para desarrollar y asegurar el éxito de proyectos de este tipo, necesitan cualidades especiales que, desgraciadamente, se encuentran raras veces en los supervisores o empleados del gobierno debido a que, frecuentemente, éstos están mal pagados y a que, en veces, son designados por razones puramente políticas. Estas personas, sobre todo, deben saber entender a la gente, sus costumbres y sus actitudes, y deben saber cómo trabajar efectivamente para ellos. Su objetivo debe ser ayudar a los colonos a comprender el valor de los mejores procedimientos y prácticas, y hacer que deseen utilizarlos. Deben ser honestos, justos y buenos, y deben poder trabajar con colegas y especialistas de diversas clases como miembros de un equipo interesado en ayudar a lograr mejoras.

Dirección y desarrollo

El grado de éxito o fracaso de los proyectos de reforma agraria y de desarrollo agrario en cualquier país, depende de la gente: de su

⁵ Edward C. Banfield: *Government Project*, Glencoe, Ill. (The Free Press, 1951), pp. 222-240.

habilidad, conocimiento, preparación, actitudes, motivación, puntos de vista y otros atributos. El término "la gente" debe interpretarse como vocablo que incluye a todos los que de cualquier manera, directa o indirectamente, se encuentren asociados con un proyecto o una serie de proyectos: a quienes apoyan o se oponen a las proposiciones de cambio; a quienes elaboran y promulgan leyes que pueden ser buenas o malas, a quienes desarrollan los planes, participan en las etapas y medidas preparatorias y, desde luego, a las familias, los maestros, los funcionarios de salubridad pública, los especialistas agrícolas, los directores o supervisores, y todos los demás que puedan estar asociados o ligados en cualquier etapa de este movimiento. Debe ser reconocido por todos como objetivo, el de desarrollar un proyecto cada vez más auto-suficiente, mejor, que funcione con éxito; su objetivo no es, definitivamente, el de generar una burocracia que se perpetúe y que controle los destinos de todos los que se encuentran directamente comprometidos.

Cualquier discusión sobre la gente conduce, rápidamente, a considerar las relaciones humanas; es decir: las relaciones entre los individuos, las de los individuos con los grupos y las de los grupos con los grupos. Todas estas relaciones tienen influencia sobre el éxito o el fracaso finales de cualquier empresa y, por tanto, deben importarles a todos los interesados.

Los estudios han demostrado que, prácticamente, todos los proyectos o empresas requieren variada dirección y responsabilidad administrativas, y que se necesita tener habilidad en las relaciones humanas para realizar todas estas funciones. Esto resulta particularmente importante en los proyectos de desarrollo agrario, que requieren, en su mayoría, una introducción efectiva de cambios que cuiden de conservar las normas culturales, de modo que los valores humanos no se deterioren. *Cuando se busca el cambio en la agricultura, no se busca sólo una nueva manera de ganarse la vida, sino una nueva forma de vida.* El cambio técnico en la agricultura va dirigido hacia los recursos que se tienen disponibles para el cultivo, a los métodos de producción y a la organización de la producción. Para introducir efectivamente cualquier tipo de cambio, es esencial conocer las costumbres y las condiciones existentes. Como la mayoría de los cambios tiene que ser implementada por la gente, todo cambio por realizar debe ser aceptado —antes— por la gente.⁶

La habilidad en las relaciones humanas es esencial en relación con casi todos los aspectos del desarrollo agrario. Uno de los principales objetivos es ayudar a la gente a desarrollarse y a mejorar. Nadie que carezca de

⁶ UNESCO: *Cultural Patterns and Technical Change*, 1953, pp. 194-98.

este interés, que no haya podido desarrollar una habilidad en una labor constructiva con la gente, que tenga fuertes tendencias autoritarias o que se interese principalmente en mover a la gente para sus propios fines debe tener posición directiva en cualquier aspecto de la reforma agraria.

Hay otros dos tipos de habilidad que también deben reconocerse como esenciales: 1, la habilidad técnica (del tipo de la que necesita un especialista en terrenos, una enfermera o una maestra), y 2, la habilidad conceptual, que es la habilidad para ver, comprender y tomar en consideración las relaciones entre diversos aspectos, tal como son y tal como pueden llegar a ser con los posibles cambios.

A todo esto puede agregarse algo más, de gran importancia: necesita haber habilidad para la comunicación (un aspecto de la habilidad en las relaciones humanas), capacidad que es muy importante para todo el que deba comprender o explicar de manera efectiva muchas cosas.

Banfield,⁷ al informar sobre un proyecto que no tuvo éxito, subrayó la diferencia entre la habilidad de un burócrata y el arte de un dirigente. Hizo notar que un burócrata opera de acuerdo con reglas, sin poner especial atención en los individuos y, que debido a su preparación y experiencia, tiende a volverse especializado en la dirección equivocada del mando. Por otra parte, un dirigente competente y hábil debe considerar todos los factores —hasta donde sea posible— y tratar de llegar a una decisión que sea de máximo provecho para todos los interesados. Esta afirmación se debe interpretar como una llamada de atención frente a los peligros que las tendencias burocráticas pueden desarrollar.

Algunas actitudes y atributos de un dirigente constructivo y útil (que listamos enseguida) deben considerarlas particularmente quienes se ocupan del desarrollo agrario.⁸ El dirigente:

1. Debe estar convencido de que la gente es de importancia suprema, y debe tener un interés sincero en ayudarla a mejorar.
2. Su conducta y actuación deben estar de acuerdo con sus ideas.
3. Debe comprenderse a sí mismo: su fuerza, su debilidad, y debe ser capaz de comprender a los demás.
4. Debe reconocer que la interdependencia que abarca la cooperación es una forma de vida y no sólo un medio.

⁷ Edward C. Banfield: *Government Project*, Glencoe, Ill. (The Free Press, 1951), pp. 243-246.

⁸ Estas sugerencias, relacionadas con la dirección y prácticas de grupo, se derivan de diversas fuentes que sintetizan estudios pertinentes. Ver, por ejemplo, Start Chase, *The Proper Study of Mankind*. N. York, Harper and Bros, 1956.

5. Debe comprender a los grupos, sus problemas, la forma en que pueden funcionar de manera más efectiva, y tener habilidad para trabajar con ellos.

6. Debe estar bien informado, no sólo sobre el grupo o proyecto en que trabaja, sino sobre otros acontecimientos relacionados con el mismo.

7. Debe seguir el método científico para reunir información y aplicarla, lo mismo que ayudar a los demás a aplicarla, para que así puedan lograr la identificación y solución de los problemas.

8. Debe portarse como persona del pueblo y reconocer que su misión no es resolver los problemas por el pueblo o en su favor, simplemente, sino ayudarlo a que él mismo resuelva sus propios problemas.

La dirección debe ser considerada más como un producto de la interacción en una situación particular que como una simple posición o *status*. No debe ser considerada sólo como pertenencia del administrador o supervisor de un proyecto, o del jefe de una oficina u organización. En el desarrollo agrario, debe haber oportunidad para que surja y se debe fomentar el ejercicio de la dirección formal o informal por muchas clases de personas. De hecho, en una ocasión o en otra, casi todas las personas interesadas deben tener oportunidad de ejercer, por lo menos, cierto grado de dirección. Esto es esencial para que un proyecto tenga éxito; es parte del proceso para ayudar a la gente a madurar y desarrollarse. Gran parte de esta dirección debe evolucionar en relación con aspectos especiales del proyecto o con grupos que sean organizados con diversos propósitos. Los comentarios sobre dirección, por tanto, deben ser considerados pertinentes en relación con muchas diferentes clases de personas y para diversos niveles de dirección.

Puesto que uno de los objetivos de los proyectos de desarrollo agrícola debe ser alentar a la gente interesada para que sea cada vez más competente y autosuficiente, debe anticiparse y fomentarse la organización de grupos formales o informales con diversos propósitos, cuando se encuentren condiciones propicias para ello. Los grupos pueden crear problemas, pero también pueden ser útiles para resolverlos; pueden ayudar a alentar a la gente para que resista a los cambios, pero también pueden facilitarlos. La organización de un grupo debe ser fomentada, cuando hay un problema por resolver, o cuando hay algo por hacer que puede lograrse mejor gracias a ello. Todo grupo debe tener uno o más propósitos u objetivos claramente reconocibles que, o pueden lograrse rápidamente, en unos casos, o pueden necesitar meses o años de espera en otros. La ayuda de los dirigentes potenciales para que comprendan y utilicen efectivamente los pro-

cedimientos de grupo, debe ser reconocida como una necesidad por los supervisores y por otras personas que tienen una actividad importante y deseable. Algunas guías importantes son las siguientes:⁹

1. El desarrollo de programas significativos para el cambio o el mejoramiento, requiere los mejores esfuerzos cooperativos de personas competentes e interesadas.
2. Todos los grupos deben observar y utilizar los principios que son considerados como básicos para el logro de relaciones humanas satisfactorias, que incluyen: el respeto para el individuo; la utilización del talento de la gente que pueda contribuir; el reconocimiento de la validez creciente de conclusiones alcanzadas por dos o más personas competentes, sobre la base de un cuidadoso estudio.
3. El propósito principal de toda persona interesada debe ser ayudar a lograr mejoras efectivas.
4. La cooperación de todos los interesados debe ser sincera y de buena fe.
5. Las conclusiones deben basarse sobre pruebas pertinentes, y orientarse hacia objetivos deseables.
6. Hasta donde sea posible, debe llegarse a conclusiones por medio del consenso y el acuerdo, más que por simple mayoría de votos.

En tanto, algunas personas dotadas de ciertas características de personalidad y actitud pueden aprender más fácilmente que otros dirigentes efectivos en algunas situaciones; dentro de ciertos límites, pueden formarse dirigentes gracias a una preparación y una experiencia adecuadas. Los dirigentes buenos y efectivos para el desarrollo agrario son tan importantes que cada país debe tener un plan razonable y un programa adecuado para la preparación de los mismos. Las personas seleccionadas deben tener, generalmente, origen rural, o, cuando menos, deben estar sinceramente interesadas en la gente del campo y sus problemas y tener potencialidades de dirigentes. Deben estar adecuadamente calificadas en el terreno o zona en que deben actuar (tal como la salubridad pública, la educación, el crédito, las cooperativas, etcétera). Como tienen que trabajar con la gente, deben aprender también a comprender las culturas, los pueblos, los grupos e instituciones. Esto significa que, hasta donde es practicable, deben tener cierta preparación en las principales ciencias sociales (incluyendo la antropología social, la economía, la ciencia política, la psicología

⁹De fuentes tales como Donald W. Olmsted, *Social Groups, Roles and Leadership*, Universidad de Michigan, 1961 y Josephine Klein, *The Study of Groups*, Londres, 1956.

social y la sociología), y que han de conceder especial atención a las implicaciones y aplicaciones de estas ciencias a las zonas rurales. Es preferible que esta preparación se complete con un programa especial que comprenda entrenamiento y experiencia en la dirección, los procesos y las relaciones de grupo.

Educación y desarrollo agrario

Prácticamente todos los que han estudiado los acontecimientos sociales y económicos en Latinoamérica, concuerdan en que: 1, la educación, tanto formal como informal, es un factor de importancia vital en el desarrollo socioeconómico; 2, que hay aún muchos problemas agudos, sin resolver, relacionados con la educación; 3, que los programas que existen en muchas escuelas y comunidades no se han ajustado a las necesidades modernas; 4, que las deficiencias más serias se encuentran en las zonas rurales, y 5, que el desarrollo nacional se verá estorbado grandemente hasta que se logren mejoras sustanciales en este renglón.

Según las estadísticas de la UNESCO, entre una cuarta y una quinta parte de los niños, en Latinoamérica, no asisten a la escuela, y hay grandes zonas rurales en algunos países en donde ningún niño va a la escuela; de cada mil niños que entran a la escuela, aproximadamente 500 desertan de ella después del primer año, y 866 niños (o sea más del 80 por ciento) dejan la escuela antes de terminar el 6º año. Sólo el 6 por ciento de los niños que entran a la escuela, pasan a la secundaria y más de la mitad de éstos, desertan de ella. Sólo pasan a la universidad en mínima proporción y de éstos muchos se salen antes de graduarse. Si la educación es esencial para el desarrollo de los recursos humanos y naturales, hay una notable falta de desarrollo o desperdicio de recursos naturales en muchos países latinoamericanos. Unos cuantos países (como México y Venezuela) han logrado notables progresos durante los últimos años, pero aún hay serios problemas educativos que no han sido resueltos ni siquiera en estos países.

Para mejorar esta situación, se requiere no sólo una planeación cuidadosa, sino mucho tiempo y esfuerzo. La actual población aumenta en un 3 por ciento o más por año, en varios países, y puede llevar rápidamente al empeoramiento de las oportunidades educativas para gran parte de la población. Para proporcionar educación adecuada a millones de niños que nacen cada año y, al mismo tiempo, mejorar las oportunidades de los que ya están o deberían estar en la escuela y para reducir el analfabetismo de los adultos, se necesita un esfuerzo mucho mayor, mejor

planeado del que se realiza hasta hoy en la mayoría de los países. En 1960 (según los datos publicados en el número de septiembre de 1963 de la revista *Americas*), sólo cuatro de los países latinoamericanos dedican más del 3 por ciento (solamente uno de ellos el 4 por ciento) de su producto nacional bruto a la educación; ocho dedican menos del 2 por ciento. Las autoridades están generalmente de acuerdo en que el mínimo debe ser de 4 por ciento en cada país, para lograr un progreso sustancial en el desarrollo nacional.

Un problema básico para cada país consiste no sólo en ver cómo se proporciona educación, sino cuál es el tipo de educación que se necesita. Las escuelas que insisten sobre los valores tradicionales de las clases superiores, proporcionan un programa que está muy alejado de la realidad para una gran proporción de la población, debido a que los valores sociales dominantes, enseñados en dichas escuelas, frecuentemente están en contradicción con las experiencias de quienes están en desventaja cultural. Varios países han encontrado que cuando el tipo de educación que se ofrece no es realista, en términos de las necesidades modernas, las contribuciones que se hacen al desarrollo social y económico son muy limitadas.

Las deficiencias y fallas en la educación rural, en muchas regiones, complican mucho y estorban seriamente el problema del desarrollo agrario. Como indica Betancourt Mejía:¹⁰ “La reforma agraria es uno de los problemas más difíciles de cualquier país; sin una buena base educativa, no puede esperarse mucho de la reforma agraria, fuera de la distribución de la tierra.”

Otro autor dice:

“Los estrategas económicos piensan que para resolver los problemas económicos y sociales de Latinoamérica se deben tomar, desde luego, dos medidas: reformar las normas de tenencia de la tierra y modificar los sistemas educativos. Ésta es otra manera de decir que las relaciones entre la tierra y el hombre son muy importantes. La tierra y la educación están relacionadas. La reforma agraria sin educación puede crear mayores problemas económicos; la educación, sin reforma agraria, crea problemas sociales.”¹¹ La información que aparece en un informe de 1958 de la Oficina Internacional de Educación sobre las “Facilidades para

¹⁰ Gabriel Betancourt Mejía, “Education: Backbone of the Alliance for Progress”, *Americas*, vol. 15, núm. 9, septiembre 1963, pp. 2-7.

¹¹ Fernando Del Río: “Agricultural Education in Latin America and Its Promise for the Future”. *Phi Delta Kappan*, vol. XLV, núm. 4, January 1964, p. 202.

la educación en las zonas rurales”, indica que, en la mayoría de los países latinoamericanos: 1, hay el mismo plan de estudios para las escuelas rurales y para las urbanas; 2, hay escuelas primarias incompletas (es decir, de 1, 2, 3 ó 4 años, para los niños campesinos en muchas regiones), y 3, que cerca del 70 por ciento de los maestros de las escuelas rurales no tienen certificados de normal. Así pues, muchos niños apenas se inician en la alfabetización y, debido a la falta relativa de material de lectura, pronto vuelven a caer en el analfabetismo. Además, en algunas regiones, tales como el noreste del Brasil, más del 50 por ciento de los niños no tienen acceso a ninguna escuela. El resultado de esta situación es que el índice de analfabetismo es de entre dos y diez veces más alto en las zonas rurales que en los centros urbanos. Así pues, la gente que vive en muchas zonas rurales tiene tantas dificultades para educarse que retarda seriamente el desarrollo de la nación.

El que los cursos y el material de instrucción en las escuelas rurales sean generalmente los mismos, pero más limitados que los que se usan en las escuelas urbanas, y que la enseñanza sea menos efectiva; el que los planes de estudio no estén adaptados a las necesidades; el que se conceda importancia casi absoluta a la enseñanza teórica, y el que los exámenes estén ligados en forma irreal a este sistema de enseñanza, contribuye al enorme índice de deserción, que resulta económicamente ruinoso. Las escuelas, así, proporcionan a los niños y a sus padres poca ayuda en la preparación para condiciones distintas a aquellas a las que están acostumbrados. El programa de educación, sencillamente, ni contribuye al aprendizaje científico ni ayuda a abrir el camino para los cambios necesarios. El problema de preparar a la gente para que tenga éxito en la reforma agraria es, pues, muy complicado, por falta de una base educativa y seguirá siéndolo hasta que se mejore el programa educativo en la mayoría de las zonas rurales, pues debe concederse especial atención al tipo y calidad de educación que se ofrece a quienes están afectados por dichos proyectos. Si se descuida esta importante necesidad, el proyecto se verá estorbado seguramente y, muy probablemente, fracasará.

Como parte integral del plan, debe proporcionarse escuelas primarias de alta calidad para todos los niños para que, por lo menos los más competentes, tengan acceso a buenas escuelas secundarias. Los maestros deben ser preparados especialmente para ajustar su plan de estudios a las necesidades e intereses de los alumnos y de sus padres. Debe concederse mayor atención al problema de ayudar a los niños para aprender a estudiar, analizar y pensar, a través de problemas que les interesen a ellos y a sus

padres, como medio para ayudar a lograr las mejoras necesarias y eliminar las tradiciones cuando éstas estorben.

Además, los maestros de estas escuelas deben estar preparados para cooperar con el resto del personal, a fin de asegurar que se conserven las relaciones necesarias entre la educación y los programas de desarrollo. En realidad, las escuelas deben convertirse en escuelas de la comunidad, pero, con salvaguardas destinadas a asegurar que los maestros cooperen en los proyectos de la comunidad, pero evitando que se metan tanto en ellos, que descuiden su responsabilidad básica, que es la educación de los niños.

En muchas zonas rurales, sólo los hijos de los terratenientes más ricos tienen oportunidad de adquirir una educación universitaria, y los programas que siguen generalmente tienen poca relación o importancia para el desarrollo agrario. Las leyes y la filosofía tienen gran valor y prestigio, y la agricultura, y aun algunas de las ciencias sociales—hasta los últimos años—, han tenido un valor relativamente bajo. Aunque la situación está cambiando, se necesitan cambios aún más rápidos. Muchos dirigentes potenciales y muchos técnicos de las zonas rurales tienen que ser preparados para que sirvan en estas zonas. Parte de esta preparación puede y debe ser proporcionada por la escuela secundaria, a través de departamentos especiales de agricultura, economía doméstica, tiendas rurales, etcétera, o en algunos casos a través de escuelas especiales. No obstante, también deben tomarse medidas para que los jóvenes rurales más competentes se preparen para servir como especialistas de suelos o cosechas, como veterinarios, maestros, técnicos en salubridad pública, sociocientistas y especialistas de otros temas importantes, con los que puedan contribuir para el desarrollo rural o nacional.

Si, en un sentido fundamental, “aprendizaje” es todo cambio de conducta que persiste para que la educación contribuya al desarrollo, debe ayudar a producir cambios efectivos, perdurables, en la conducta.

La gente cambia su conducta, generalmente, cuando piensa que el cambio traerá ventajas.

Como los hábitos y las tradiciones están profundamente enraizados, los cambios ni se producen fácilmente ni pueden imponerse rápidamente. El proceso de desarrollo (proceso para ayudar a la gente a desear la introducción de cambios que le sean benéficos) es complicado, y tiene muchas incertidumbres. Por esto la educación proporcionada a través de la escuela, y la instrucción de los niños y adultos en las zonas rurales, no sólo necesita ser práctica y significativa, sino que debe completársela de muchas maneras.

Así pues, en muchas regiones, los programas para la educación se encuentran íntimamente relacionados y suplementados por un proceso conocido comúnmente como "desarrollo de la comunidad" (como aspecto significativo y funcional de la planeación comunal y nacional, y como aplicación de los planes de mejoramiento). Éste reconoce que la gente puede y debe interesarse por mejorar sus condiciones de vida, y que puede hacerlo si tiene información y ayuda adecuadas. También reconoce que el desarrollo económico y el social no deben estar separados entre sí y, al mismo tiempo, concede todo su valor e importancia a los elementos sociales en el proceso de desarrollo (como consta en el informe de 1963 de la Comisión Social de las Naciones Unidas).

Hace unos cuantos años, el presidente de la Fundación del Cercano Oriente, mencionó tres principios que consideraba deberían seguirse como guías para elevar el nivel de vida de una comunidad o zona subdesarrollada:¹²

1. *Deben tratarse, simultáneamente, todos los aspectos del mejoramiento.* No se puede comenzar con la educación de los hombres y dejar que las mujeres se eduquen solas. No se puede concentrar la atención sobre el mejoramiento agrícola y esperar que la salubridad mejore hasta que se haya logrado mejorar la agricultura.

2. *La gente de la comunidad debe participar en el programa desde el principio.* Con mucha frecuencia, lo que se llama "desarrollo de la comunidad", no es otra cosa que medidas aisladas para lograr algún mejoramiento físico en la vida de la aldea mediante la construcción de elementos (tales como edificios para escuela, centros de mejoramiento social, pozos, etcétera). Aun cuando se proporcionan mejoras físicas se hace poco por interesar a la gente que debe beneficiarse con el proyecto.

3. *El problema básico de elevar el nivel de vida de la aldea es de carácter educativo.* Esto no quiere decir que sea educativo en el sentido de una escuela institucional... El objetivo de todo plan sano de desarrollo rural (ya se llame agrícola, sanitario o comunal) es educativo. Si permitimos que nuestros éxitos se midan por los edificios construidos, la maquinaria y los objetos físicos, más que por las acciones permanentemente modificadas de la gente, sólo demostramos que no hemos comprendido ni la naturaleza ni la solución del problema. Miniclier,¹³ que ha trabajado en proyectos de desarrollo de las co-

¹² John S. Bordeau, "The Meaning of Community Development", *Community Development Bulletin*, September, 1956, pp. 1-7.

¹³ Louis M. Miniclier: "Economic Development and Community Development", *Community Development Review*, vol. 8, núm. 2, June, 1963, p. 28.

munidades durante muchos años, recientemente hizo notar que el desarrollo de la comunidad:

1. Aumenta la confianza en el gobierno, creando una nueva imagen del mismo. (Frecuentemente, en el pasado, "gobierno" significaba sólo confiscación, reglamentación, conscripción, imposición.)

2. Crea canales de comunicación entre la gente que se encuentra al nivel de la comunidad y diversos escalones gubernativos, lo que permite un libre intercambio de servicios e ideas.

3. Da a la gente experiencia en el uso de los procesos democráticos, y esto puede dar por resultado la creación o fortalecimiento de instituciones locales.

4. Introduce cambios que la propia gente desea y acepta, dándole así al cambio mayor oportunidad para llegar a ser duradero que cuando el mismo es impuesto desde el exterior.

5. Interesa a las generaciones actuales y, al mismo tiempo, les enseña a tener esperanza en el futuro, tanto propio como de sus hijos.

6. Introduce el cambio con una modificación mínima de la norma cultural... El resultado final del desarrollo efectivo de la comunidad es la creación de comunidades estables y autosuficientes, con un sentido de responsabilidad política y social.

Varios países latinoamericanos han concedido gran importancia a los programas de desarrollo de la comunidad durante los últimos años (en cuanto al aspecto integral de sus planes nacionales de desarrollo rural). Por ejemplo: Venezuela ha logrado notable desarrollo en la coordinación voluntaria y la cooperación entre los organismos adecuados, cada uno de los cuales ha realizado importantes contribuciones. Carola Ravell, directora del programa, ha logrado, con un reducido personal, notable coordinación y cooperación, que abarcan organismos y departamentos apropiados. Ella nos dice: ¹⁴

El desarrollo de la comunidad es de importancia vital para los países que se encuentran en la etapa inicial e intermedia de desarrollo económico y social, puesto que es un método para producir y acelerar el cambio social en un nivel local.

...La contribución que el desarrollo de la comunidad puede hacer para el desarrollo integral del país dependerá de los vínculos que lo

¹⁴ Carola Ravell: "Community Development in Venezuela". *Community Development Review*, vol. 8, núm. 2, June 1963, pp. 79-87.

liguen con el plan nacional. Si estos vínculos son íntimos y la comunidad siente que es parte integral del esfuerzo nacional, el plan puede convertirse en poderoso instrumento favorable a un desarrollo equilibrado.

Asociaciones rurales y desarrollo

Al planear y aplicar un programa de desarrollo agrario para muchas regiones o comunidades, hay que tomar en consideración muchos factores. Éstos incluyen: las costumbres, las tradiciones y creencias, la estructura social y de poder, el nivel de educación de los adultos y las facilidades para los niños, la naturaleza de las anteriores experiencias agrícolas de propietarios, arrendadores o trabajadores, y su experiencia (o falta de experiencia) en cuanto a realizar labor de conjunto o en la cooperación en diversas materias (como el apoyo a las escuelas, los programas de salubridad, las asociaciones de trabajadores o propietarios y las cooperativas). El problema del desarrollo puede resultar más complicado en una zona en donde la gente ha tenido escasa o ninguna experiencia de esta clase (o en donde se han formado facciones antagónicas) que en un sitio en donde la gente haya tenido experiencias venturosas en la cooperación.

La gente del campo, en muchos países latinoamericanos ha tenido, respecto de las asociaciones y cooperativas, menos experiencia que la de los campesinos de Estados Unidos de América y de los países europeos. Aun en países como México, que han pasado ya ciertas fases de la reforma agraria, las asociaciones y las cooperativas generalmente no han avanzado hacia la madurez. Parece que hay diversas variables, sociales y económicas, relacionadas con puntos de vista sobre la organización y la estructura económica, que afectan el proceso, y dan por resultado ciertos problemas, tendencias y características distintivas.

Puesto que muchas asociaciones (y especialmente el movimiento cooperativo) se originaron como instrumentos correctivos para los fracasos y los problemas surgidos de la revolución industrial, no es raro que este movimiento haya tenido, hasta ahora, un impacto relativamente débil y que no se haya incorporado aún totalmente el mecanismo socioeconómico de los países de Latinoamérica que se encuentran todavía en las primeras etapas de la industrialización. Sin embargo, la tendencia va haciéndose más pronunciada en muchas zonas urbanas, y ya ha dejado su efecto en algunas zonas rurales. La idea de que las asociaciones y cooperativas puedan servir no sólo como correctivas, sino también como

instrumentos positivos y estabilizadores en la planeación para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones en las zonas rurales ya está siendo aceptada y utilizada.

Hasta ahora, las contribuciones de los sociocientistas a través de estudios de las organizaciones rurales han sido limitadas, debido, en parte, a su participación relativamente insignificante en la planeación gubernativa pero, también, y quizás sobre todo, debido al reducido número de quienes hasta los últimos años, se han interesado en dichos estudios. Pero hay numerosas monografías de los antropólogos sociales, que proporcionan valiosa información sobre los diversos tipos, normas y características de las comunidades rurales en Latinoamérica. Así es posible considerar ciertas divisiones regionales basadas sobre tipos y normas de comunidades.

Una de las más importantes es la zona llamada "América nuclear", en donde antiguas civilizaciones tales como la inca, la mexicana y maya produjeron comunidades nativas muy características.¹⁵ En el altiplano de los Andes, la organización comunal tipo *ayllu*, al principio, favoreció el desarrollo de algunos tipos de asociaciones cooperativas, pero dichas comunidades estén deformadas ahora debido a la interferencia de otro tipo de cultura. La cooperación que se observa actualmente en dichas comunidades parece ser, más un mecanismo de defensa que una supervivencia de las formas tradicionales de asociación. Sin embargo, parecen tener grandes posibilidades. Por ejemplo, el sistema de irrigación y todas las prácticas e instituciones relacionadas con dicho sistema pueden utilizarse para estimular el mejoramiento de las asociaciones rurales, como ha sucedido en algunos países del Lejano Oriente. Desde este punto de vista, las perspectivas del Perú y de otros países de la costa del Pacífico (en donde el sistema de irrigación ofrece la posibilidad de buenos planes de colonización) son alentadoras. El hecho de que estas comunidades nativas no hayan sido usadas como base para la extensión de la cooperación parece explicarse por los defectos y fracasos de la estructura agraria y de la política de estos países, como lo han indicado varios autores.¹⁶ El predominio de los latifundios en ciertas regiones y de los parvifundios en otros —con el tipo de relaciones humanas que se encuentra en ellos— estorba el desarrollo de las cooperativas y de

¹⁵ Harold Osborne: *Indians of the Andes*. London, Routledge and Kegan Paul, Ltd., 1952.

¹⁶ Véase Thomas R. Ford: *Man and Land in Peru*, University of Florida Press, 1962, and John Gillin: *Moche, a Peruvian Coastal Community*, Washington, Smithsonian Institute, 1945.

otras asociaciones. En estas condiciones, rara vez aparecen las asociaciones voluntarias.

En segundo lugar, en vastas regiones de Latinoamérica a las que fueron trasplantadas las instituciones municipales de la cultura ibérica, no existe una norma para ellas en las comunidades nativas. La amplitud del territorio y la baja densidad de población de estas regiones (como en Brasil) ha dado por resultado una norma especial de colonización, que se caracteriza por la falta o la debilidad de una estructura de comunidad. Toda acción gubernativa, por bien intencionada que sea, tiende a perderse en la distancia física y social que separa a estas comunidades de los centros gubernativos. El resultado es que, casi siempre todo esfuerzo para introducir el mejoramiento agrario se convierte en instrumento político-electoral que sirve al "coronelismo" regional. Más recientemente, la introducción de asociaciones rurales en forma de sindicatos de trabajo en algunas regiones, ha producido un agudo conflicto de clases que, frecuentemente, no hace esfuerzo constructivo para resolver los problemas básicos. Dichas asociaciones, en lugar de unificar, frecuentemente tienden a dividir una organización comunal ya de por sí precaria.

Una cooperativa es, por naturaleza, un tipo de asociación voluntaria basada sobre el interés mutuo y la organización racional. Desde este punto de vista, en muchas zonas rurales sólo quienes pertenecen a la clase de los pequeños productores pueden tener base para comprender y apreciar los objetivos y potencialidades del movimiento cooperativo.

Las otras asociaciones rurales deberían comenzar por construir una base similarmente firme. ¿Cómo y en qué circunstancias puede haber una base para crear una categoría de pequeños productores o grupos similares en diversos tipos de regiones en Latinoamérica? Son pocos los estudios especiales sobre los problemas y sobre las posibilidades de que se dispone.

Hay la urgente necesidad de que los economistas, los antropólogos sociales, los sociólogos y todos los sociocientistas, cooperen o se complementen en su trabajo y en el estudio sobre el terreno, tanto de las asociaciones rurales como de otras organizaciones de diversas clases, para determinar los factores que o han conducido a su formación o la han estorbado, y los que o han contribuido a su éxito o a su fracaso. Estas organizaciones, si se desarrollan y utilizan debidamente, pueden contribuir al desarrollo de los programas agrarios, facilitando mucho su aplicación. Por tanto, los planes de desarrollo agrario en todos los países deben tener en cuenta el fomento de dichas asociaciones y grupos, y la

utilización de sus servicios en beneficio de las comunidades afectadas y del plan y programa de desarrollo nacional.

Consideraciones sobre la realización del cambio

El desarrollo agrario no se produce en ningún caso (independientemente de que sea necesario) a menos que ocurran ciertos cambios; cambios legales, en la estructura financiera, en las prácticas agrícolas, en las costumbres y en otros aspectos. Pero, siempre, debe haber cambios en las gentes, en sus puntos de vista, en sus actitudes, en sus ideas, en su comprensión, en sus costumbres, hábitos y métodos de hacer algunas cosas, en su forma de trabajar, en el modo de relacionarse con los demás. Esto significa que debe haber cambios en los individuos. Los cambios en la gente no se realizan ni fácil ni rápidamente. Generalmente, la conducta, las creencias y las actitudes de un individuo cambian sólo en el grado mínimo exigido por la situación inmediata de su vida.

El proceso de cambio abarca muchos factores,¹⁷ algunos de los cuales no son bien comprendidos, ni siquiera en nuestros días. El papel de quienes participan en el proceso, para ayudar a efectuar el cambio (frecuentemente mencionados como "agentes del cambio"), es muy importante, y frecuentemente es difícil. Ha habido frecuentes fracasos que, aparentemente, se deben —en su mayor parte— a que quienes intentan provocar el cambio suponen o que se pueden imponer, o que debe ser el resultado directo de explicaciones lógicas basadas en información adecuada, o que el proceso es sencillo y que se realizará fácilmente.

Resulta claro que, aun la forma de vida más miserable o las peores condiciones de trabajo no aseguran necesariamente que los cambios favorables sean aceptados rápidamente; dichas condiciones frecuentemente dan por único resultado: o una lamentable resignación por parte de algunos, o violentas reacciones irracionales por parte de la gente. Se logra mejor el cambio cuando una persona vive una serie de situaciones o experiencias en las que la nueva conducta le produce grandes satisfacciones (preferiblemente sin excepción) y en que la antigua ya no le es satisfactoria. Un informe del comité de la UNESCO, preparado hace unos cuantos años, incluye algunos excelentes descubrimientos y observaciones referentes a cómo debe hacerse aceptable el cambio técnico, y cuáles son los principios, básicamente psicológicos, que pueden usar los

¹⁷ Ver, por ejemplo, Ronald Lippitt, Jeanne Watson and Bruce Westeley: *The Dynamics of Planned Change*. New York, Harcourt, Brace and World, Inc., 1958.

consejeros y técnicos durante el proceso del cambio.¹⁸ Los siguientes puntos, en su parte principal, han sido adaptados de dicho material.

1. Los agentes del cambio deben comprender que tanto su conducta, sus creencias y actitudes, como las de las personas con quienes trabajan, son tradicionales y han sido aprendidas; *que no son universales y automáticas* y que no deben serles impuestas a los demás.

2. Las creencias y actitudes de cada persona dan continuidad a su personalidad; es decir, que tienen para ella una utilidad funcional. Por tanto, los agentes de cambio deben reconocer que una tendencia a aferrarse a sus antiguas creencias y prácticas debe ser interpretada de acuerdo con esta idea, y *no como prueba de terquedad o estupidez*.

3. Todo cambio propuesto debe estudiarse y examinarse desde el punto de vista de los individuos que son expuestos a él. Se debe hacer la siguiente pregunta: *¿Qué les parece este cambio a aquéllos a quienes afectará directa o indirectamente?*

4. Los expertos deben mantenerse constantemente en guardia en contra de la conclusión, aparentemente lógica, de que la manera de tratar un cambio, en cualquier aspecto de la vida, es tratar de aplicar un patrón para los cambios de todos los aspectos. También deben reconocer que, aunque puedan predecir el ámbito dentro del cual pueden responder los seres humanos, no pueden predecir las respuestas individuales concretas.

5. Todo cambio importante en la vida de un individuo tiende a introducir cierto grado de tensión emocional; es decir, cierto grado de inestabilidad o desarmonía en la forma en que se organizan sus creencias o actividades.

6. La frustración y las tensiones pueden provenir del medio físico, de limitaciones biológicas, de la formación psicológica, o del medio social, y pueden tener consecuencias buenas o malas. Toda persona interesada en el cambio debe preocuparse por aumentar las buenas consecuencias y disminuir las que sean dañinas.

7. Cuando persiste y se intensifica la frustración, pueden aparecer algunas consecuencias indeseables, tales como: tratar de volver a las antiguas formas de conducta; utilizar una conducta inmadura; recurrir a

¹⁸ UNESCO: *Cultural Patterns and Technical Change*. Margaret Mead, Editor. Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1954, pp. 286-295.

actos agresivos; retirarse psicológica o físicamente, o tratar de impedir la aparición de una tensión provocando la reacción.

8. Una forma efectiva de fomentar el aprendizaje de las nuevas formas de conducta y actitud es agregándoles en forma rápida y consistente alguna forma de satisfacción apropiada (por medio del elogio consistente, del otorgamiento de privilegios, de la mejoría de la posición social o de la mejor integración con el grupo).

9. El proceso de aceptación del cambio es más rápido cuando un individuo se enfrenta a condiciones nuevas e inesperadas que cuando requiere algunos ajustamientos, o cuando, simultáneamente, las viejas formas de conducta y actitud proporcionan escasa o ninguna satisfacción al individuo, o tropiezan con alguna forma adecuada de desaprobación o de castigo. Sin embargo, hay que tener cuidado, para asegurar que esta forma de fomentar el nuevo aprendizaje no conducirá a abusos.

10. La habilidad de un individuo para aprender las nuevas actitudes o formas de conducta es función de la forma en que percibe la situación. Toda nueva información que está al alcance de un individuo, pero que contraría su conducta acostumbrada, sus creencias y actitudes, puede ser rechazada y puede darse el caso de que ni siquiera sea percibida. A veces, la percepción depende tanto de un conjunto sumergido de creencias fundamentales, que no es posible que se cambie una práctica hasta que se altera toda la estructura de creencias.

11. Un cambio técnico puede ser percibido por los individuos afectados en una perspectiva mejor si puede incorporarse a una norma incambiada de relaciones, y si se aprovecha así la forma en que la percepción humana organiza los objetos o los eventos en términos de cierto tipo de similitud.

12. Puesto que la conducta, las creencias y actitudes de un individuo son compartidas por todos los miembros de su grupo cultural, puede necesitarse encontrar cómo efectuar un cambio en los objetivos o sistemas de conducta de todo el grupo, antes de buscar y conseguir un cambio en la conducta de un determinado individuo en un aspecto particular.

13. Es esencial reconocer y utilizar el hecho de que el individuo es, al mismo tiempo, un recipiente del cambio y un mediador o agente del cambio.

14. Los agentes del cambio tienen una amplia selección de métodos que pueden utilizar; éstos incluyen: a) tratar de influir directamente al

individuo afectado; b) alterar el medio, de modo que se altere su percepción; c) crear situaciones dentro de las cuales continúe en contacto con los nuevos acontecimientos; d) trata de satisfacer las necesidades y emociones que se encuentran en la base de las formas de conducta existentes, de tal manera que incluyan el cambio propuesto o crear apoyo social para el individuo que adopta las nuevas formas de conducta.

La elección de un método, o de una combinación de métodos, debe hacerse sólo después de realizar un cuidadoso estudio de todos los factores pertinentes.

Los planes nacionales para el desarrollo agrario incluyen, necesariamente, por lo menos, por implicación, planes de cambio y desarrollo de los individuos, comunidades y regiones. La siguiente afirmación sobre el desarrollo nacional y de la comunidad, preparada por el personal del Instituto de Estudios Rurales, debe, pues, ser de interés para todos los que se ocupan de la importancia del cambio que afecta a las zonas y personas rurales:

1. Hay importantes mejoras sociales, económicas y de otras clases que deben hacerse en toda nación y en todas las comunidades. La necesidad de mejoramiento es especialmente urgente en las regiones y comunidades subdesarrolladas.

2. A largo plazo, la mejor manera de asegurar las mejoras necesarias, en cualquier sociedad, consiste en mejorar la educación de la gente. Al mejorar así los conocimientos, las ideas, la comprensión y habilidad de la gente, se logra la clave para mejorar una comunidad o una nación.

3. El cambio social puede realizarse en cuatro formas, o a través de una combinación de dos o más de ellas: 1º, a través de un proceso de evolución; 2º, a través de una revolución; 3º, a través de la difusión; 4º, a través de la acción planeada. El primer método es lento e irregular; el segundo, puede resultar o notablemente efectivo o violento y destructivo; el tercero es, generalmente, útil pero lento, y el cuarto es —teóricamente— el mejor, pero, frecuentemente, o se descuida o se hace en forma inepta o inefectiva.

4. La planeación efectiva para el cambio social debe fundarse en un verdadero deseo de la gente para lograr el cambio, y en la voluntad de los miembros a realizar acciones que conduzcan al cambio.

5. El objetivo de todo programa de desarrollo nacional o de la comunidad debe ser promover y facilitar los cambios necesarios en el orden social y económico; pero, en una forma ordenada (mejoramientos), lle-

vando al máximo el mejoramiento y las contribuciones de los individuos (como personas y como miembros de los grupos que cooperan) y conservando, protegiendo y aumentando, así, el respeto por los derechos y obligaciones de todo ciudadano.

6. Hasta donde sea posible, las mejoras más deben planearse cuidadosa y sistemáticamente que dejarse a la casualidad o al capricho; los objetivos deben establecerse por acuerdo entre las personas informadas y competentes que han de cooperar a lograrlos.

7. El desarrollo nacional y el de la comunidad se relacionan en muchas formas. La debilidad en la planeación y desarrollo nacional estorba en todas las comunidades; la debilidad en las comunidades de cualquier tipo retarda la planeación y el progreso nacionales.

8. Los planes nacionales deben establecer medidas tanto para el desarrollo nacional como para el de la comunidad. Deben hacer que el gobierno nacional: 1º, implemente directamente sólo los aspectos del plan general que deban aplicarse en nivel nacional; 2º, estimule y aliente la planeación estatal y local en los aspectos que sean apropiados para que en ellos se tomen decisiones estatales y locales, que —si se emprenden con alcance nacional— pueden retardar o desalentar la iniciativa local, tendiendo a aumentar o perpetuar una centralización y un dominio innecesarios.

9. El desarrollo e implementación cuidadosa de los planes apropiados para el mejoramiento de la vida rural y de su economía son esenciales para un desarrollo equilibrado y para un progreso continuo, en cualquier nación. Ningún aspecto de la economía o de la cultura puede descuidarse, ni puede permitirse que rezague ninguno, pues ello estorbaría los otros aspectos. Los cambios están, frecuentemente, interrelacionados.

10. En tanto que los planes nacionales, desarrollados con prudencia y cuidado, son esenciales para un verdadero progreso nacional, los estudios sobre la comunidad y los programas de desarrollo de la comunidad no deben descuidarse o retardarse. De hecho, los programas importantes de desarrollo de la comunidad pueden estimular y facilitar el proceso de planeación nacional.

11. El proceso de planeación comprende muchos pequeños aspectos implícitos y, por tanto, debe ser estudiado continuamente y debe ser mejorado para evitar errores o corregir los que tenga. La mejor defensa la proporcionan personas competentes, sinceramente interesadas en el mejoramiento nacional y de la comunidad, en cuanto las mismas cooperen en

el proceso de desarrollo y evaluación de los planes. El proceso corre más riesgos de ser defectuoso o peligroso cuando es aplicado por personas mal informadas, egoístas, que se preocupan primeramente de sus propios intereses creados.

12. Todos los planes deben incorporar una evaluación, destinada a descubrir las imperfecciones tan pronto como sea posible, a fin de que puedan tomarse medidas para remediarlas, hacer los ajustamientos necesarios y evitar resultados indeseables.

Necesidad de más estudios

En la mayoría de los países, los problemas del desarrollo agrario son tan urgentes que deben prepararse planes e implementarse ciertas fases de los mismos con mínimo retardo. Aunque ha habido relativamente pocas investigaciones relacionadas con muchos aspectos del desarrollo agrario, ya no puede posponerse la planeación o implementación hasta que puedan hacerse la mayor parte de los estudios necesarios. Por tanto, los gobiernos deben establecer organismos competentemente atendidos, que puedan reunir la mayor información posible incluyendo los descubrimientos de estudios ya terminados, que puedan —también— desarrollar planes completos sobre la base de esta información, y puedan comenzar a implementar por lo menos ciertos aspectos de estos planes.

El hecho de que deben hacerse planes e iniciarse proyectos lo más pronto posible no significa que haya que descuidar la necesidad de estudios e investigaciones posteriores. Por el contrario, hay dos importantes tipos de estudios que deben emprenderse en forma continua en todos los países: 1, estudios sobre los problemas básicos y de origen, y 2, estudios sobre los proyectos en marcha. También deben iniciarse estudios continuos e investigaciones por la Organización de Estados Americanos, y debe establecerse el intercambio de información, de planes de estudio y de resultados, en forma regular, entre los países, de manera que todos tengan oportunidad de beneficiarse con las experiencias y descubrimientos de los demás.

Muchos estudios adicionales sobre algunos de los problemas básicos son, también, urgentemente necesarios, como lo indican las autoridades en la materia. Así, por ejemplo, Galjart¹⁹ mencionó recientemente cinco estudios esenciales a los que deben contribuir los sociólogos y los antropólogos

¹⁹ Benno Galjart, "El sociólogo ante la reforma agraria". *América Latina*, núm. 2, abril-junio, pp. 73-87.

culturales: 1, una descripción de las características culturales (valores, normas, esperanzas, etcétera) de los campesinos y arrendatarios que pueden influir sobre la forma en que se practica la agricultura; 2, un estudio de los incentivos (incluyendo propósitos y resultados esperados por la gente en las zonas rurales); 3, una investigación de las características de los campesinos buenos y malos; 4, un estudio de las cualidades de la dirección formal e informal en la zona, y 5, una evaluación de las implicaciones culturales y estructurales, tanto de las innovaciones propuestas, como de las prácticas tradicionales que tendrán que ser abandonadas si se adoptan nuevas prácticas.

Otros estudios básicos podrían incluir: 1, problemas, prácticas y actitudes de los analfabetas y casi analfabetas en las diversas regiones, en contraste con las de quienes tienen educación; 2, los aspectos de los planes de estudio y procedimientos escolares mal adaptados a las necesidades de la zona y el impacto de los cambios seleccionados; 3, las prácticas y actitudes de las personas que han sido propietarios de pequeños lotes, de quienes se han empleado sólo como trabajadores y de quienes han sido arrendadores o medieros de la hacienda; 4, las relaciones efectivas de trabajo y poder; 5, la migración regional y nacional, las tendencias y normas de colonización, y 6, una valorización global de los cambios recientes, los progresos y problemas en varios aspectos del desarrollo agrario en Latinoamérica.

Debe haber otros estudios de proyectos específicos, para proporcionar información que pueda usarse como base para apreciar y revisar los planes. Desgraciadamente, en muchos países, casi todos los proyectos han sido planeados e inaugurados, y han fracasado o han triunfado, pero sin que se hayan reunido pruebas objetivas para determinar qué factores influyeron en su triunfo o fracaso. En otras palabras, en la mayoría de los casos, como no se han reunido pruebas objetivas sobre las causas del éxito o el fracaso, los juicios tienen que hacerse sobre la base de opiniones personales, a veces interesadas.

Afortunadamente, la UNESCO proporcionó una excelente guía, hace algunos años.²⁰ Ese manual subraya el punto de vista de que el desarrollo social y económico es el resultado del cambio, y de que ciertos tipos de cambio son de importancia estratégica para transformar el sistema social en uno que se caracterice por un proceso de autosostenimiento en el adelanto técnico. Los cambios que deben estudiarse se agrupan en tres:

²⁰ UNESCO, *Measuring the Results of Development Projects*, preparado por Samuel P. Hayes, Jr., Paris, France, 1959.

1, cambios en los individuos (su formación, habilidad y actitudes); 2, cambios en las relaciones e instituciones sociales, comunicación interpersonal, oportunidad económica, poder de los grupos que participan en estos cambios, etcétera, y 3, cambios en el capital invertido (mayores inversiones en la educación, la salubridad, los transportes y las comunicaciones y el aumento en la confianza hacia la administración pública).

En ese manual, se mencionan también las siguientes medidas para planear y conducir estos estudios: 1, preparación de una descripción, escrita, del proyecto de desarrollo y sus objetivos; 2, decisión sobre qué tipos de datos se necesitan y cómo se han de obtener; 3, reunión de los datos deseados, que ayuden a planear el proyecto, o que ayuden durante la realización del mismo, que ayuden a administrarlo y que, después de aplicado, ayuden a la planeación futura, y 4, análisis e interpretación de los descubrimientos y revisión de los mismos por las diversas partes interesadas.