

CAPITULO I

LA REFORMA AGRARIA Y LA ADMINISTRACION RURAL

El objetivo principal de este capítulo y los siguientes es facilitar la aplicación de los conceptos básicos y teóricos del análisis de administración rural al desarrollo agrícola de la América Latina. Los productores agrícolas han estado manejando sus negocios y tomando decisiones sobre ellos durante muchos siglos, pero la idea de una ciencia de la administración rural es relativamente nueva; sin embargo, esta disciplina puede contribuir en mucho al proceso del desarrollo rural.

El desarrollo rural implica cambios tanto en los asuntos públicos como en los privados. Los cambios necesarios en la esfera pública frecuentemente se agrupan bajo el amplio título de Reforma Agraria; muchos de los cambios necesarios en la esfera privada se agrupan dentro de la denominación de Administración Rural. Pero estas dos clases de cambios están interrelacionados, y es así como los problemas de la reforma agraria requieren la atención tanto del analista de administración rural como del abogado, del sociólogo y de los representantes de otras disciplinas.

EL CAMPO DE LA REFORMA AGRARIA

Reforma Agraria es un proceso de reajuste de las instituciones económicas y sociales de un país de tal manera que los productores en particular, y la agricultura en total, puedan servir más eficientemente los intereses públicos. Tal proceso de reajuste implica cambios en las instituciones sociales que afectan la tenencia de la tierra, la tributación, el crédito, la educación, el mercadeo, y la organización de cooperativas. También es probable que afecte el patrón total de la organización y operación de los negocios rurales dentro del país o sociedad.

Las metas o fines de la reforma agraria pueden ser tan diversos como son los individuos o grupos que componen la sociedad, y algunos de aquellos pueden ser completamente contradictorios. Pero aun sin tener en cuenta la manera como estas diferencias pueden ordenarse en determinado medio político, las necesidades y oportunidades de una reforma agraria no pueden determinarse o medirse exactamente sin un conocimiento completo de las posibilidades que ofrecen las unidades de operación para una organización y manejo más productivo.

La unidad de operación puede ser una finca familiar, una hacienda, una cooperativa o una empresa pública. En cada caso, la unidad de operación será manejada con cierta combinación limitada de recursos y con algunos objetivos específicos. Algunas unidades se operan con el objeto de obtener la más alta retribución al capital invertido; otras, para obtener la más alta retribución a una determinada fuerza de trabajo; otras tienen como objetivo proporcionar un máximo de posibilidades de empleo a una tasa moderada de retribución; y muchas se manejan con una combinación de objetivos.



Foto 1.—Las fincas de tamaño familiar son numerosas en Colombia.

En la reforma agraria, el mayor interés frecuentemente se concentra en las alternativas de tenencia de la tierra. En muchos proyectos los especialistas deben determinar si la tierra debe ser de propiedad pública, cooperativa o privada; deben también determinar el tamaño óptimo de las unidades de explotación, etc. Cada una de estas determinaciones requiere analizar y comparar las variadas alternativas de manejo dentro de la unidad de operación. Algunas alternativas de manejo pueden tener mayores posibilidades de ser llevadas a la práctica con un determinado sistema de tenencia y no ser posibles con otro; algunas pueden ser prácticamente imposibles con determinado sistema de tenencia. Incluso, la distribución de las retribuciones puede ser muy diferente bajo distintos sistemas de tenencia.

Con el conocimiento de cómo las unidades de producción pueden llegar a ser más eficientes, en términos de las metas propuestas por sus dueños y por la sociedad, la reforma agraria puede proceder a efectuar los cambios en las instituciones y a desarrollar los programas de acción necesarios para alcanzar los resultados que se desean. Sin este conocimiento, los cambios en los patrones de tenencia de la tierra, tributación, crédito y otros arreglos institucionales que afectan la agricultura, pueden resultar inoperantes o aun perjudiciales respecto al logro de la meta deseada. Por tanto la apreciación de las oportunidades de cambio de las actuales unidades de producción, tanto individualmente como en conjunto, es de vital importancia.

EL CAMPO DE LA ADMINISTRACION RURAL

El término "administración rural" como el término "reforma agraria" supone un proceso de cambio controlado. En muchos estudios de administración rural, el elemento de cambio no parece recibir mucha aten-

ción puesto que los mayores esfuerzos se dedican a la descripción de la organización y manejo de los negocios rurales en un lugar y tiempo dado. Sin embargo, un objetivo importante en casi todos estos estudios, es el de ayudar a solucionar los interrogantes referentes a cómo hacer los negocios rurales individualmente más productivos.

Muchos de los problemas que envuelve el aumento de la productividad de los negocios rurales individualmente son de naturaleza económica, y tienen que ver con la distribución de recursos escasos para lograr ciertos fines. Los principios económicos pueden ser muy útiles en la solución de estos problemas; el conocimiento de las posibilidades de producción con la tecnología agrícola existente, tiene como es obvio una importancia similar. La psicología y muchas otras disciplinas pueden contribuir a la solución de estos problemas, por ejemplo en los casos en que ellos encierran relaciones entre personas. La administración rural no es, por tanto, una rama especializada de la ciencia pura; su papel es más bien el de integrar la aplicación de varias ciencias a los problemas del éxito del negocio rural.

Así, el campo de la administración rural tiene que ver principalmente con la aplicación de los principios económicos y los conocimientos de la tecnología agrícola en la organización de las fincas individuales. Su papel incluye la consideración y apreciación de las consecuencias económicas de los planes de acción alternativa (incluyendo la falta de acción), para usarlos como guía de las decisiones que deben tomar los productores individuales, y para la planeación y programación de la política agraria nacional.

El objetivo primordial de las investigaciones en administración rural es obtener información sobre la forma como los agricultores hacen uso de sus recursos (tierra, mano de obra, y capital), analizar aquella para sacar conclusiones que permitan mejorar el éxito de sus propios métodos y sus sistemas de cultivo. Esto se consigue por medio del análisis de la unidad de explotación, tomándola como una unidad completa. En este sentido, la administración rural difiere de la economía de la tierra que enfoca principalmente uno solo de los recursos agrícolas.

¿Cuáles son las medidas más importantes de éxito en el negocio rural? Cuando un agricultor compara distintos programas alternativos de administración, generalmente considera muchos otros factores además de las perspectivas inmediatas de ingreso en efectivo. Las consideraciones subjetivas tales como preferencias personales y la voluntad o disgusto de trabajar más duramente para obtener un ingreso adicional, pesarán en la balanza tanto como la apreciación de los riesgos y la conservación a largo plazo de los recursos naturales. El agricultor debe pesar todos estos factores en su mente, pero el ingreso neto del negocio probablemente aparece en sus pensamientos lo suficientemente importante como para justificar el que los economistas lo estudien como una parte independiente del análisis, siempre que tengan en cuenta que el ingreso neto no es una medida total del éxito. Sabiendo las posibilidades de ingreso que existen

en cualquier programa para el uso de los recursos de la finca, el operador puede tomar en cuenta los factores adicionales que entran en su evaluación.

En este punto aquellos que están más interesados en que la agricultura total alcance un grado mayor de efectividad en el uso de sus recursos, pueden decir que la evaluación hecha por el agricultor de las posibilidades alternativas es apenas de importancia secundaria. Pero cualesquiera medidas diseñadas para efectuar cambios en el uso general de los recursos de la agricultura total deben depender por su efecto, en último término, de los cambios puestos en marcha por la acción individual de numerosos agricultores. Para adoptar medidas apropiadas al nivel nacional es prerequisite la total comprensión de sus objetivos y oportunidades.

De aquí se deduce que varios grupos puedan estar interesados en el análisis del negocio rural. Primero están los mismos agricultores. Segundo, los consejeros técnicos y económicos quienes tienen la responsabilidad de ayudar al agricultor y a sus vecinos a solucionar sus problemas de administración. También están incluidos los investigadores interesados en analizar los problemas rurales en una forma más general. Y por último aunque no los menos interesados son los individuos o entidades a quienes concierne el establecimiento y administración de la política que se debe seguir con respecto al uso de los recursos agrícolas. La participación de éstos diferentes grupos variará de acuerdo con las circunstancias; así por ejemplo es cierto que el agricultor mismo está más o menos continuamente analizando posibles cambios en sus operaciones, con o sin la ayuda y el interés de los otros grupos. Los economistas agrícolas pueden hacer una contribución definitiva a esta clase de análisis, pero generalmente trabajando en estrecha colaboración con los agricultores y con los especialistas técnicos. En los capítulos siguientes vamos a examinar las herramientas y técnicas disponibles para esta clase de análisis.