

# **ADMINISTRACION AGRICOLA**

*Libro de Consulta para el Desarrollo*

**Volumen I**

**Planificación**

Preparado para la Agencia para el Desarrollo Internacional  
de los Estados Unidos  
bajo contrato No. AID/csd - 3630  
Septiembre 1979

Governmental Affairs Institute  
División de Public Administration Service  
1776 Massachusetts Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20036

## PROLOGO

Administración Agrícola es el resultado de la primera etapa del Proyecto de Implementación para el Sector Agrícola (ASIP), el cual constituye una de las principales actividades del Instituto de Asuntos Gubernamentales y es patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Este trabajo fué publicado por primera vez en 1976 bajo el título de Administración del Desarrollo Agrícola Planificado.

La primera edición del libro fué mecanografiada a renglón seguido y encuadrada en un sólo volumen que pesaba casi cuatro libras. La nueva edición está escrita a renglón saltado y ha sido dividida en cinco volúmenes separados, organizados por tema. Esperamos que la nueva presentación del libro de referencia cumpla con la necesidad, señalada por los lectores de nuestra primera edición, de hacer más accesible y práctico su uso.

Los cinco volúmenes de Administración Agrícola han sido titulados como sigue:

- Vol. 1 Planificación
- Vol. 2 Política: Prioridades y Estrategias
- Vol. 3 Proyectos: Diseño, Implementación, Evaluación
- Vol. 4 Extensión e Investigación
- Vol. 5 Educación y Adiestramiento

El objetivo principal de este libro de referencia es proporcionar información que podría ser útil tanto para la planificación como para la implementación de actividades agrícolas para ayudar a eliminar el abismo que existe entre planificadores y agricultores en los países en desarrollo. Más específicamente, el propósito de este libro es identificar los principios y prácticas de administración que se utilizan en el verdadero mundo del desarrollo agrícola y rural. Por último, esta información puede ser incorporada a programas de adiestramiento diseñados para desarrollar capacidades administrativas en el sector agrícola. En efecto, esto es precisamente lo que se está haciendo en la segunda etapa de ASIP en sus proyectos en Egipto y Nepal.

Además de su utilidad en programas de adiestramiento, Administración Agrícola podrá ser utilizado por una vasta audiencia que incluya: autoridades locales en países en desarrollo, consultores extranjeros, y estudiantes y profesores relacionados con el desarrollo agrícola y rural. Por supuesto que a algunos lectores unos volúmenes les serán más útiles que otros, dependiendo de sus necesidades específicas, pero consideramos que en general nuestra principal audiencia estará constituida por los administradores agrícolas en los países en desarrollo.

Entre los "administradores agrícolas" se encuentran los oficiales de gobierno, incluyendo planificadores nacionales, regionales y locales; personal de servicio y extensión agrícola a todos los niveles; oficiales de cooperativa rural; otros individuos que se ocupan de mercado, crédito y otras actividades relacionadas con los agricultores; también empresarios agrícolas y otros en el sector público que se ocupan del almacenamiento,

mercadeo y otras actividades asociadas con la agricultura.

En cada uno de sus cinco volúmenes Administración Agrícola expone material sobre los principales y más frecuentes asuntos y problemas en el desarrollo agrícola. Asimismo, describe la manera en que éstos han sido abordados alrededor del mundo; identifica las fórmulas que han tenido mayor éxito; y señala las posibles generalidades que, después de haber sido debidamente modificadas, pueden ser aplicadas a situaciones similares en otros lugares.

En resumen, Administración Agrícola pretende utilizar los éxitos del pasado para hacer recomendaciones para el futuro. Sus hallazgos no están basados en la teoría sino en la práctica; no discute lo que podría tener éxito sino lo que ha tenido éxito. Sin embargo, en la medida de lo posible, se compara la teoría con la práctica, no sólo para poner a prueba la practicabilidad de la teoría sino también para facilitar la comprensión de los principios fundamentales del éxito de la práctica.

Siendo Administración Agrícola un libro de referencia, no ha sido diseñado para ser leído de principio a fin, sino más bien para ser utilizado en conexión a asuntos y problemas específicos del desarrollo agrícola. Los Índices de Materias y demás Índices detallados están diseñados para facilitar la consulta. La lista de referencias que aparece al final de cada capítulo indica las fuentes de información que se han utilizado en los libros.

Esta obra fue comenzada en 1972 bajo la dirección de Albert Waterston, ex-Presidente del Instituto de Asuntos Gubernamentales, quien fue el principal responsable de la concepción, diseño y redacción de la

primera edición. Otros dos autores importantes fueron Wayne Weiss, actual Director del Instituto de Asuntos Gubernamentales, y John Wilson, ex-Asociado Principal de Investigación.

Durante los cuatros años de investigación se entrevistaron a más de 200 especialistas en agricultura en todo el mundo y se examinaron en detalle unos 1.700 libros, artículos, informes y otros documentos, de los cuales 593 fueron citados en la obra final.

Si bien la nueva presentación de la segunda edición ha implicado considerable reorganización del material y, en algunos casos, volverlo a escribir y editar, no se ha podido reanudar el proceso original de investigación. Por esto y en la medida que ha ido apareciendo nueva información en los dos últimos años, el libro puede parecer un tanto desactualizado. Sin embargo, se ha hecho una revisión de los temas principales en los cinco libros bajo la luz del desarrollo reciente y no se ha encontrado nada que pueda cambiar sustancialmente las conclusiones que aquí se presentan.

El Volúmen I de Administración Agrícola fue traducido al Español por Leda Díaz y los Volúmenes II al V por Isabel Urquiza. La revisión de las traducciones estuvo a cargo de María Donoso Clark. Leon E. Clark, Director Adjunto del Instituto de Asuntos Gubernamentales, fue el editor general de todo el proyecto. Otros miembros del personal del Instituto de Asuntos Gubernamentales que colaboraron con el proyecto fueron: Mark Testa, quien revisó las listas de referencias, Roxane Rovatti, quien trabajó en los nuevos índices y mecanografió gran parte del material revisado y Kevin O'Grady, quien organizó el proceso inicial para

traducir el libro de referencia. Deseamos agradecer a todo el personal que participó en este esfuerzo; está por demás decir que sin ellos la segunda edición traducida de Administración Agrícola no existiría. Igualmente deseamos agradecer a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), quien respaldó no sólo la investigación original del libro de referencia, sino también las traducciones de la segunda edición al francés y español.

Wayne Weiss, Director

Leon E. Clark, Director Adjunto

Instituto de Asuntos Gubernamentales

División de Servicio de Administración Pública

Septiembre 1979

ADMINISTRACION AGRICOLA

LIBRO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO

Volúmen I

Planificación

INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Prólogo	i-v
Indice de Materias	vi
Indice Detallado de Materias	vii
Cuadros, Figuras y Tablas	x
Introducción	1
I. Contexto de la Planificación Agrícola	7
II. Aspectos de la Planificación Agrícola	14
III. Alcance de los Planes Agrícolas	35
IV. Problemas de la Planificación Regional	60
V. El Desarrollo Agrario frente al Desarrollo Rural	105
VI. Preparación de un Plan Agrícola	131
VII. Objetivos del Desarrollo Agrícola	138
Lista de Referencias	163
Indice	172

ADMINISTRACION AGRICOLA

LIBRO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO

Volúmen I

Planificación

INDICE DETALLADO DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Prólogo	i-v
Indice de Materias	vi
Indice Detallado de Materias	vii
Cuadros, Figuras y Tablas	x
Introducción	1
I. Contexto de la Planificación Agrícola	7
La Planificación dentro de una Estructura General	7
La Planificación fuera de un Marco General de Trabajo	11
II Aspectos de la Planificación Agrícola	14
Deficiencias en los Planes Agrícolas	14
El Límite de Tiempo en los Planes Agrícolas	16
Alcance de los Planes Agrícolas	23

Sistemas de Clasificación:	25
De acuerdo a la fuerza laboral agraria	25
De acuerdo a los establecimientos agrícolas	26
De acuerdo a la actividad económica	27
De acuerdo a los productos	29
Cuándo Utilizar los Diferentes Sistemas de Clasificación	32
III. Alcance de los Planes Agrícolas	35
La Necesidad de una Planificación Regional	35
Regionalización del Proceso de Planificación	36
La Metodología de la Planificación Regional	41
El Polo de Crecimiento o Modelo de Desarrollo Regional con un Centro de Crecimiento	41
Ejemplos de Enfoques hacia Polos o Centros de Crecimiento	48
Crítica del Enfoque de Centros o Polos de Crecimiento	58
IV. Problemas de la Planificación Regional	60
Tamaño y Definición de una Región	60
Definición de Necesidades y Objetivos	62
La Coordinación frente a la Armonización de Objetivos	79
Organización de la Planificación Regional	88
Falta de Información Regional	97
Adiestramiento de los Planificadores Regionales	100
Necesidad de un Manual de Planificación Regional	102

V.	El Desarrollo Agrícola frente al Desarrollo Rural	105
	El Papel de la agricultura en el Desarrollo Rural	105
	Un Modelo Viable para el Desarrollo Rural	108
	Una Agricultura que Utiliza la Mano de Obra	108
	Obras Pequeñas de Desarrollo	109
	Industria Liviana	111
	La Auto-Ayuda como Base	115
	Organización para el Desarrollo Rural	118
	Centros de Mercadeo o Desarrollo	122
	Aplicación del Modelo	126
VI.	Preparación de un Plan Agrícola	131
	Componentes de un Plan	131
	Secuencia de los Componentes de Planificación	133
VII.	Objetivos del Desarrollo Agrícola	138
	Quién Fija los Objetivos	138
	La Importancia de Tener un Número Reducido de Objetivos Claros	148
	La Diferencia entre Fines y Medios	150
	Otras Distinciones entre Objetivos	156
	Objetivos y el Estado de Desarrollo	159
	Lista de Referencias	163
	Indice	172

CUADROS, FIGURAS Y TABLAS

<u>Capítulo</u>		<u>Página</u>
II	Subdivisión Hipotética de los Productos del Sector Agrícola	30
V	Jerarquía de Centros en Israel	127
VI	Relaciones Ilustrativas entre los Componentes del Plan	137
VII	Fines y Medios	151

## INTRODUCCION

En la mayoría de los países en desarrollo, a un extremo de la escala de la planificación se encuentran los planificadores -- aquellos que trabajan en el gobierno central fijando políticas y diseñando planes generales para el desarrollo rural y agrícola. Al otro extremo de la escala se encuentran los agricultores que tienden a seguir sus propios "planes", sin referirse -- quizás por falta de conocimiento -- a los planes producidos por los planificadores. Este profundo vacío entre planificadores y agricultores se debe a varios factores

En primer lugar, los planes con frecuencia son inadecuados. Sería fácil nombrar países en Africa, Asia o América Latina (o para el caso en cualquier parte del mundo) en los que los planes han sido inconsistentes, poco prácticos o, en otros casos, difíciles o imposibles de implementar. El diseño de planes sólidos para el desarrollo agrícola requiere una combinación de amplios conocimientos en análisis económico, ciencias agrícolas, finanzas, mercadeo y asistencia técnica. Con frecuencia los países pobres carecen de esta experiencia.

Aún cuando los planes son relativamente sólidos, los resultados pueden ser insatisfactorios dado que los planificadores sólo indican qué se debe hacer para obtener insumos adicionales y alcanzar metas de producción, pero no precisan cómo, quiénes y cuándo se lo debe hacer.

Otro motivo por el que los planes fracasan -- o no pueden ser implementados -- es la falta de comunicación entre planificadores y ministerios técnicos, entre planificadores y agencias regionales y locales, o entre ministerios y los organismos responsables de su implementación. En otras palabras, la falta de comunicación puede ser tanto horizontal como vertical, y puede afectar tanto a los organismos gubernamentales como a los no-gubernamentales. Por ejemplo, es muy común encontrar una coordinación deficiente entre aquellos en el sector privado que se ocupan de la producción, almacenamiento, mercadeo u otras actividades relacionadas con la agricultura y aquellos en el sector público encargados de proveer los servicios de apoyo para estas actividades.

Al mismo tiempo, existen muy pocos sistemas eficaces para diseminar entre los agricultores la información necesaria, ya sea técnica, económica o de otro tipo. Con frecuencia se encuentran grandes abismos entre las actividades, prioridades y prácticas de los agricultores tradicionalistas y aquellas de los funcionarios de gobierno.

La falta de comunicación dentro del desarrollo agrícola y rural es tan común que es difícil nombrar un país de ingresos bajos donde exista una buena comunicación entre las entidades de gobierno o entre éstas y el sector privado. Una de las causas para esta deficiencia es que los planificadores tienden a ver los problemas en conjunto, a un nivel macroeconómico, mientras que el personal de operaciones tiende a verlos a nivel microeconómico, en términos de proyectos. Como lo dice un observador de experiencia: "Los planificadores ven al problema como

un bosque, mientras que los proyectistas tienden a verlo como un árbol."

Finalmente, otra de las razones para las discrepancias entre los planes y su ejecución es la falta de procedimientos administrativos adecuados y la falta de organización institucional a nivel de gobierno para administrar el desarrollo agrícola. Esto explica el hecho de que en muchos países en desarrollo los desembolsos de fondos presupuestarios y de préstamos para proyectos agrícolas se encuentran resagados.

Pero tal vez lo más importante sea la escasez de administradores y personal competente a todo nivel, especialmente a nivel regional, sub-regional y local. Esto obstaculiza seriamente la transferencia de conocimientos a los productores y restringe el desarrollo agrícola y rural aún cuando un gobierno tenga gran deseo de desarrollar los sectores agrícola y rural. Por ejemplo, en el caso de Tanzania, la falta de personal calificado en las áreas rurales obligó al Gobierno a transferir a sus funcionarios a esos sectores para poder continuar su programa de desarrollo rural, ujamaa.

#### Elementos para Encarar los Problemas de Administración

Como consecuencia de los esfuerzos para progresar realizados en los países en desarrollo, se ha acumulado bastante experiencia respecto a lo que da o no da resultados. Existe un conjunto grande pero disperso de conocimientos teóricos y aplicados obtenidos de la investigación y de la experiencia, que proporciona información para mejorar la administración del desarrollo planificado en el sector agrícola. Al mismo

tiempo, sin contar con información sistematizada acerca de los enfoques que han resultado exitosos y aquellos que han fracasado, y acerca de las razones por las que unos han tenido más éxito que otros, los administradores del desarrollo agrícola en los países menos desarrollados frecuentemente tienen que tomar decisiones basados en información parcial, presentimiento o capricho.

El enfoque adoptado en la investigación para Administración Agrícola ha sido inductivo y comparativo en el sentido de que buscamos sintetizar las experiencias que han tenido éxito dentro del desarrollo agrícola y rural, examinándolas primeramente en la práctica y comparándolas luego a la teoría. La tarea principal de la investigación ha sido extraer de la teoría y de la práctica aquellos elementos que podrían ser puestos en práctica por los administradores agrícolas de países en desarrollo para mejorar la administración de las actividades de un determinado plan. Cuando se ha considerado necesario, hemos descrito, evaluado y analizado las teorías y prácticas que han fracasado, pero en general, como una cuestión de principio, hemos tratado de concentrarnos en el éxito. Aún cuando hemos incluido los fracasos, hemos tratado de indicar qué podrían haber hecho o pueden hacer los administradores agrícolas para mejorar los resultados.

En general hemos optado por concentrarnos en el éxito y no en el fracaso, pues creemos que los administradores aprenden mejor, e indudablemente más rápido, tratando de igualar los éxitos. Al respecto René Dubos dice "es muy útil poner atención en las experiencias exitosas, porque se puede aprender mucho más de lo que resulta que de lo que

fracasa. Hay cien maneras de hacer algo mal, pero muy pocas de hacerlo bien." 1/

Nuestra meta fundamental fué la de estudiar "las pocas maneras de hacerlo bien" y la de describirlas de manera que pudieran ser puestas en práctica por los administradores agrícolas. Dada la urgencia del desarrollo agrícola, creemos que este enfoque, con su potencial para ser aplicado de inmediato al campo, está ampliamente justificado.

Por lo tanto, la tarea que el presente trabajo ha intentado realizar es la de reunir la información disponible requerida para sentar una base sólida para el mejoramiento de la planificación y administración del desarrollo agrícola. Resultó muy conveniente hacer esto mediante la comparación de trabajos teóricos o normativos con la práctica en los países que han intentado planificar en forma sistemática la totalidad o parte de su desarrollo agrícola. Las enseñanzas recogidas de este análisis comparativo están incorporadas en este trabajo.

La buena administración del sector agrícola requiere planes realistas. Esto significa que al formular un plan, los planificadores deben estar alertas a los problemas de implementación e indicar con precisión cómo debe llevarse a cabo el mismo. Igualmente, deben tener en cuenta los principales problemas que los administradores deben enfrentar día a día en la coordinación de un proyecto. Por otro lado,

---

1/ De "La Humanidad Puede Prosperar con un Comportamiento Espartano" de René Dubos. The New York Times; 6 de enero de 1975, p. 27.

Los administradores deben tener conocimiento del diseño y objetivos del plan en conjunto para poder situar sus actividades dentro de un contexto más amplio; sin esta perspectiva, la coordinación se hace difícil y el éxito del plan corre peligro. En efecto, la formulación, implementación y administración de planes de desarrollo constituyen aspectos interrelacionados de un mismo proceso.

Así, Administración Agrícola trata de todos los aspectos del desarrollo agrícola y rural e intenta integrar elementos dispares a un todo coherente. Sin embargo, su punto principal son las prácticas administrativas. Este trabajo intenta proporcionar información que ayude a mejorar la toma de decisiones para la implementación y administración de planes, programas y proyectos agrícolas.

CAPITULO I

CONTEXTO DE LA PLANIFICACION AGRICOLA

La Planificación dentro de una Estructura General

Es difícil encontrar un plan nacional de desarrollo que contenga un programa para la agricultura claramente enunciado y que esté propiamente integrado a los programas de otros sectores o a la estructura general macroeconómica de dicho plan. Los planes generales de desarrollo incluyen virtualmente siempre un programa agrícola, y lo que es más, muchos países han preparado programas para la agricultura sin referencia a un plan nacional de desarrollo. Dichos programas se pueden encontrar en Shri Lanka (anteriormente Ceilán),<sup>1/</sup> en Chile, Israel (1, p. 63), y en otros países, particularmente en la América Latina (2, p. 115 y 3, p. 63). La mayoría de los expertos en planificación agrícola ven desfavorablemente los programas agrícolas preparados fuera del marco de un plan general.<sup>2/</sup> Como lo expone un proponente de este punto de vista, ellos han adoptado la posición de que "la programación para el desarrollo agrícola debe emprenderse dentro de un marco de planeamiento de desarrollo para toda la economía" (10, pp. 66, 67, también 11, p. 548).

---

<sup>1/</sup> 1, p. 65. El programa de Ceilán fue de cinco años e incluía irrigación y desarrollo del terreno.

<sup>2/</sup> Véase por ejemplo, 4, p. 109; r, p. 33; 6, p. 5; 7, p. 29; 8, p. 3; 9, p. 56; 10, p. 1; 11, p. 178; 12, p. 31; 13, p. 21; 14, pp. 548-9; 15, p. 1; 16, p. 26; 17, p. 4.

Los argumentos a favor de este punto de vista son poderosos. Por ejemplo, se ha señalado que el desarrollo en la agricultura y en otros sectores es interdependiente y de ayuda mútua. Además, parece estar claro que si se ha de mantener cierto tipo de equilibrio en el crecimiento intersectorial; si se ha de alcanzar consistencia y eficiencia en la asignación de escasos recursos a los distintos sectores; y, si las metas agrícolas han de concordar con las metas nacionales, los planes agrícolas deberán ser enfocados como una parte integral del planeamiento nacional global (9, pp. 546-9; 8, p. 31; 6, p. 56).

Estos argumentos han resultado suficientemente evidentes como para obligar a la mayoría de los países de bajos ingresos a incorporar sus planes agrícolas a los planes nacionales de desarrollo. Desafortunadamente, puesto que los planes nacionales son frecuentemente ignorados en mayor o menor grado por las autoridades presupuestarias y los ministerios técnicos y por los departamentos y agencias autónomos, sucede frecuentemente que los planes no se llevan a efecto. Por otra parte, cualesquiera que sean las razones, cuando un país no llega a alcanzar las metas previstas, los mayores déficits se presentan casi siempre en la agricultura. Esto ha sucedido en la India, Pakistán, España y en la U.R.S.S., así como en muchos otros países. En cuanto a los países de escasos recursos se puede decir que el fracaso en obtener un crecimiento económico concordante con sus metas de planeamiento general se ha debido a que no han alcanzado las metas agrícolas impuestas (62, pp. 297-8). En uno de los estudios se observa "que en los países en desarrollo, donde la tasa anual de incremento en la

producción agraria ha sido lenta, la tasa promedio de crecimiento general también ha sido lenta, y vice-versa" (11, p. 21).

Obviamente, una solución a este problema es mejorar el proceso de planeamiento general, pero hasta el momento los problemas que han surgido han sido demasiado difíciles como para que la mayoría de los países pobres los puedan resolver. Por lo tanto, tal como están las cosas, los resultados obtenidos por medio del planeamiento general han sido tan desalentadores, que algunas autoridades afirman que hay una "crisis en la planificación." Hace pocos años se reunió en Sussex, Inglaterra, un grupo de administradores y expertos en planificación en una conferencia que llevó precisamente el título mencionado.<sup>3/</sup> Si bien es cierto que la mayoría de los presentes estuvieron de acuerdo en que había una crisis en la planificación, otros pensaron que el problema era más bien cómo planificar en una situación de crisis; lo cual sugería que la inestabilidad política e incertidumbre económica crecientes (las cuales hacen muy difícil obtener un consenso nacional), junto con la ineptitud oficial y administrativa para mantener la disciplina necesaria --una característica del bajo desarrollo--, han hecho imposible para muchos países de bajos ingresos llevar a cabo sus planes globales a medio plazo.

---

<sup>3/</sup> Conferencia sobre "La Crisis en Planificación" patrocinada por el Instituto de Estudios del Desarrollo en la Universidad de Sussex, Brighton, Inglaterra, en Junio-Julio de 1969.

Dado nuestro propósito, no nos toca a nosotros resolver este asunto; pero es imposible ignorar su efecto en la planificación agraria. En la América Latina, la desilusión con respecto a la planificación general explica por qué en muchos países ya no se preparan planes nacionales. En otras regiones, la mayoría de los países tienen planes nacionales, pero muchos de éstos tienen poca posibilidad de llegar a ser implementados.

Cuando no existen planes generales o cuando aquellos que existen no se pueden llevar a la práctica en forma efectiva, surge la pregunta de si es posible o aún deseable preparar planes sectoriales para la agricultura fuera de un marco general de planificación. Algunas autoridades afirman que aún cuando no exista un marco general de trabajo, los planes agrícolas deberán basarse, al menos implícitamente, si no es explícitamente, en suposiciones relativas al progreso de la economía general, con parámetros de acuerdo al crecimiento previsto en la población, el producto y los ingresos nacionales, el consumo, el comercio exterior, la industria y demás factores (12, p. 6).

Este enfoque ha sido adoptado por la Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas (FAO) en el plan agrícola preparado para Nigeria para el período 1965-1980. Al formular dicho plan, y en la ausencia de un plan económico a largo plazo en Nigeria para el período de 1965 a 1980, con el único propósito de adaptar el plan agrícola dentro de un marco general suplementario (13, p. XXV).<sup>4/</sup> En la época

---

<sup>4/</sup> El modelo tomaba como punto de partida los amplios objetivos de...

en que se publicó el informe de la FAO, en 1966, este enfoque parecía ofrecer cierta seguridad de que la dimensión y composición del plan agrícola preparado estaba basado en suposiciones razonables con respecto al progreso económico de Nigeria. Pero además de que la metodología empleada para pronosticar cambios económicos para períodos tan largos como de 15 años no ha sido aún lo suficientemente desarrollada, la inestabilidad política y la incertidumbre económica con frecuencia destruyen rápidamente los pronósticos económicos, como lo han demostrado los eventos en Nigeria.<sup>5/</sup>

#### La Planificación fuera de un Marco General de Trabajo

No hay duda de que la manera más propicia de distribuir los recursos entre los distintos sectores económicos y los proyectos dentro de cada sector es mediante un plan general para toda la economía, pero los datos existentes muestran que muchos profesionales que participan en la planificación agrícola parecen estar dispuestos a sacrificar resultados óptimos, ya que los planes agrícolas que ellos preparan están fuera de un marco general agregado y en el cual los planes nacionales existentes no

---

<sup>4/</sup> (cont. pág. anterior) ...la política nacional económica y social enunciada en el Plan Nacional de Desarrollo de Nigeria para 1962-1968 (21, p. v).

<sup>5/</sup> Como lo expresara Wordsworth: "El cielo rechaza las creencias en predicciones exactas."

son funcionales o no permiten preparar planes generales que tengan una posibilidad razonable de llegar a ser implementados.<sup>6/</sup>

Además, la experiencia demuestra que es posible en la práctica --aunque no sea deseable en la teoría-- alcanzar éxitos considerables cuando la planificación se limita al sector agrícola (15, p. 115). En el caso de Taiwan, Israel y México, por ejemplo, más importante que un plan general parece haber sido la fortaleza del esfuerzo realizado para desarrollar los sectores rural o agrícola en esos países. Es razonable suponer que éste sería también el factor decisivo en la mayoría de los países en desarrollo, dado el hecho de que la agricultura en estos países constituye la mayor parte de la producción y del ingreso nacional y emplea a la mayor parte de la población. Aún el Banco Mundial, a veces en cooperación con la FAO de las Naciones Unidas, ha preparado planes agrícolas fuera de un marco general de planificación en varios países, tales como Colombia, (16) Grecia, (17) Perú, (18) España, (19) Etiopía y la República Democrática del Congo.

---

<sup>6/</sup> Por ejemplo, un autor al describir la situación en la República de Malagasia dice: "En vista de la importancia del sector agrícola por una parte, y de la dificultad de preparar un plan general por la otra, uno puede por cierto concebir la idea de limitarse a un plan agrícola de carácter operativo, es decir, aquel que se concibe como un total coherente (con) operaciones a distintos niveles. Este enfoque puede aceptarse solamente a falta de otro mejor, pero al mismo tiempo debemos admitir que el mismo puede ser a menudo más efectivo que aquel de preparar un plan general que aunque brillante no puede ser traducido en términos de operaciones específicas" (22, p. 2).

Esto no significa que sea más conveniente planificar para la agricultura fuera de un plan macroeconómico que incluya a todos los sectores de la economía, pero es de notar que cuando el desarrollo agrícola es parte de un plan general, aquel está subordinado con frecuencia al desarrollo industrial o de infraestructura. Esta puede ser una razón por la cual aquellos que desean que el desarrollo agrícola avance en los países en desarrollo, a veces consideran que es mejor planificar para la agricultura fuera de un plan macroeconómico. Es posible que piensen que es más factible que la agricultura reciba los recursos y la atención que ellos consideran necesaria a través de un plan sectorial más que en un plan macroeconómico, en el cual es demasiado fácil desviar los recursos correspondientes a la agricultura hacia otros sectores. En la medida en la que la agricultura reciba una porción adecuada de los recursos dentro de un plan general, se puede decir que, para el desarrollo agrícola, la planificación general es superior a la planificación parcial. Pero en la medida en que los planificadores centrales tengan prejuicios hacia la agricultura o a favor de otros sectores, aquellos que desean ver el avance del sector agrario podrán optar por el desarrollo agrícola fuera de un marco general macroeconómico.

CAPITULO II  
ASPECTOS DE LA PLANIFICACION AGRICOLA

Deficiencias en los Planes Agrícolas

Casi todos los países tienen algún tipo de plan agrícola, ya sea que esté incorporado a los planes nacionales de desarrollo o no. Pero debido a que no existe una serie de principios que tengan amplia aceptación para la planificación sectorial del desarrollo agrario, los planes varían en gran medida de país a país. Si se piensa que un plan para la agricultura debe comenzar con uno o más objetivos alcanzables; indicar los recursos disponibles para lograrlos; o explicar cómo han de distribuirse los recursos entre los distintos proyectos; y especificar las estrategias, políticas y medidas institucionales por medio de las cuales dichos recursos serán utilizados para alcanzar los objetivos contemplados, se verá que existen pocos planes agrícolas que reúnen estas condiciones (20, p. 1141).

En muchos planes no existen objetivos claramente definidos, a menos que sea llevar a cabo un sinnúmero de proyectos que constituyen el componente principal de dichos planes.<sup>1/</sup> A veces se intenta coordinar los proyectos, pero a menudo éstos no tienen mayor relación entre sí. Casi todo plan agrícola contiene proyectos productivos, pero es más corriente que exista un sinnúmero de proyectos triviales que individual o colectivamente no han de añadir mucho a la producción o a los ingresos del país

---

<sup>1/</sup> Véase por ejemplo, el Primer Plan Quinquenal de la Republica de Somalia, que se concentra en "unos pocos proyectos" (21, p. 17).

una vez que hayan concluido. Otros planes ponen énfasis en proyectos excesivamente ambiciosos, ya sean de irrigación, colonización u otro propósito de ese tipo (2, p. 115), productivos o no, triviales o grandiosos. Pocos proyectos han sido preparados cuidadosamente, y en pocos se ha estimado su efectividad de costo. Esto ha sucedido, por ejemplo, con los 43 proyectos que constituían el plan agrícola de Bolivia para 1962-1971 en el Plan de Desarrollo Económico y Social Decenal que llegó a fracasar. Lo mismo ha sucedido con proyectos incluidos en otros planes agrícolas.

Frecuentemente sucede que cuando se han establecido los objetivos para los proyectos, no se han proyectado los medios necesarios para alcanzarlos. Algunos planes meramente describen las intenciones de un gobierno, sin especificar las estrategias y políticas a ser adoptadas; y otros indican qué recursos han de asignarse a cada proyecto en el programa;<sup>2/</sup> otros establecen solamente metas para las inversiones pero no para la producción (10, pp. 67-68). En ciertos planes que alegan ser integrales se excluye a menudo una gran parte de las inversiones provenientes del sector privado y en aquellos en que se aspira incluir todas las inversiones públicas para la agricultura, muchas veces se concentran solamente en uno o dos sub-sectores de la inversión pública. Por ejemplo,

---

<sup>2/</sup> Esto puede suceder porque no hay suficientes proyectos bien preparados. Si se designan recursos para un sólo sector dentro del plan general, no hay modo de saber si la cantidad designada será suficiente para llevar a cabo los proyectos necesarios para implementar el plan. Sólo cuando los proyectos han sido preparados con algún detalle y se ha determinado su ubicación, resulta posible estimar su costo con una precisión razonable.

el plan agrícola de Irán en el Segundo Plan de Desarrollo de 1955/56 hasta 1961/62 fue más bien un plan de inversión pública para irrigación y no un plan agrícola (22, p. 58).

Algunos planes agrícolas intentan lo inalcanzable, detallando una larga lista de proyectos que no es posible completar dentro del período correspondiente a ese plan. Dicha posición es comprensible si los planificadores reconocen que no habrá ingresos provenientes de los diversos proyectos durante el período del plan; pero cuando no se hace distinción alguna entre tales proyectos y aquellos que se espera rindan producción e ingresos durante el período del programa, es obvio que los planificadores no poseen una noción clara de las limitaciones del tiempo en el programa. El plan agrícola del Tercer Plan Quinquenal de Irán para Septiembre de 1962 a Marzo de 1968 ilustra este punto. A pesar de que el período era de cinco años, el plan agrícola incluía planes de reconocimiento del terreno e investigación, mejoramiento del terreno y educación, así como un proyecto para la siembra de olivos que requería hasta 30 años para obtener alguna producción (22, p. 58).

#### El Límite de Tiempo en los Planes Agrícolas

Puesto que los planes agrícolas de la mayoría de los países están incorporados a sus planes nacionales de desarrollo a mediano plazo --la mayoría de los cuales duran de tres a siete años, con un promedio de cinco-- los períodos de los planes son generalmente demasiado cortos como para producir cambios básicos en la agricultura. Dentro de un período de mediano plazo es posible planificar la producción de cosechas anuales

y cosechas de árboles ya existentes, llevar a cabo algunos proyectos para mejorar las prácticas agrícolas, comenzar y llevar adelante proyectos a largo plazo, y establecer o reorganizar la coordinación de organismos institucionales para mejorar la agricultura. Pero proyectos tales como los de restauración del terreno y colonización, adiestramiento de personal y educación agrícola, mejoramiento de la nutrición o irrigación en gran escala, requieren muchos años, y los proyectos de forestación pueden llevar décadas antes de empezar a rendir ingresos apreciables. La siembra de árboles, ya sean árboles frutales (frutas cítricas), de café, cocoteros o de caucho, y proyectos para la cría de ganado constituyen asimismo ejemplos de proyectos agrícolas que requieren largos períodos de gestación (4, p. 122). Por ejemplo, en el proyecto para la cría del ganado "Hope" en Jamaica se comenzó la distribución del ganado a los granjeros de Jamaica a los 45 años de haberse iniciado el proyecto.

Por lo tanto, al hacer planes para la agricultura, es esencial tener una visión del futuro que va más allá del plazo medio. El límite dependerá de los cambios agrarios que se deseen obtener. El desarrollo o mejora de las plantaciones de árboles frutales (frutas cítricas), té, caucho, coco y café requieren una visión de por lo menos 10 años (12, p. 11); para irrigación y conservación del suelo, se necesitarán de 15 a 20 años, o períodos aún más largos. Los árboles de caoba crecen por un período de 50 años o más. Pero los planificadores agrícolas en la mayoría de los países ven el futuro sólo dentro de diez o quince años.

A pesar de esto, aún un período de 10 a 15 años es demasiado largo para la formulación de planes de acción para el desarrollo agrícola.

Además de la escasez de la información básica necesaria para la planificación a largo plazo, es factible que ocurran tantos cambios impredecibles en las condiciones domésticas y externas de la mayoría de los países de escasos recursos, que un plan detallado para diez o quince años probablemente resultará obsoleto en corto tiempo. Por esta razón los planificadores recomiendan que los planes a largo plazo o "con una perspectiva" de 15 años o más, deberán establecer únicamente lineamientos generales para el desarrollo agrario que se desea obtener a largo plazo. El plan proyectado no requerirá términos precisos, pero deberá formular la estrategia de desarrollo en el sector agrario de acuerdo a las necesidades del país y a las posibilidades técnicas en determinados ámbitos; por ejemplo silvicultura, desarrollo del terreno, irrigación, educación agrícola, etc. (12, p. 6).

Con tal perspectiva resulta posible definir la dirección general que se seguirá durante los planes de desarrollo a largo plazo en un país, de acuerdo con los objetivos del gobierno; luego, dicha estrategia podría ser suplementada con proyectos y políticas para alcanzar los objetivos de desarrollo en la agricultura que sean consistentes con las metas nacionales de desarrollo. Pero no es necesario y mucho menos conveniente, incorporar proyectos y políticas definidas al plan agrario proyectado, puesto que el horizonte de tiempo para tal plan es tan largo que es casi inevitable que tenga que ser revisado, tal vez varias veces, a la luz de los eventos corrientes. Por tal razón se recomienda generalmente que el desarrollo agrícola sea preparado en base a planes agrícolas a mediano plazo, dejando los detalles de los proyectos que se extienden

más allá del período a mediano plazo para ser incluidos en futuros planes a mediano plazo. Si bien es cierto que cada proyecto necesita ser estudiado y preparado en detalle, el cronograma y la escala de su incorporación a un plan agrícola a mediano término dependen en última instancia de factores imprevisibles que pueden requerir su aceleración, retardamiento o aún eliminación.

Lo que sí importa es que tanto los proyectos en perspectiva como los planes a mediano plazo sean revisados periódicamente y modificados tomando en cuenta los cambios necesarios resultantes de los eventos domésticos y externos. La revisión del plan proyectado se podrá efectuar cada cierto número de años, pero para los planes a mediano plazo, dicha revisión deberá efectuarse anualmente, y se lo podrá hacer de varias formas.

Una forma adecuada de adaptarse a los cambios es revisar cada año todo el plan agrícola de mediano plazo por el tiempo restante del período del plan. Esta es una tarea difícil y que toma mucho tiempo, ya que requiere personal muy capacitado que es difícil de encontrar en países de escasos recursos. Una segunda manera de revisar planes de mediano plazo que han dejado de ser funcionales es a través de la preparación de planes anuales en los que se tomen en cuenta el progreso logrado hasta la fecha, se asignen los recursos disponibles a proyectos como base de su distribución presupuestaria, y se preparen instrumentos específicos de política y otras medidas para alcanzar los objetivos de desarrollo. A pesar de que este enfoque permite ajustarse más fácilmente a cambios imprevistos, no deja de tener un serio defecto. A medida que pasan los años, los

planes anuales suelen desviarse substancialmente del plan a mediano plazo, dejando de ser útiles para ser empleados como guía para la preparación de planes anuales.

Una tercera manera de tomar en cuenta adecuadamente los cambios mencionados, es mediante la introducción de un "plan rodante". Dicho plan consiste en añadir al final de cada año (o dos) dentro del plan a mediano plazo, uno o dos años más para hacer los ajustes necesarios de acuerdo a cambios circunstanciales ocurridos en el transcurso del último año. De esta manera, al final de cada año, el plan a mediano plazo ofrece una visión del futuro sin haber disminuído el período previsto. Este enfoque tiene la ventaja adicional de ofrecer un plan a mediano plazo que contiene puntos de referencia que pueden ser útiles en los planes anuales, los mismos que deberán ser preparados de todos modos para que el plan a mediano plazo sea operativo. Si se aplica la técnica del "plan rodante" al plan en perspectiva cada cierto número de años, se podrá al mismo tiempo actualizar este último de modo que contenga guías para llevar hacia adelante cada año el programa a mediano plazo.

El empleo de planes en perspectiva, planes a mediano plazo y planes anuales es una solución ideal al problema de límite de tiempo. El plan en perspectiva permite una visión lo suficientemente avanzada hacia el futuro como para identificar con amplios lineamiento las direcciones principales dadas al desarrollo agrario. El plan a mediano plazo es más concreto y presenta con mayor detalle las metas interinas que deben cumplirse para poder alcanzar los objetivos de mayor alcance. Por último, los planes anuales hacen que los planes a mediano plazo resulten operativos

porque (a) reducen las metas de plazo (las que generalmente son establecidas con miras hacia el final del período de plazo) a metas anuales, lo que permite incorporar a los presupuestos anuales las asignaciones necesarias para su cumplimiento, y (b) enumeran con suficiente detalle las medidas que se deberán adoptar para alcanzar los objetivos del plan. Los tres planes calzan entre sí como las piezas de un rompecabezas. El programa a mediano plazo calza en ciertos aspectos con el programa en perspectiva, y a su vez, el programa anual se ajusta al programa de mediano plazo.

Este enfoque dado a la planificación agrícola está asociado en gran medida con la planificación macroeconómica convencional, la misma que, según afirman algunos expertos, requiere la preparación de planes de desarrollo globales, ya sean éstos de perspectiva, a mediano plazo o anuales. La dificultad que este enfoque presenta es que muy pocos países de bajos recursos han tenido éxito --en la práctica-- en formular los tres tipos de planes de desarrollo y tratar de integrar los planes anuales, cuando éstos existen, a los presupuestos anuales. Aunque algunos países tienen actualmente o han tenido antes planes de desarrollo en perspectiva, y casi todos han tenido planes a mediano plazo, muy pocos han logrado que estos planes funcionen con planes anuales concomitantes con los presupuestos del gobierno.

En la práctica, la planificación agrícola en los países de menores recursos se ha limitado en gran medida a la preparación de un plan multi-anual, de duración variable. Por ejemplo, Taiwan ha tenido un plan agrario de cuatro años y uno de diez años; Afganistán, Irán e Israel han

utilizado planes agrícolas quinquenales; 3/ Portugal tuvo un plan agrario de nueve años que comenzó en 1962; Shrilanka, Egipto y la U.R.S.S. han preferido planes agrarios de diez años; 4/ la República Popular de la China tuvo un plan para la agricultura de diez años que se extendió desde 1956 hasta 1967 (luego cambió de 1959 a 1968); Bulgaria tuvo un plan agrario de catorce años, desde 1957 hasta 1970; Yugoslavia tiene un plan de quince años; Shrilanka tiene un plan agrario de veinte años para la silvicultura y El Salvador tiene un plan agrario de veinte años. Además de los planes multianuales, con frecuencia se emplean planes de menor duración, generalmente de un año para convertir a planes de acción los planes agrícolas de plazo más largo. Esta combinación ha resultado efectiva.

Por lo tanto --partiendo de esta experiencia-- es razonable pensar que bastaría preparar un plan multianual y un plan anual operativo. Así el plan multianual podría ser para un período de cinco años en países que tienen pocos proyectos con largos períodos de gestación, pero es probable que la mayoría de los países encuentren que los planes de diez a

---

3/ Israel considera el período quinquenal suficiente para la mayoría de los sub-sectores agrícolas, puesto que el efecto de las decisiones adoptadas será experimentado dentro del término de cinco años. Sin embargo, esto no es así en lo que respecta a las frutas cítricas, para las cuales se está planificando para dentro de un período de diez años (31, p. 3). Los planes para la agricultura de Afganistán e Irán son parte de los planes nacionales de desarrollo, mientras que los planes de Israel no lo son.

4/ Sin embargo el plan de re-plantación de té de Shrilanka es de 15 años.

veinte años se adaptan más a sus necesidades. Cuando hay tiempo y capacidad disponibles se puede dar tercera prioridad a un plan rodante para los primeros tres años del plan multianual. Aquél será más detallado que el resto del plan, pero menos detallado que el plan anual. Esto permite efectuar ajustes en el plan multianual de acuerdo a cambios de circunstancias. Como cuarta prioridad, se podría emplear el plan rodante para reactivar el plan multianual cada cuatro o cinco años.

### Alcance de los Planes Agrícolas

El alcance de los planes agrícolas es tan variable como su duración. Muchos países preparan lo que se denomina planes integrales para el sector agrícola, pero el hecho de que sean integrales no significa que cada sub-sector agrario recibe igual atención. Por ejemplo, en el plan agrícola de Israel, los planes para el sub-sector de pesca y caza, son menos detallados que los planes para las cosechas agrícolas y para la ganadería; de igual manera, el programa agrario en el Plan de Etiopía para 1962/63 - 1966/67 prestó mucho menor atención a la caza y a la pesca que a la producción de cosechas y ganadería. El hecho de que sean integrales tampoco implica que las inversiones privadas reciban el mismo énfasis que las inversiones públicas; en general esto no sucede como contraste a intentos de dar un carácter global a los planes agrícolas --teniendo presente que dicha intención de globalidad está frecuentemente acompañada por variaciones en énfasis-- algunos planes agrarios han optado por concentrarse en un sólo sub-sector o en una sólo cosecha (4, p. 145).

Dentro de las posibilidades, es preferible planificar para todo el sector agrícola. Donde se hallen disponibles la mano de obra entrenada, los recursos financieros y la información necesaria, y donde el tiempo no sea un factor crítico, el plan integral para el sector agrícola es preferible a un plan parcial. Pero puesto que hay pocos países que están en esta posición envidiable, la planificación parcial ofrece una buena alternativa, no porque en teoría sea tan eficaz como la planificación integral, sino porque a veces funciona mejor en la práctica. Por ejemplo, en países donde uno o dos sub-sectores contribuyen a la mayor parte de la producción agrícola, como sucede en el Uruguay donde la ganadería es el sub-sector agrario principal, resulta conveniente limitar el alcance del plan agrícola a estos sub-sectores. Existen algunos ejemplos de planes exitosos en los que los recursos disponibles para el desarrollo agrícola han sido dedicados en gran medida a una sola cosecha en particular. Así por ejemplo, en la India, después de la independencia, se incrementó rápidamente la producción de yute y, más adelante, se aumentó la producción de caña de azúcar. En otros países ha sucedido lo mismo con el caucho y el cacao (4, p. 145).

Pero la planificación agrícola parcial no siempre resulta ser el método más eficaz. Por ejemplo, cuando uno de los objetivos gubernamentales es diversificar una agricultura que depende casi exclusivamente de una sola cosecha o crear un mejor equilibrio entre los distintos sub-sectores agrícolas, la planificación integral parece ser la más recomendable. Aún así, cabe ser selectivo si se trata de poner mayor énfasis en un sub-sector en particular.

### Sistemas de Clasificación

Para este propósito, y tomando en cuenta varias razones, es esencial buscar una definición correcta del sector agrícola que ayude a prescribir sus límites y lo clasifique o divida en los componentes apropiados. Se ha definido al sector agrícola de cuatro formas distintas. La primera es en términos de la población, por ejemplo, la fuerza laboral agraria; la segunda es en términos de establecimientos, por ejemplo, las fincas o haciendas agrícolas; la tercera es en términos de actividad económica, o sea los distintos procesos que se llevan a cabo dentro del sector; y la cuarta es en términos de producción, es decir los artículos producidos. Cada una de estas definiciones presenta ciertos problemas.

#### De acuerdo a la fuerza laboral agraria

No cabe duda de que aquellas personas que trabajan a tiempo completo en la agricultura (ya sea como agricultores que trabajan su propia tierra o en la de otros, o como trabajadores sin tierras) son parte de la fuerza laboral agraria; las interrogantes al respecto surgen sin embargo al tratarse de personas que realizan trabajo agrícola ocasional, ya sea como agricultores a tiempo parcial o como temporarios. Así, por ejemplo, una de las interrogantes es si las esposas de los agricultores y sus niños, quienes contribuyen a la producción agraria, deben ser considerados como parte de la fuerza laboral agraria (24, p. 51-52).

La respuesta a esta interrogante podrá representar una diferencia significativa en el proceso de planificación. Por ejemplo, si el cálculo de las estimaciones de los ingresos agrarios per cápita se hace dividiendo

el valor de la contribución a la producción agraria de una fuerza laboral que considera iguales a todas las personas que contribuyen en cualquier medida a la producción agraria, es muy probable que el resultado sea considerablemente menor que si se utiliza una definición más restrictiva de la fuerza laboral agraria. Se puede obtener una estimación más válida del ingreso per cápita si la fuerza laboral agraria incluye a los trabajadores agrícolas adultos que trabajan a tiempo completo, más los trabajadores a tiempo parcial y los niños cuyo trabajo se expresa en términos de su equivalente al trabajo de adultos a tiempo completo (24, p. 53). Pero esto requiere información y experiencia en el empleo de los datos existentes, las cuales no están siempre disponibles.

#### De acuerdo a los establecimientos agrícolas

Es difícil también definir con precisión lo que es una finca o una tenencia agrícola. Generalmente se las define como establecimientos que se dedican total o parcialmente a la producción de artículos agrícolas. Sin embargo, al clasificar al sector agrario según el número de fincas o tenencias que tenga (como se lo hace en un censo agrario), se deberá hacer distinción entre las fincas y tenencias, y las huertas familiares. Esto se puede lograr definiendo una finca o tenencia agrícola como aquella área utilizada para la agricultura que tiene un tamaño mínimo determinado arbitrariamente (excluyendo las huertas familiares) o, --de ser más pequeña que el tamaño mínimo especificado-- rinde una producción que excede un cierto valor o suma mínima (excluyendo

también las huertas familiares, pero permitiendo la inclusión de propiedades pequeñas como viñedos, invernaderos para la producción de flores de alto valor, o criaderos de hongos, etc.).

#### De acuerdo a la actividad económica

Una tercera forma de definir al sector agrario, es de acuerdo a las actividades económicas. Dicha definición presenta el problema de cómo clasificar establecimientos que tengan una variedad de actividades agrarias. Los dos criterios establecidos por la Clasificación Industrial Internacional Standard de las Naciones Unidas para enfrentar este problema estipulan que (1) las unidades agrícolas incluidas en un grupo de actividad dado deberán ser aquellas que produzcan la mayor parte de los productos provenientes de unidades de ese tipo, y (2) el grupo deberá contener la mayoría de las unidades agrícolas que producen el mayor volumen del tipo de artículos y servicios que caracterizan a la actividad en cuestión. Puesto que la clasificación del sector agrícola de acuerdo a la actividad económica incluye a todas las unidades que actúan en la misma actividad agrícola ya sea que pertenezcan a empresas incorporadas, o a propietarios individuales o gobiernos, es posible que surjan problemas al elaborar la planificación si se requiere información sobre la pertenencia u operación de los establecimientos agrarios.

El ejemplo más conocido de un sistema de clasificación que agrupa a los establecimientos agrarios (y otros) de acuerdo al tipo de actividad económica en que participan es la Clasificación Internacional

Industrial Standard de Todas las Actividades Económicas de las Naciones Unidas (CIIS\*), la que incluye también al sector agrícola. La CISS ha agrupado las actividades económicas en cuatro sub-divisiones: (1) Divisiones Principales, (2) Divisiones, (3) Grupos Principales y (4) Grupos. Hay diez Divisiones Principales en la CIIS, de las cuales la División Principal 1 incluye Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca. Bajo la División Principal 1 hay 3 Divisiones subdivididas a su vez en 6 Grupos Principales como sigue:

División Principal 1, Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca

<u>División</u>	<u>Grupo Principal</u>	<u>Título de la Categoría</u>
11		<u>Agricultura y Caza</u>
	111	Agricultura y producción ganadera
	112	Servicios Agrarios
	113	Caza y propagación de animales de caza.
12		<u>Silvicultura, Corte y Transporte de Troncos</u>
	121	Silvicultura
	122	Corte y Transporte de Troncos
13	130	<u>Pesca</u>

Los seis Grupos Principales están divididos a su vez en siete Grupos e incluyen considerable detalle, como se puede notar en el Anexo A (33, pp. 26-7).

---

\* International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC).

### De acuerdo a los productos

La cuarta forma, que es la más común, para definir al sector agrario, es de acuerdo a los productos agrícolas. Este enfoque presenta una variedad de problemas, algunos de los cuales se discutirán más adelante. Un ejemplo típico de un sistema de clasificación basado en el tipo de productos agrícolas es aquel que divide al sector agrario en cinco subsectores: (1) cosechas agrícolas, (2) animales y sus productos, (3) bosques y sus productos, (4) animales de caza y (5) Peces.

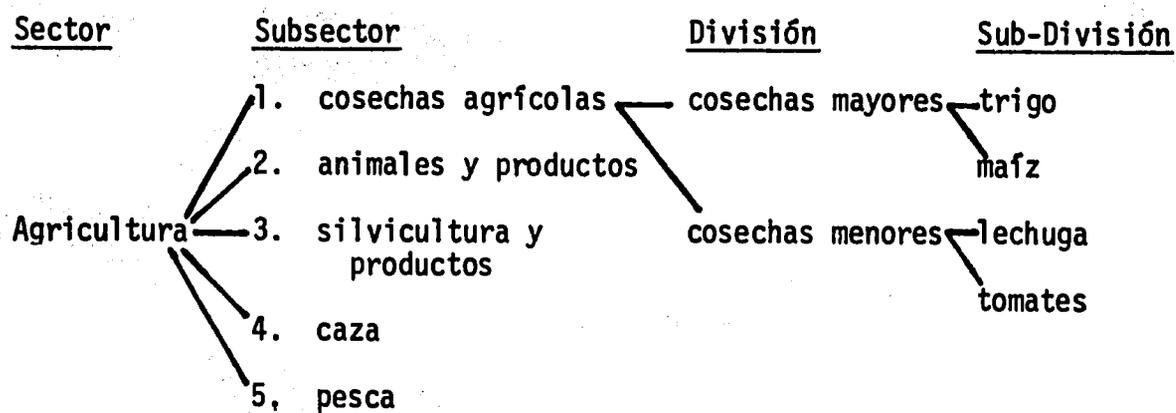
Estos subsectores pueden a su vez estar subdivididos en ramas y subramas. Así, el sector de cosechas agrícolas puede estar dividido en cosechas principales y secundarias y cada cosecha puede ser clasificada como una subrama. Esta no es de ningún modo la única posibilidad. Como se indica en la Figura 1, el subsector de cosechas agrícolas puede también estar dividido en dos ramas: (1) productos alimenticios y de bebida, y (2) materiales industriales crudos. Se puede también hacer distinción entre artículos de exportación y de consumo interno de acuerdo al lugar de consumo; entre cosechas producidas por los agricultores para su propia subsistencia y cosechas producidas para venta doméstica; entre cosechas producidas en tierras de propiedad pública y aquellas producidas en fincas de propiedad privada; entre cosechas producidas en granjas de propietarios locales y aquellas producidas en plantaciones de propiedad extranjera, y así sucesivamente (26, pp. 21-2). Las ramas a su vez pueden ser divididas aún más, por ejemplo, la rama de cosechas de exportación puede ser dividida en subramas de exportación convencional y no convencional, y cualquiera de ellas

puede ser dividida en subramas compuestas de cosechas individuales como algodón, yute y otros.

La división de subsectores en ramas puede presentar problemas cuando la línea divisoria entre dos ramas no es lo suficientemente clara. Así, por ejemplo, las plantas oleaginosas pertenecen tanto a las ramas de alimentos y bebidas como a las de materiales industriales crudos. Aunque no siempre es posible distinguir con precisión, puede ser útil sin embargo hacer tales distinciones para objetos de planificación (27, p. 5).

Otro problema que atañe a la preparación de planes agrícolas está relacionado con los productos secundarios y terciarios y las actividades derivadas de la agricultura. Puesto que las actividades de comercio, procesamiento y aún manufactura están estrechamente ligadas o, aún más, no se las puede separar de las actividades o productos del sector agrícola, surge la interrogante de si se las deberá incluir en el plan agrícola. Por ejemplo, el desarrollo para la cría de aves y ganadero depende del abastecimiento de alimentos. Esto significa que la cría de aves y la ganadería están íntimamente relacionadas con la producción y el procesamiento de alimentos. Debido a que el pescado se malogra rápidamente, las actividades de almacenamiento, ahumación, secado, enlatación, corte y demás actividades secundarias o productos derivados de ellas, están estrechamente relacionadas a la pesca o a sus productos. Cuando el plan agrario es parte de un plan global, los problemas de clasificación de este tipo pueden resolverse generalmente clarificando la línea frecuentemente borrosa entre el sector agrícola y el sector

## Subdivisión Hipotética de los Productos en el Sector Agrícola



### Algunas Divisiones Alternativas

- Productos alimenticios y de bebida
- Materia prima industrial

- Productos para exportación
- Productos para consumo interno

- Cosechas de subsistencia
- Para venta interna

- Cosechas sobre terreno público
- Cosechas sobre terreno privado

- Cosechas de granjas indígenas
- Cosechas de granjas de propiedad extranjera

industrial. En estas situaciones es necesario asegurarse de que todas las actividades y productos secundarios y terciarios asociados con la agricultura estén incluidos en uno de los dos sectores. Pero si el plan agrícola se prepara fuera de un marco global y no existe un plan industrial, dichas actividades o productos deberán ser incluidos en el plan agrario (27, pp. 5-6).

La importancia de la agricultura en la economía de la mayoría de los países de escasos recursos invita asimismo a la inclusión de otras actividades o productos en el plan de desarrollo para el sector agrícola. Por ejemplo, debido a la dificultad de absorción de la mano de obra agraria excedente en estos países, algunos especialistas han llegado a recomendar que se incluya en los planes agrícolas la planificación familiar para las áreas rurales (28, p. 149).

Como se indicó ya, la respuesta a la interrogante de si ciertas actividades o productos relacionados a la agricultura deberán o no ser incluidos en un plan agrícola, dependerá básicamente de los objetivos del plan y las alternativas disponibles.

Claro está que un plan agrícola no puede incluir toda actividad o producto relacionado con la agricultura; sin embargo, si la actividad o producto está estrechamente vinculada a ella, tratar de separarlo es poco recomendable; o si no hay otro sector del plan al cual se lo puede asignar convenientemente, su inclusión en el plan agrícola será justificada. Así, el plan agrícola integral de Israel para el período 1962/63-1966/67 incluye desarrollo de proyectos de irrigación, a pesar del hecho de que este campo se relaciona sólo parcialmente con la

agricultura; mientras que Afganistán (en su Plan para 1967/68-1971/72), España (en su Plan para 1964/67) y Taiwán (en su Plan para 1961/64) se incluyeron proyectos de irrigación en el plan sectorial agrícola dentro del plan nacional. Está claro por lo tanto, que la clasificación del sector agrario en un país dado no tiene que ser necesariamente la misma para otro país.

La división apropiada del sector agrario de un país debe estar determinada por su estructura agrícola, el estado de desarrollo y los objetivos sectoriales de desarrollo. Cada país debe diseñar, por lo tanto, su propio sistema de clasificación de acuerdo a su situación. Así, en un país donde la balanza de pagos de un plan agrario tiene un impacto importante, el método empleado para la subdivisión del sector agrícola deberá posibilitar la distinción entre actividades o productos agrícolas domésticos y de exportación.

#### Cuándo Utilizar los Diferentes Sistemas de Clasificación

Si los objetivos de desarrollo agrícola están orientados principalmente hacia el aumento de la producción o exportación de productos específicos, sin que las comparaciones internacionales tengan importancia, el sistema de clasificación de acuerdo a los productos, será suficiente. Sin embargo, si los objetivos de desarrollo agrícola están ligados a la distribución de ingresos o a la mejora del nivel de vida de ciertos grupos de agricultores, o llegan a estarlo más adelante, el sistema de clasificación basado en actividades económicas es recomendable, ya que permite clasificar los establecimientos agrícolas de acuerdo a su tamaño,

naturaleza, tecnología y organización de la producción (además de facilitar las comparaciones internacionales), y separar así por ejemplo, las granjas campesinas de las comerciales, las pequeñas de las grandes, o aquellas de escasos recursos con aquellas mejor dotadas. El sistema de clasificación basado en productos no permite tales distinciones puesto que solamente se ocupa de la producción de diversos artículos sin referencia a su origen, por consecuencia resulta difícil planificar el mejoramiento de tipos específicos de fincas como por ejemplo aquellas de origen campesino, pequeñas o de pocos recursos, utilizando un sistema de clasificación basado en productos. Puesto que muchos países en desarrollo utilizan el sistema de clasificación basado en productos, esto trae más problemas al campo que de por sí ya tiene un buen número de los mismos.

La CIIS no sólo permite identificar granjas de distinto tipo, tecnología y organización, sino que también permite la clasificación de información conforme a los artículos producidos (véase los Grupos descritos en el Anexo A bajo el título Grupos y Divisiones Principales). Así, un sistema de clasificación basado en las actividades económicas, como lo es el del CIIS, puede satisfacer los requisitos de planificación cuando los objetivos de desarrollo son principalmente el mejoramiento de grupos específicos de fincas o el incremento de la producción, o las dos cosas. Si existe interés en el desarrollo rural o en el mejoramiento de niveles de vida para los campesinos pobres o en la reducción de la desigualdad de ingresos, debiera darse consideración al establecimiento de sistemas de clasificación basados en el tipo de actividad económica,

en aquellos países que no los poseen.

Los sistemas de clasificación basados en la ubicación, tamaño y clase de establecimiento y en el tamaño y naturaleza de la fuerza laboral agrícola son muy útiles para la planificación, cualesquiera que sean los objetivos de desarrollo; y si el objetivo es el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos, dichos sistemas son indispensables para una planificación efectiva. Por lo tanto, los países en desarrollo deberán considerar el uso más extensivo de dichos sistemas de clasificación.

Sin embargo, al establecer un sistemas de clasificación agrícola, gran parte del mismo dependerá de las estadísticas de un país. Si los datos estadísticos han sido presentados de cierta manera especial o parecen ser deficientes en uno o más aspectos, la clasificación agraria posiblemente tendrá que limitarse a la información disponible. Por supuesto, en una situación ideal, las estadísticas se deberían adaptar a las necesidades expresadas en la planificación agrícola y no al contrario como sucede. Pero esto es imposible de lograr a corto plazo (26, p. 22). Por consecuencia, a menudo los planificadores deben conformarse con lo que está disponible, por lo menos al comienzo del proceso de planificación.

Puesto que la planificación requiere el uso y comparación de distintas series estadísticas, es esencial determinar si las distintas series cubren el mismo campo de observación y por lo tanto son comparables. Si la información de las distintas series no es comparable, las conclusiones derivadas de ellas resultarán inoperantes (24, p. 53).

### CAPITULO III

#### ALCANCE DE LOS PLANES AGRICOLAS

##### La Necesidad de la Planificación Regional

Un plan agrícola para todo un país resultará impráctico a menos que se tome en cuenta en forma adecuada los requisitos ecológicos variables en las distintas áreas del país. Factores tales como la temperatura, la pluvialidad, la humedad, el suelo, los recursos hidrográficos, el drenaje, la topografía y la altura condicionan los métodos utilizados para aumentar las cosechas agrícolas y la producción ganadera. Algunas regiones tienen mayor potencial; otras, quizás por estar cerca de puertos marinos con fácil acceso a los mercados extranjeros o a centros urbanos e industriales con una alta demanda efectiva de productos alimenticios perecederos, han tenido un impulso inicial y están a la cabeza; mientras que en otras, tal vez por estar ubicadas en sitios más remotos o tierra adentro, el desarrollo de sus recursos agrícolas se encuentra rezagado. Las regiones con instalaciones de riego pueden beneficiarse de nuevas variedades de arroz, trigo y maíz, mientras que para aquellas que dependen de las lluvias es muy difícil hacerlo. Aún más, si el objetivo es reducir las disparidades entre las diferentes regiones, las necesidades de las regiones menos privilegiadas habrán de aumentar; por lo tanto, es de esperarse que tenga sus propios requisitos para su progreso.

Aún dentro de una misma región puede haber una diferencia considerable. Por ejemplo, los planificadores del Proyecto Daudzai, en Pakistán --que cubría una extensión de unas 80 millas cuadradas con 89 poblaciones y una población de unos 96.000 habitantes en 1972-- llegaron

a la conclusión de que "las necesidades de una población frecuentemente difieren de las de otra, y a menos que se efectúe un reconocimiento intensivo, no se podrá preparar un plan de desarrollo significativo para el área." (29, p. 8)

Por lo tanto, dada la situación ideal, un plan nacional agrario deberá incluir planes regionales para todas las regiones de un país, cada uno de los cuales tomará en cuenta en forma adecuada los requisitos de las distintas partes de la región a la que se va a aplicar. Pero no deja de ser una tarea difícil incluir en el plan agrícola nacional, planes para cada región, particularmente si aquel pretende cubrir todo el sector agrícola en forma global. Esto explica en parte por qué los planes agrarios nacionales han sido diseñados generalmente en términos amplios, con pocos detalles sobre los problemas y necesidades de las regiones específicas de un país (30, p. 229). Aún cuando los problemas de las distintas regiones de un país han sido tomadas en consideración al establecer las metas nacionales, casi nunca se han delineado con adecuado detalle las formas y medios de obtener decisiones a nivel de campo, lo cual es esencial para alcanzar dichas metas.

#### Regionalización del Proceso de Planificación

A pesar de lo dicho anteriormente, en los últimos años, los países que tienen o no planes nacionales de desarrollo se han inclinado más y más hacia la planificación agrícola regional. Esto ha sido en parte, el resultado de una evolución política que se manifiesta entre otras cosas en la creciente conciencia política de grupos anteriormente dóciles o inactivos,

que han sido acosados durante largo tiempo por sus propias dudas. Con la creciente conciencia política se ha llegado a la realización de que los gobiernos desempeñan un papel importante en el desarrollo de las regiones puesto que ellos asignan fondos de inversión pública y adoptan políticas y programas que estimulan o restringen las inversiones. Los líderes regionales tratan más y más de influenciar las decisiones de los gobiernos nacionales para las inversiones y de obtener asignaciones de recursos más favorables para su distrito. Por otra parte, el creciente interés en la planificación regional ha resultado de la experiencia obtenida a través de la planificación nacional y sectorial, las cuales contaban ya con varios proyectos de infraestructura y otros proyectos de inversión substanciales, aumentando así --en vez de disminuir-- las disparidades regionales. 1/

Un escrutinio de las experiencias obtenidas hasta ahora revela que la planificación regional ha tomado tres formas principales. La primera es a través de un plan nacional para la agricultura compuesto de subplanes para todas las regiones de un país, coordinandos de acuerdo a los objetivos y estrategias de desarrollo nacional. Este enfoque puede ponerse en práctica ya sea agregando planes agrícolas regionales a un plan nacional, o dividiendo el plan nacional en planes agrícolas sectoriales por región (31, p. 8).

---

1/ Cuando esto sucedió en Indonesia durante el período del primer plan quinquenal (Repelita I), en el segundo plan quinquenal (Repelita II) se hizo hincapié en la planificación regional.

La U.R.S.S. es uno de los países que ha agregado los planes agrarios regionales a un plan nacional global. Bajo reformas instituidas en los últimos años, la autoridad central de planificación establece las cuotas para los distintos productos agrarios que deberán ser satisfechas por cada región. Dentro de las regiones, las unidades locales de planificación agrícola preparan sus propios planes, los mismos que son revisados y modificados --si es necesario-- en conjunto con las organizaciones regionales. Luego, dichos planes son transmitidos a las autoridades de planificación en sus respectivas repúblicas, desde donde se los pasa a la autoridad central de planificación (32, p. 503).

Entre los países de economía mixta, Israel ha tenido mayor éxito en la incorporación de planes regionales al plan agrario nacional para todo el país y lo ha hecho en forma más sistemática que los otros países (1, p. 68). Los planes regionales son incorporados al plan nacional luego de la preparación de un plan preliminar para la agricultura de todo el país. Con este plan preliminar como marco básico de trabajo, los planificadores regionales consultan a cada grupo y preparan los planes que luego son coordinados e incluidos en el acta final del plan agrario nacional (33, p. 226).

Algunos países europeos han comenzado a establecer metas regionales para planes, que hasta el momento han sido esencialmente planes agrícolas globales. Francia es tal vez el ejemplo más prominente. Al comenzar su cuarto plan, se establecieron, entre otras, metas para la inversión pública y privada y para los niveles de empleo en el sector agrícola para cada una de las 21 regiones del país.

La segunda clase de plan regional para la agricultura incluye una o varias regiones selectas dentro de un país. El argumento a favor de este enfoque es que los países menos desarrollados no tienen los recursos financieros o de mano de obra --y es posible que no los tengan en un futuro cercano-- para llevar a cabo un programa integral de desarrollo agrícola en todo el país. La tarea en sí está tan por encima de su capacidad, que la concentración de recursos en una o pocas regiones rendiría posiblemente mayores beneficios que lo que sería posible obtener si los mismos recursos fueran diseminados en forma menos concentrada por todo el país (4, p. 145)<sup>2/</sup>. El Tercer Plan Quinquenal de la India ofrece un ejemplo de este enfoque. Este Plan contenía un Programa de Desarrollo Agrario Intensivo bajo el cual se seleccionó un distrito en cada estado para un enfoque concentrado de desarrollo agrario. En cada distrito seleccionado se proveyó un "conjunto mínimo" que incluía todos los elementos necesarios para aumentar la producción, incluyendo irrigación, fertilizantes, pesticidas y mejores semillas, servicios de

---

<sup>2/</sup> "¿No sería mejor," pregunta uno de los defensores de este enfoque en la India, "concentrar los esfuerzos de desarrollo en áreas selectas en lugar de dispersar recursos limitados sobre medio millón de poblaciones?... ¿es en realidad deseable que en su porvenir la India tenga todavía 500.000 poblaciones que tal vez nunca lleguen a ser unidades viables social o económicamente?" (34, p. 75). El autor de la cita anterior afirma que la planificación regional selectiva que se requería en el programa existente en aquel entonces --el cual hacía hincapié en abastecimiento de agua, fertilizantes y educación en cada pueblo-- no podía tener éxito a menos que la estructura del campo cambiara de una economía de pueblo a un "paisaje de comunidades agro-urbanas funcionales." (34, p. 74).

extensión y facilidades de crédito y mercadeo (4, pp. 145-146). 3/

La tercera clase de planes agrarios regionales es la de aquellos que forman parte de un plan para una región específica que incluye otros sectores además de la agricultura. Este tipo de plan se adopta a veces para una región importante de un país que se encuentra más rezagada que las demás, como es el caso del Noreste del Brasil y el Sur de Italia; o cuando se considera necesario desarrollar recursos naturales ubicados en una región, por ejemplo una cuenca fluvial, para irrigación u otros propósitos, como en el caso del Aswan en Egipto.

---

3/ Una variante de esta segunda clase de planificación regional requiere especial atención a una cosecha en particular, por ejemplo variedades de trigo y arroz de alto rendimiento. Puesto que una cosecha específica frecuentemente se produce sólo en pocas regiones y generalmente en aquellas que poseen abastecimiento de agua, buenos agricultores u otros recursos en estas regiones. Esto se puede considerar como planificación regional no premeditada, la cual puede ayudar a las regiones concernientes, pero también tiende a exacerbar los problemas de las disparidades regionales y el ingreso individual.

La Metodología de la Planificación Regional 4/

El Polo de Crecimiento o Modelo de Desarrollo Regional con un Centro de Crecimiento

A pesar de la extensa literatura que existe sobre el desarrollo regional, no hay todavía una teoría ampliamente aceptada que identifique los elementos claves en el desarrollo regional y los medios a través de los cuales dicho desarrollo puede ser iniciado y mantenido. Sin embargo, hay tres proposiciones que probablemente la mayoría de los planificadores regionales considerarán útiles para la planificación regional: (1) que el desarrollo regional depende en gran medida del grado en que se amplíe la capacidad de exportación de una región; (2) que éste requiere la movilización del gobierno y de individuos para aprovechar de las oportunidades de desarrollo a medida que van surgiendo; y (3) que el desarrollo regional alcanza su efectividad máxima dentro del marco de un plan regional o subregional integrado.

El argumento a favor del desarrollo de una base de exportación supone que una región tiene una ventaja comparativa en uno o más productos agrícolas o manufacturados, o en los dos tipos de productos, y

---

4/ Esta sección se basa ampliamente en la revisión monográfica de James C. Miller titulada "Regional Development, A Review of the State of the Art", (Desarrollo Regional, Una Revisión de su Estado Actual), Oficina de Desarrollo Urbano, Sección de Asistencia Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Agosto de 1974. A falta de una cita diferente, el material presentado se base en la monografía de Miller.

que puede ampliarse por medio del establecimiento de organizaciones especializadas de comercio, mejores condiciones de crédito y facilidades de transporte, una fuerza laboral adiestrada, e industrias complementarias. La necesidad de movilizar al gobierno y a individuos se basa en el hecho de que las regiones subdesarrolladas frecuentemente carecen de personal idóneo para reconocer, evaluar y actuar en concomitancia con las oportunidades de inversión y de gente dispuesta a aceptar riesgos y a adoptar innovaciones. La noción de que el desarrollo económico debe darse dentro de un sistema regional o sub-regional integrado, deriva de la creencia de que solamente de esta manera podrán los planificadores obtener una visión clara de cómo surge el desarrollo y de su difusión a través de la economía regional o sub-regional.

El modelo que ha sido más ampliamente aceptado entre los planificadores regionales puede ser definido en dos proposiciones: (1) el crecimiento y desarrollo se inician en un número limitado de "centros de crecimiento" urbanos o "polos de crecimiento" y (2) éstos se difunden luego de estos centros urbanos a sus respectivas regiones interiores por medio de innovaciones y mecanismos de comercio que inducen el crecimiento. <sup>5/</sup> Al implicar que el desarrollo agrario dentro de una región depende del desarrollo previo de un centro urbano dentro de la

---

<sup>5/</sup> El trabajo principal en la teoría de los polos de crecimiento dinámico ha sido preparado por el economista francés Francois Perroux. Sus teorías describen y explican el proceso por el cual los polos nacen crecen, se desarrollan y a veces desaparecen.

misma región, el modelo requiere necesariamente la concentración de recursos en el desarrollo urbano, al menos durante las etapas iniciales del desarrollo regional. Debido a la importancia de este requerimiento para el desarrollo agrícola, conviene examinar los principios del modelo y evaluar los resultados que se han obtenido de aplicación en los países en desarrollo.

Los proponentes del modelo de centros o polos de crecimiento mantienen que el crecimiento y desarrollo ocurren cuando algunas compañías o industrias en un área urbana ejercen un efecto dominante tal en su medio ambiente que determinan la dirección y la tasa de desarrollo de otras empresas o industrias. Algunas de las industrias dominantes en un área urbana pueden también ser "industrias líderes". Estas son industrias nuevas con un alto nivel de tecnología, una demanda rápidamente creciente de sus productos y una fuerte capacidad para generar, adoptar y transmitir innovaciones. Cuando las industrias dominantes se expanden y producen una aglomeración en su esfera de influencia, forman un "complejo industrial". Un polo o centro de desarrollo existe allí donde el núcleo del complejo industrial está compuesto de industrias dominantes que son también industrias líderes.

El crecimiento es auto-sostenido cuando las empresas o industrias con fuertes conexiones previas y posteriores <sup>6/</sup> atraen a otras firmas

---

<sup>6/</sup> Por ejemplo, una empresa que consume mercancías intermedias tendría una conexión previa con firmas que producen mercaderías intermedias, y una conexión posterior con firmas que consumen sus propios productos.

hacia el centro de desarrollo. La consecuente aglomeración de empresas produce economías que son externas a las firmas del centro, pero internas al centro en sí y que luego son incorporadas a éste, reduciendo así sus costos de operación. 7/

Los centros de crecimiento pueden ser analizados en términos de sus (1) actividades de distribución o (2) de sus actividades de producción. En el primer caso, la importancia del centro para el desarrollo regional se la atribuye a su capacidad para conectar las economías urbanas y rurales proporcionando centros de recolección y distribución para las mercaderías. Se los considera puntos de recolección, porque es allí a donde llegan los productos de las áreas rurales --principalmente los productos agrícolas-- para su venta, procesamiento o consumo. Los centros tienen distintos tamaños, y los puntos de recolección son más pequeños en los niveles más bajos. Las mercaderías son procesadas parcialmente en estos centros pequeños y luego enviadas a centros más

---

7/ Una de las economías más importantes de este tipo es la reducción del costo de transporte. Los centros de crecimiento no sólo facilitan la reducción de los costos de envío entre las compañías ubicadas en el centro, sino que suelen reducir los costos de envío desde el centro hacia otros lugares y vice versa. Esto se debe a que el volumen del tráfico generado por un centro ofrece oportunidades para reducir los costos en las terminales, en los precios de transporte al por mayor y en servicios frecuentes. Los centros ofrecen además oportunidades para el establecimiento de mejores mercados laborales, instituciones financieras, y servicios públicos, así como también otros servicios que permiten mantener los costos bajos. Ofrecen también un mercado para las mercancías tanto del consumidor como del productor.

grandes e industrializados para mayor procesamiento y finalmente para su consumo. Los centros de crecimiento son, por lo tanto, lugares donde se concentran las facilidades necesarias para el comercio, almacenamiento y procesamiento de los productos. Se los considera como puntos de distribución, porque es en estos centros donde las poblaciones rurales obtienen las mercaderías y servicios necesarios para elevar el nivel de vida y de productividad, tales como mercaderías procesadas y manufacturadas en centros más grandes (por ejemplo mercaderías durables); mejores insumos agrarios distribuidos desde centros mayores (por ejemplo, mejores semillas, herramientas y fertilizantes); y servicios de salud, educación, extensión agrícola, crédito y de gobierno.

La segunda concepción de los centros de crecimiento gira alrededor del número de actividades que se encuentra en ellos y que están orientadas hacia la producción. El número de tales actividades ubicadas en un centro está determinado por el cumplimiento de las condiciones mínimas o el número de "umbrales" que se debe atravesar para que una actividad económica funcione eficazmente. Dichos "umbrales" constituyen por ejemplo, el tamaño del mercado (regional, nacional, o internacional); las economías de escala en producción; los requerimientos de infraestructura; las conexiones inter-industriales; y los requerimientos laborales. Así, las empresas que atienden a grandes mercados y que disfrutan de ingresos crecientes con respecto a la escala y requerimientos de mano de obra especializada, se concentrarán en centros con servicios de transporte menos desarrollados y mayores reservas de

mano de obra. Las empresas que tienen fuertes conexiones con las primeras se ubicarán en la misma área, mientras que las firmas que operan en "umbrales" más bajos pueden ubicarse en centros más pequeños que reúnen sus necesidades mínimas de insumo y mercadeo.

En casos típicos el desarrollo económico alcanza sus niveles más altos en unos pocos centros de crecimiento y luego se difunde jerárquicamente a través de la economía regional o sub-regional; a nivel nacional a través de los centros orientados hacia la producción y a nivel regional a través de los centros orientados hacia la distribución. A partir de allí el desarrollo se difunde desde las áreas urbanas de una región hacia las regiones interiores en un proceso de tipo ondular, transmitiendo los beneficios del desarrollo urbano-industrial a través del mejor funcionamiento de los mercados de productos y de factores de producción de los centros urbanos. Se han efectuado estudios empíricos para confirmar que --con excepción de las áreas agrícolas orientadas hacia mercados nacionales e internacionales más que hacia los regionales-- existe una relación directa positiva entre los ingresos rurales y la extensión de la urbanización local. Se cree que esto ocurre porque el crecimiento industrial urbano conduce a mayor demanda de productos agrícolas, a la formación de mayores capitales y a la adopción de innovaciones en la agricultura de las zonas cercanas a la intensificación de los cultivos, al mejoramiento de la infraestructura y a la absorción de la mano de obra rural excedente.

En resumen, los adeptos al modelo de centros o polos de crecimiento, afirman que los descubrimientos teóricos y empíricos revelan, primeramente, que el crecimiento y desarrollo regional toma lugar con mayor efectividad a través del desarrollo articulado de un sistema de centros urbanos, distribuidos jerárquicamente desde pequeñas ciudades agro-urbanas hacia la metrópolis, a través de varios tipos intermedios. Los impulsos del crecimiento se transmiten desde la metrópolis hacia las áreas rurales, de modo que los centros más grandes retienen las actividades de mayor escala y capital, y los centros más pequeños adquieren actividades que pueden llevarse a cabo en menor escala para los mercados locales, o en las cuales existe un coeficiente bajo de capital y mano de obra. Así, el crecimiento se difunde de los centros hacia el interior. En segundo lugar, la ciudad es la "máquina" del desarrollo regional y funciona como vínculo entre la economía nacional y la regional. La agricultura suele ser más eficiente, comercial y próspera en las áreas vecinas a las ciudades, disminuyendo progresivamente a medida que aumenta la distancia a los centros urbanos, hasta que al llegar a las periferias más inaccesibles de las distintas regiones, se caracteriza por sistemas agrarios retrasados, a nivel de subsistencia. En tercer lugar, para la distribución eficiente de mercaderías y servicios necesarios para el desarrollo rural, es esencial que exista una jerarquía regional de centros de crecimientos cuya accesibilidad para los campesinos esté asegurada por medios de transporte existentes.

### Ejemplos de Enfoques hacia Polos o Centros de Crecimiento

La mayoría de los países que han tratado de lograr el desarrollo regional se han atenido a la estrategia de centros de crecimiento. Los planificadores regionales en estos países han tratado por diversos medios de crear economías y conexiones externas en localidades urbanas seleccionadas. El enfoque común hacia el desarrollo regional ha sido a través de un plan de desarrollo industrial auspiciado por el gobierno. Frecuentemente dicho plan ha estado encaminado hacia el fortalecimiento de las ciudades y pueblos existentes que se consideran estratégicos o a punto de alcanzar un crecimiento sostenido. Sin embargo, en algunos casos se construyen ciudades nuevas, especialmente en regiones que carecen de ciudades o pueblos de considerable tamaño. Luego de determinar los lugares donde se desarrollarán los centros de crecimiento, el gobierno crea un plan de inversión pública e incentivos económicos para el sector privado diseñado para encauzar la inversión industrial hacia estos centros. El plan incluirá, por ejemplo, provisiones para inversiones públicas directas para la industria, complejos industriales y otros programas sociales y de infraestructura, así como préstamos con bajo interés, concesiones, reducción de impuestos y subsidios para los inversionistas privados.

Italia ha tenido amplia experiencia en la planificación de centros de crecimiento. Entre los años 1950-57, la Cassa per il Mezzogiorno, una organización establecida por el gobierno Italiano para elevar el nivel económico de la parte meridional pobre del país, actuó en base a la hipótesis de que la agricultura era la clave para reducir la brecha

económica entre la pobreza del Sur y la riqueza del Norte. Cuando resultó evidente que la industria no iba a auto-generarse partiendo de una mejor base agrícola en el Sur, se sustituyó la estrategia agraria de 1957 con un programa de tres partes.

El primer elemento del programa fue una serie de medidas compensatorias diseñadas para neutralizar los costos más altos de operación de las empresas ubicadas en el Sur en comparación con las del Norte. Esto incluía exoneración de algunos impuestos y obligaciones, subvenciones para empresas pequeñas y medianas, préstamos de interés bajo, provisión de capital de riesgo, tarifas de transporte reducidas y asistencia técnica. El segundo elemento fue una serie de inversiones en empresas regionales controladas por el Estado, principalmente en el sector de la industria pesada y el tercer elemento fue una estrategia para centros de crecimiento.

En base al criterio del gobierno central, los consorcios establecidos por los gobiernos locales para promover el desarrollo de las economías de sus jurisdicciones condujeron al establecimiento de 42 centros de crecimiento. Doce centros de crecimiento, cada uno con poblaciones de por lo menos 200.000 habitantes, eran Areas de Desarrollo Industrial, donde se planificó un crecimiento industrial rápido y la construcción de infraestructura básica; y los 30 centros restantes, con poblaciones de 75.000 habitantes o menos, eran Núcleos de Industrialización, donde se esperaba que las firmas fueran más pequeñas y orientadas más hacia el mercado local que aquellas en las Areas de Desarrollo Industrial.

Hasta ahora los resultados del programa de la Cassa han sido mixtos. La producción industrial, los ingresos, el consumo y la tasa de empleo en el Sur han mejorado en gran medida desde 1950. Sin embargo, es probable que transcurra mucho tiempo antes de que puedan reducirse substancialmente las brechas aún existentes entre las condiciones económicas del Norte y las del Sur.

España ha tenido también experiencias con los centros de crecimiento, pero en su caso los centros económicos están ampliamente dispersos y el sistema de transporte entre ellos es muy deficiente. Existen grandes disparidades en los ingresos y niveles de vida entre las distintas regiones, y el enfoque de la industria ha sido más regional que nacional, a pesar de que la integración de la economía es uno de los objetivos principales del plan nacional.

Para alcanzar este objetivo, se cas para el desarrollo. Estas localidades han sido divididas en tres tipos: (1) polos de desarrollo (o centros de desarrollo), (2) polos de "descongestión" (satélites industriales de Madrid), y (3) zonas de "ubicación preferente" (centros de crecimiento rural). El criterio principal para seleccionar un sitio como polo o centro de desarrollo es su ubicación a lo largo de núcleos de desarrollo y transporte existentes o propuestos. Siete centros diseñados en 1964 retuvieron esta designación durante períodos de cinco a ocho años. En 1972 se establecieron cuatro centros nuevos. Los medios utilizados para llevar a cabo la estrategia de desarrollo regional incluyeron subsidios de inversión, exoneraciones de impuestos y gravámenes de importación, y tratamiento

preferencial para la obtención de créditos del gobierno.

Sin embargo, los resultados obtenidos a través de la planificación del desarrollo regional en España no han sido alentadores. Se han creado apenas unos pocos puestos, equivalentes al 0.4% de la fuerza laboral, se han atraído pocas industrias, con un 75% de la inversión total en las mismas proveniente de aquellas en el ramo de la química, metalurgia y procesamiento de alimentos, y lo que es más, algunos polos han tenido severos efectos negativos en las regiones del interior.

Varios países latinoamericanos han creado programas para el desarrollo regional a través de centros de crecimiento en sus planes nacionales de desarrollo, obteniendo resultados mixtos. En la década de los sesenta, Chile optó por dividir al país en 12 regiones, sin incluir Santiago, la capital. El proceso empleado tuvo un doble enfoque. A través del primero se trató de dispersar el crecimiento industrial desde el área de Santiago hacia los grandes centros urbanos dentro de un diámetro de 70 kilómetros de la capital. El segundo enfoque consistió en identificar los centros de crecimiento en las 12 regiones restantes del país. Se establecieron prioridades para los centros en base a su crecimiento potencial, y se asignaron los recursos para los centros de acuerdo a las prioridades establecidas. Los medios utilizados para atraer a la industria privada hacia los centros fueron a través de la construcción de complejos industriales, así como préstamos del gobierno y exoneraciones de gravámenes de importación.

En el Perú --donde la primacía de Lima, la capital, constituye uno de los principales problemas regionales-- se han establecido cuatro

regiones y seis polos de crecimiento dentro de estas regiones. Aunque se cree que Lima permanecerá siendo el centro administrativo y comercial del país, el enfoque peruano hace hincapié en el desarrollo de los seis polos por medio del empleo de recursos naturales existentes alrededor de los mismos, y por medio de la producción de artículos industriales para la exportación. Las medidas empleadas para la implementación de esta estrategia han sido: incentivos tributarios, licencias estatales para nuevos establecimientos industriales, e inversión pública en infraestructura y otras dependencias.

Colombia ha establecido nueve regiones de desarrollo y ha seleccionado un centro principal de crecimiento en cada una de ellas. Se han identificado también en forma jerárquica sitios urbanos que serán objeto de desarrollo regional. Dichos sitios son: los centros locales (centros rurales de servicio y mercado), las ciudades intermedias con poblaciones de 30.000 a 200.000 habitantes, las metrópolis de equilibrio --nombre que se les da a las ciudades de Medellín, Cali y Barranquilla, las cuales compiten con la capital en cuanto a actividad económica-- y la metrópolis nacional, la capital, que es Bogotá.

La ciudad de Guayana, en Venezuela, es un centro de crecimiento muy conocido, el cual --a diferencia de la mayoría de los demás en la América Latina-- dió lugar a la creación de una nueva ciudad. La ciudad fue formada en la confluencia de los ríos Caroní y Orinoco, conectando dos ciudades previamente existentes. Se piensa convertir a la ciudad de Guayana en el centro principal de crecimiento para una región que es rica en potencial hidroeléctrico y mineral, así como en recursos

agrícolas y forestales. A través de la Corporación Venezolana de Guayana, el Gobierno Venezolano ha invertido grandes sumas de dinero en fábricas de acero, plantas de procesamiento de gas natural, cemento y pulpa de papel, así como en infraestructura.

Israel ha tenido considerable experiencia en desarrollo regional. La experiencia de Israel, que comenzó en 1948, ha tenido varios objetivos: el asentamiento y empleo de inmigrantes, la superación de las desigualdades regionales, la reducción de la primacía de Tel Aviv, la ocupación de áreas fronterizas para objetos de defensa nacional, y la explotación de recursos naturales en las partes al norte y sur del país.

Los resultados obtenidos de dicho programa de desarrollo han sido mixtos. Se ha alcanzado éxito en cuanto a la dispersión de la población; se ha reducido la dominación de Tel Aviv, y la distribución de centros urbanos ha llegado a constituir el modelo más valioso de los que se puede encontrar en los países más avanzados económicamente. 8/

Sin embargo, por varias razones, las ciudades nuevas han fracasado en su desarrollo como centros de servicio rural. Por una parte, las poblaciones rurales (compuestas de fincas de propiedad privada en

---

8/ En estos países la jerarquía de las comunidades urbanas suele ser categorizada en orden decreciente semejante a la constitución de un tronco de árbol, por ejemplo, la segunda ciudad más importante tiene la mitad de la población de la ciudad más grande, y la tercera ciudad más importante tiene una tercera parte de la población de la ciudad principal, etc.

comunidades cooperativas llamadas moshavim) pertenecen a grandes organizaciones en Tel Aviv, las mismas que suministran servicios de comercio y compra, pudiendo así prescindir de los servicios que ofrecen las nuevas ciudades y para cuyo propósito fueron creadas. En segundo lugar, muchas de las ciudades son demasiado pequeñas para poder proporcionar una variedad adecuada de servicios. Resulta claro entonces que habría sido más acertado si los planificadores hubieran diseñado menos ciudades pequeñas y más ciudades grandes, las cuales pudieran suministrar más y mejores servicios, amenidades y una industria mixta superior a la de los centros más pequeños. En tercer lugar, el tamaño de Israel y su gran sistema de carreteras se combinan para dar a los agricultores fácil acceso a las ciudades más grandes, reduciendo así la necesidad de servicios locales.

En Ghana, el desplazamiento de unas 80.000 personas de 700 poblaciones como resultado de las inundaciones causadas por la construcción de la represa del río Volta en Akosombo, brindó una magnífica oportunidad para reubicarlas en centros más grandes y menos numerosos dentro de una red de centros organizados jerárquicamente. El objetivo era crear un sistema de comunidades rurales que fuera compatible con la modernización de la agricultura a través de la introducción de técnicas mejoradas para la producción de granos y ganado. Para alcanzar este objetivo, los planificadores diseñaron una estrategia para crear una red de municipios rurales conectados entre sí y con el resto del país por una red de transporte. Dicho plan incluía también el suministro de insumos materiales a los agricultores de la región, mano de obra,

personal entrenado especialmente para operar elementos mecanizados, mercadeo y servicios relacionados, y facilidades de asistencia técnica.

Se dividió la región en siete subregiones, y en cada una de ellas se estableció una jerarquía de centros compuesta de (a) una ciudad central, (b) una población que funcione como centro de servicios, y (c) poblaciones satélites. La ciudad central de cada subregión con una población de unos 10.000 habitantes y ubicada donde existía la mejor combinación de abastecimiento de agua para la industria, transporte terrestre y fluvial, minerales y materia prima para la agricultura debía suministrar las instalaciones para el gobierno, la industria y el comercio de su subregión. Las poblaciones con centros de servicio, con un promedio de 8.000 habitantes y no menos de 5.000, constituirían los centros locales de comercio, industrias locales y educación. Dichos centros servirían también a los asentamientos menores y suministrarían servicios para la agricultura y la industria de la pesca en un radio de 10 a 15 millas. Las poblaciones satélites estarían ubicadas en áreas de actividad agrícola intensiva, donde se establecerían plantas de procesamiento utilizando materias primas agrícolas locales. Se estableció un total de 52 asentamientos, cada uno con sus propias instalaciones sanitarias, puestos de mercado y por lo menos una escuela. Los centros de orden más alto tenían centros comunales, edificios cívicos y clínicas de salud. Sin embargo, muchos asentamientos no han dado los resultados esperados. Parece que esto se ha debido en parte a una falta de recursos financieros,

pero es posible que hayan otros factores de consideración, puesto que por lo menos en un "centro de comercio" diseñado por los planificadores, los comerciantes prefirieron asentarse en casuchas a corta distancia, en un muelle para balsas (35, p. 268).

La experiencia de Israel demuestra que crear una ciudad donde no hay necesidad real de ella, resulta demasiado apresurado. Se pueden observar otros ejemplos de "ciudades planificadas" que han fracasado. En la zona de Bemba, al noreste de Zambia, los planificadores intentaron establecer una ciudad en el campo para contrarrestar la tendencia de la gente de Bemba de emigrar hacia las ciudades de la región del Cobre. Se equipó a la nueva ciudad con instalaciones de fuerza eléctrica, una escuela secundaria y otras atracciones, pero la ciudad no tuvo éxito en cuanto a los objetivos de los planificadores. La ciudad de Jinja sobre el Lago Victoria en Uganda es otro ejemplo. Es necesario realizar una serie de investigaciones para identificar los factores críticos que habrán de permitir o impedir la urbanización en un área rural dada antes de comprometerse a establecer un nuevo centro de desarrollo o una ciudad comercial (35, p. 268).

Otros países están experimentando con este enfoque de desarrollo regional a través de centros de crecimiento. Por ejemplo, con la ayuda de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Mali está llevando a cabo un proyecto de centro de crecimiento rural en Djoliba, una población de 1.600 habitantes sobre el río Níger, aproximadamente a unas 45 millas de Bamako. Se espera que el centro alcanzará una población de unos 10.000 habitantes en 25 años.

En la India, el Departamento de Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Agricultura, con la ayuda de la Fundación Ford, está iniciando un programa de centros de crecimiento rural "cuyos objetivos son: mejorar la distribución de insumos agrícolas, la comercialización de productos agrarios y la distribución de servicios de salud y educación, e inducir el desarrollo de industrias agrícolas caseras e industrias en pequeña escala en las áreas rurales y ciudades pequeñas."

Existe actualmente un programa piloto que se llevará a cabo en 20 etapas de desarrollo y que tiene cuatro componentes: (1) la recolección de datos necesarios para preparar un perfil de cada una de las 20 áreas y para identificar una jerarquía de tres aspectos compuesta de (a) poblaciones, (b) poblaciones grandes con potencial para convertirse en ciudades de mercado, y (c) ciudades en sí;<sup>9/</sup> (2) preparación de un plan de asentamiento para cada una de las 20 regiones, el mismo que incluye la relación entre cada asentamiento y su interior, como también con los demás asentamientos; (3) preparación de planes sectoriales, construcción de infraestructura y las instalaciones necesarias; y (4) preparación de planes por área para integrar los planes para los asentamientos para cada sector. Puesto que la implementación de los planes dependerá de las inversiones del estado y del sector privado, los resultados dependerán del éxito alcanzado para

---

<sup>9/</sup> El trabajo para el primer componente se llevó a cabo en el período de 1970-74

convencer al Estado y a las agencias privadas de que efectúen inversiones de acuerdo a los planes integrados.

En su cuarto Plan Quinquenal, Nepal ha tomado un enfoque integral a la realización de una estrategia de centros de crecimiento para poder integrar las regiones norte y sur del país. Una serie de carreteras que corren de norte a sur constituirán los "corredores de desarrollo" a lo largo de los cuales se establecerán áreas urbanas como centros de crecimiento, donde se efectuará procesamiento de productos agrícolas, instalaciones de comercio e industrias orientadas hacia los recursos locales. En el Cuarto Plan se han identificado las cuatro áreas geográficas del país y el centro para cada una de ellas. Los planificadores esperan que los centros de crecimiento facilitarán la transferencia de la gente rural hacia el empleo de carácter urbano en industrias derivadas de la agricultura y otras, y evitarán la concentración excesiva de población y actividad económica en la capital, Katmandú, y a lo largo de la frontera con la India en el Sur.

#### Crítica del Enfoque de Centros o Polos de Crecimiento

Los pocos países que han comenzado su planificación de desarrollo regional, y los resultados mixtos que ellos han obtenido, demuestran que el estado actual de la planificación regional en los países en desarrollo está apenas en la primera etapa. La experiencia que han tenido las naciones más avanzadas con respecto a los problemas de las regiones atrasadas parece indicar la reestructuración de la organización regional de una economía luego que ésta ha sido establecida a

través de inversiones y relaciones de interacción, suele ser extremadamente costosa y el éxito es sólo marginal. En los países en desarrollo donde hasta ahora hay pequeña inversión fija, existen oportunidades para estructurar las inversiones en formas que impidan, o por lo menos reduzcan las probabilidades de desigualdades regionales desfavorables. Aunque la dispersión de actividades económicas desde una ciudad primaria hacia centros lejanos puede resultar ineficaz a corto plazo, es posible que a largo plazo dé buenos resultados porque crea un desarrollo más equilibrado entre las regiones de una nación.

Sin embargo, cabe anotar que no está claro en modo alguno que la manera de comenzar el desarrollo de una región es a través del crecimiento veloz de alguna población provincial grande o de una ciudad pequeña por medio de la infusión de insumos principalmente industriales en las modalidades sostenidas por los defensores de la teoría de centros o polos de crecimiento. No será fácil para una industria prosperar en un ambiente rural si no ha habido un crecimiento agrícola previo en las áreas rurales circundantes. En tales casos, resultará difícil para las industrias establecer conexiones con las áreas rurales y acabarán como estaciones aisladas del sector moderno en un ambiente que no ha cambiado.

Por otra parte, hay evidencia de que el desarrollo regional puede originarse en las áreas rurales y estimular la industrialización en las localidades urbanas circundantes.

## CAPITULO IV

### PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

La gran atención que han dado los gobiernos al desarrollo regional subnacional, presagia un mayor aumento en la planificación regional en general y en la planificación agrícola regional en particular. Sin embargo, una planificación regional mayor acarrea serios problemas técnicos, sociales, políticos, financieros, organizacionales y otros más.

#### Tamaño y Definición de una Región

Existe por ejemplo el problema del tamaño y definición apropiados para una región. En general, el tamaño apropiado de una región es aquel que sin ser tan pequeño como para permitir la fragmentación innecesaria de los esfuerzos de planificación agraria nacionales, es lo suficientemente pequeño como para permitir una interacción rápida entre las unidades agrícolas por una parte, y los planificadores regionales por la otra.1/ En Israel, un país pequeño, el tamaño

---

1/ En la India, los Profesores Gadgil y Chakravarty de la Comisión de Planificación, afirman que las actividades debieran ser planificadas en una jurisdicción más pequeña que no presente efectos substanciales en territorios que están fuera de la jurisdicción. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta que cuanto más bajo es el nivel de planificación, más parcial será la planificación. Esto se debe a que las jurisdicciones de nivel más alto (por ejemplo, los estados) planifican algunas actividades para las jurisdicciones de nivel más bajo (por ejemplo, los distritos), las mismas que no están incluidas en el plan de las jurisdicciones más bajas (44, pp. A51).

apropiado de las cinco regiones del país ha sido determinado como aquel que incluye una serie de poblaciones que pueden ser conectadas efectivamente a través de centros rurales y ciudades pequeñas a una ciudad de tamaño mediano de 15.000 a 60.000 habitantes. Como contraste, en las Filipinas --que comprende muchas islas-- originalmente se estableció la isla entera de Mindanao como una región (luego fue sub-dividida en cuatro regiones). En Italia, la parte sur del país se la clasificó como una sola región; en los Países Bajos, un área cubierta por el mar (polder); en Colombia, la región del Valle del Cauca; y en Sudán, se escogió la Región del Gezira en base a las posibilidades de irrigación.

Es evidente, por lo tanto, que se puede definir una región de distintas formas. Sus límites podrán determinarse (1) geográficamente, por ejemplo, un valle o una cuenca fluvial; (2) demográficamente, ya sea un área habitada por un grupo de población específico, por ejemplo, una tribu o un grupo de gente con un idioma común; (3) administrativamente, por ejemplo, una o más subdivisiones políticas de una nación (estados o municipalidades), (4) funcionalmente, es decir, un área en la cual es factible llevar a cabo en forma óptima ciertos objetivos funcionales específicos, por ejemplo, aumentar el bienestar público de un modo funcional, o un área dentro de la esfera de influencia de un centro urbano en particular (37, pp. 4-5).

Puesto que el desarrollo regional generalmente incluye una gama de actividades funcionales muy variadas tales como la construcción de sistemas de irrigación y programas de planificación familiar, el tipo de límites apropiado para cierto propósito, puede diferir

considerablemente de aquel que es adecuado para otro. Consecuentemente, la definición adoptada para una región se hará probablemente en base al mejor acuerdo convenido para alcanzar ciertos objetivos específicos. En la práctica, dada la realidad de la mayoría de los países, es necesario definir las regiones conforme a sus límites político-administrativo en lugar de hacerlo conforme a límites que se puede considerar más naturales. Dicha definición no siempre es desventajosa, ya que al introducir una nueva región se crea al mismo tiempo puntos adicionales de "retransmisión" en el sistema vertical de comunicaciones burocráticas y en el complejo sistema de "vistos buenos" que son frecuentemente los causantes de muchas demoras. Por estas razones, aún en el caso de que una actividad de desarrollo dominante (por ejemplo, un área de irrigación) tenga contornos que se desvíen de las jurisdicciones político-administrativas existentes a tal punto que necesiten nuevos límites regionales, la nueva región deberá ser establecida a partir de múltiples o componentes de jurisdicciones político-administrativas existentes con el objeto de ayudar a la coordinación administrativa de actividades de desarrollo (36, pp. A42-A43).

#### Definición de Necesidades y Objetivos

El segundo problema que surge en el desarrollo regional planificado se relaciona con la definición de los problemas sociales y económicos básicos que deberán resolverse. Todo depende de quién defina los problemas, fije los objetivos y establezca las prioridades. Si los funcionarios públicos establecen los objetivos y el orden de sus

prioridades, posiblemente los resultados serían distintos que si son los agricultores los que lo hacen. Estas diferencias pueden ser decisivas, aunque los objetivos de los funcionarios públicos pueden ser realizables técnicamente, éstos carecerán del prerequisite social necesario para el éxito que ofrecen los objetivos de los agricultores.

Si bien es concebible que los funcionarios centrales, regionales y locales logren definir los problemas básicos y las prioridades de la misma manera que los agricultores de una región, las posibilidades de que lo hagan son mínimas. La probabilidad de divergencias entre los distintos niveles, así como entre ellos y los agricultores, es aún mayor si las autoridades centrales identifican los problemas regionales y locales y establecen las prioridades para los mismos.<sup>2/</sup> Pero la probabilidad de que los funcionarios regionales definan los problemas y objetivos básicos y definan las distintas prioridades en

---

<sup>2/</sup> Esto sucede porque los gobiernos centrales enfocan los problemas desde un punto de vista nacional o a largo plazo, en contraste con el punto de vista más local o a corto plazo característico de los agricultores. Debido a esta diferencia de puntos de vista, los objetivos del gobierno a menudo son inconsistentes con aquellos de los agricultores. Por ejemplo, es posible que los agricultores quieran aumentar su ingreso líquido en lo posible, mientras que un gobierno central quizás considere más importante mejorar el nivel de nutrición, reducir las importaciones agrarias, aumentar las exportaciones agrarias, elevar el nivel de vida de áreas deprimidas o prevenir el aumento de los ingresos de los agricultores (38, p. 272). O el gobierno querrá introducir una nueva cosecha y fertilizantes, mientras que los agricultores desean una carretera o mejor drenaje.

forma diferente a las de los agricultores locales, es también grande. Y aún si los funcionarios locales definen los problemas y objetivos de los agricultores, es posible que difieran de aquellos que los agricultores han identificado por su propia cuenta.

Es fácil notar las razones por las que los funcionarios en la capital nacional no están en buena posición para definir las prioridades en cuanto a las necesidades sociales y a los objetivos de las regiones de un país, especialmente para aquellas regiones remotas o inaccesibles. 3/ En el caso de los oficiales regionales, y especialmente los oficiales locales, la situación no es tan aparente, pero es probable que ellos también puedan definir los problemas y prioridades básicos en la misma manera en que lo harían los agricultores, puesto que pocos funcionarios regionales y locales tienen buen conocimiento de los problemas de sus regiones, y un sentido agudo de las necesidades regionales y locales. 4/ Y aún así existe el riesgo de que las necesidades y

---

3/ Generalmente los funcionarios públicos no ven la necesidad de consultar a los agricultores acerca de sus necesidades y objetivos. Y cuando lo hacen, frecuentemente consideran que es suficiente hablar con los oficiales regionales o locales.

4/ Aún los agentes locales de extensión muestran con frecuencia una ignorancia alarmante sobre la situación local. Por ejemplo, en el Programa Intensivo para las Zonas Agrícolas de la India (que comenzó en 1964-65), se distribuyeron a los campesinos planes elaborados para cosechas y fincas que incorporaban el enfoque de "oferta combinada". Pero dado que la mayoría de los campesinos eran analfabetos, casi todos los planes acabaron "escondidos en el techo de paja de las chozas o dentro de un pote de arcilla para salvaguardarlos." (39, p. 203) sin haber sido leídos nunca.

objetivos de los productores regionales y locales puedan ser mal interpretados aún por los funcionarios locales (40, pp. 45-46).<sup>5/</sup> Esto se debe en parte a que existe con frecuencia una barrera entre los funcionarios públicos y los agricultores, la cual inhibe la comunicación. Pero más que nada se debe a que los funcionarios públicos, aún a niveles locales, y los agricultores con quienes tratan, suelen ver las cosas de distinta manera porque sus problemas son diferentes.

Si los funcionarios regionales o locales ven las cosas de diferente manera que los productores, se formularán planes regionales y locales para resolver problemas que los funcionarios, y no los agricultores, consideran importantes. En el área de Daudzai, en Pakistán, se pudo ver que cuando los funcionarios locales preparaban un plan de desarrollo para el área "sin consultar a la gente, éste no tenía nada en común con el plan de desarrollo que surgió más tarde a través de las unidades locales de desarrollo y con la consulta del pueblo." (29, p. 8).

A menudo los planificadores y otros funcionarios ven al agricultor como a alguien sobre quien se puede actuar, en lugar de alguien con quien se puede trabajar. Los funcionarios toman frecuentemente una actitud paternalista o, lo que es peor, una actitud condescendiente

---

<sup>5/</sup> Se reconoce ahora en la India que el fracaso del Programa de Desarrollo de la Comunidad lanzado en 1952 se debió, por lo menos en parte, a una evaluación deficiente de las actitudes de la gente en los pueblos y los requisitos para el desarrollo agrícola, a pesar de la participación de los funcionarios locales (41, p. 35).

con respecto al agricultor y pretenden conocer el oficio mejor que él. 6/ Estas actitudes llevan a una comunicación unilateral --de arriba hacia abajo-- a menudo distanciada y con considerables brechas en los conocimientos y existe poca respuesta --de abajo hacia arriba-- del agricultor al planificador. Por lo tanto, lo que se necesita más que nada es que los planificadores y otros funcionarios aprendan a escuchar a los agricultores simplemente porque el fracaso en este aspecto produce errores en la planificación del desarrollo agrícola (43, pp. 132-2).

Si la planificación va a ser dirigida hacia la solución de problemas tal como los ven los agricultores, su participación en ella es indispensable. Esto implica, primero, que se deberá dar a los

---

6/ Una de las razones que se da a veces para justificar este punto de vista es que se cree que la gente en las áreas rurales no está lo suficientemente informada o muestra apatía con respecto al desarrollo. Pero la experiencia no lo confirma así. La Academia para el Desarrollo Rural de Pakistán, al llevar a cabo el Proyecto Daudzai, informó que había descubierto "que la gente rural está en mejor posición para identificar sus necesidades, porque ellos han vivido en los pueblos por muchas generaciones, y nadie puede tener mayor sensibilidad hacia sus problemas o estar más conciente de sus necesidades que ellos mismos... (Además la Academia) se dió cuenta de que también eran capaces de sugerir soluciones a sus problemas..." (29, p. 8). Lo que otro observador ha escrito acerca de lo que es hoy Bangladesh es también común a otros lugares: "El desarrollo rural es el desarrollo de la gente rural, y por lo tanto la parte más interesada en él debe ser la gente del campo en sí. Sería erróneo afirmar que la gente rural no desea mejorar y que por lo tanto tenemos que forzarlos a hacerlo. El apremio del desarrollo está allí, en cada ser humano." (Khan, Raja Mohammad Afzal. "Pensamientos sobre los Problemas del Desarrollo Rural.") Cinco Artículos sobre la Administración del Desarrollo en Pakistán. Centro de Estudios Asiáticos (Asia Studies Center). Series de Reimpresión No. 1, 1966-67. Lansing, Michigan; Universidad del Estado de Michigan, 1967. (Véase cita en 42, p. 25).

agricultores voz en cuanto a la planificación de sus áreas; segundo, que la planificación no deberá ser "de arriba hacia abajo", lo cual sucede comúnmente en la práctica, para poder satisfacer las necesidades sociales y alcanzar los objetivos de los agricultores; y tercero, que la definición correcta de las necesidades sociales y de los objetivos inherentes a una región sólo podrán ser definidos por su gente a nivel regional y local. Esto significa a su vez que la idea de que los planificadores centrales deberán planear para los agricultores deberá dar paso a la idea de que se deberá planear con los agricultores, o mejor aún, ayudar a los agricultores a preparar sus propios planes.

Aún cuando los planificadores reconocen la importancia de consultar a los agricultores sobre sus necesidades, es difícil para los planificadores abandonar la idea de que ellos conocen, tanto o más que los agricultores, las necesidades reales de los mismos.<sup>7/</sup> Junto con esta actitud está la creencia firmemente arraigada de que de alguna manera se deberá lograr que los agricultores comprendan la ventaja de someterse a la definición de objetivos planteada por los funcionarios de

---

<sup>7/</sup> Los planificadores no son los únicos que tienen estas actitudes. En una encuesta de las Naciones Unidas realizada con 445 asesores nacionales y extranjeros para el 83% de los expertos extranjeros y el 86% de los expertos nacionales incluidos en la encuesta, la respuesta sobre las "necesidades sentidas" de la gente afectada por los programas y proyectos con los cuales estaban asociados los asesores fue de que "el asunto simplemente...no (era) de mayor importancia para nuestros expertos" (44, p. 86).

gobierno y raramente se les ocurre a éstos que tal vez haya razones aún más poderosas para que sean ellos quienes necesiten ver las ventajas de aceptar los objetivos de los agricultores!

Existe también el hecho de que aunque los funcionarios individualmente comprenden estas ventajas, es posible que sus superiores en los ministerios, departamentos y agencias no las comprendan, o que las entidades respectivas no estén organizadas para hacer lo necesario para cumplir con los objetivos de los agricultores. Cada organización tiene su propio criterio para alcanzar el éxito de sus proyectos y programas, y generalmente exige que al tratar con los agricultores su personal se adhiera a los criterios de trabajo de la organización. Esto impone un modelo en las transacciones entre los empleados del gobierno y los agricultores que a menudo impide que se tome en cuenta adecuadamente el punto de vista de los agricultores (45, pp. 3-5). Por ejemplo en México, el gobierno ha tratado de llevar a cabo un plan de desarrollo rural que toma en cuenta las demandas locales. Aún así, a pesar de las buenas intenciones, los planes de desarrollo rural han acabado generalmente siendo formulados para la comunidad --y no con, o por ella--. En muchos casos, lo único que ha sucedido es que un equipo de empleados de varias agencias ha realizado una visita breve a una localidad para identificar proyectos y programas potencialmente útiles; el equipo ha pedido información a la gente local sobre cuáles proyectos deseaban y cuál es su orden de prioridades. A su retorno el equipo prepara un plan, tomando en cuenta los deseos de la gente, modificados en parte por las opiniones del equipo

y el punto de vista de las agencias en cuanto a las prioridades y conforme a los recursos que las agencias consideran apropiados para la región. Con frecuencia el plan resultante de este proceso ha sido tan diferente de lo que la gente ha propuesto, que ésta se ha sentido defraudada (45, pp. 6-7).<sup>8/</sup> En el área de Daudzai, en Pakistán, los agricultores han dado mayor prioridad al mejoramiento del terreno, a la administración de riego y a las comunidades; a pesar de esto, el Administrador del Proyecto Daudzai informó que el Departamento de Obras Públicas provinciales sólo podía proporcionar una pequeña ayuda en estos campos, "no porque el Departamento no tuviera deseo de ayudar, sino por la simple razón de que no estaba tan organizado como para poder hacerlo..." (29, p. 7).

El Administrador del Proyecto notó además que los agricultores de la zona se negaban frecuentemente a aceptar la asistencia del gobierno, o a escuchar el consejo de los agentes de extensión, si éstos no resolvían primero los problemas que los agricultores consideraban primordiales, y con frecuencia las prioridades de los agricultores resultaron ser mejores que las de los funcionarios del gobierno. En una población los agricultores aparentemente ignorantes se rehusaron a cooperar con los planes del gobierno para mejorar la producción a menos que los empleados del gobierno se ocuparan primero de las dunas

---

<sup>8/</sup> En una comunidad, la gente solicitó una planta para procesamiento de la leche y lo que recibió fué una letrina! (45, p. 7)

de arena. Una investigación posterior reveló que las dunas habían estado bloqueando los canales de irrigación por años. El Administrador del Proyecto informó que los oficiales en el área de Daudzai tuvieron muchos encuentros como éste, y que "aprendieron penosamente que lo que la gente exigía realmente lo quería y que lo que ellos exigían era lo correcto." (29, p. 9).

Los planificadores deberían reconocer que en el análisis final, los agricultores siempre ponen el veto sobre los planes que preparan los planificadores centrales; y que los agricultores habrán de ejercitar dicho veto si ellos sienten que los planes no reflejan en forma adecuada sus deseos y riesgos.<sup>9/</sup> Puesto que la producción agrícola de un país o de una región es la producción total de todas las fincas en el país o la región en cuestión, la macro-planificación agraria nacional y regional debe estar conectada con la micro-planificación de los agricultores individuales en el país o la región y adaptarse a ella (7, p. 1). Sólo aquellos planes que relacionan la macro-planificación a nivel nacional o regional con la micro-planificación a nivel de finca, tomando en cuenta los intereses de los agricultores y las posibilidades y limitaciones de su medio ambiente, tienen posibilidades de

---

<sup>9/</sup> Se pueden citar muchos ejemplos para ilustrar este punto. Uno de éstos es el caso de Zaire, donde se establecieron paisanatos en las villas para persuadir a los campesinos a que empleen prácticas más avanzadas para el cultivo de sus tierras. Puesto que el sistema de paisanat consistía en la coerción --la cual disgustaba a los campesinos-- no es sorprendente que el sistema se desintegrara gradualmente y acabara en un colapso completo.

asegurar el apoyo activo de los agricultores (13, p. 51). El problema decisivo de la planificación agraria es, por lo tanto, encontrar una manera de relacionar las necesidades generales de una economía nacional o regional, por una parte, y las posibilidades y necesidades de la finca individual, por la otra (32, p. 499).

Una buena planificación requiere consideración tanto de los aspectos humanos como de los aspectos físicos, y un buen plan deberá tomar en cuenta ambos factores. Los planificadores suelen concentrarse en los aspectos físicos del desarrollo agrícola, porque a la mayoría se les ha entrenado a que definan los objetivos nacionales dentro de las posibilidades físicas existentes para alcanzarlos. Sin embargo, aún al cumplirse esta tarea, el éxito o fracaso de un plan depende, no tanto de las posibilidades físicas, como de la habilidad de los planificadores para influenciar a muchos agricultores independientes cuya cooperación es prerequisite para la implementación de un plan agrícola (46, p. 8).

Efectivamente, el centro de toda planificación deberá ser el hombre y su tierra si se desea lograr algo más que una expansión esporádica de la producción agrícola (47, p. 269). Aún más, la planificación --por su naturaleza misma-- trata de crear cambios continuos de tipo sociológico, institucional, organizacional y técnico, y estos cambios no podrán efectuarse a menos que el agricultor los acepte (49, p. 1).

Para poder influenciar al agricultor se necesita comprender los problemas sociales, institucionales, organizacionales y políticos que

Los planificadores --que se preocupan principalmente de los aspectos económicos de la planificación agrícola-- no siempre lo hacen. Aún en asuntos económicos, los planificadores a menudo carecen de información necesaria sobre los problemas y prioridades de los agricultores, lo cual los lleva a cometer errores que --retrospectivamente-- tal vez se hubiera podido evitar. Así, los planificadores han fijado objetivos que los agricultores no podrían llevar a cabo, ya sea porque de naturaleza eran impracticables, o porque los recursos de los agricultores eran insuficientes (48, p. 6). Aún los planificadores Israelis, quienes se han destacado por sus aciertos, han admitido haber cometido este error (49, p. 2). La decisión inapropiada de cuándo llevar a cabo los proyectos y medidas de desarrollo ha llevado también al fracaso. Los proyectos de reubicación han resultado prematuros en ciertas ocasiones. Se han comenzado programas para elevar el rendimiento de la tierra bajo la suposición de que era necesario aumentar el rendimiento de la tierra, cuando en realidad los agricultores estaban preocupados solamente por el aumento de las retribuciones por su labor (30, p. 225). En Tanzania, los planificadores centrales querían que los agricultores aumentaran la producción del algodón, mientras que el objetivo apremiante de los agricultores era asegurar su abastecimiento de alimentos.<sup>10/</sup> En la India, los planificadores dieron primera prioridad a la irrigación,

---

<sup>10/</sup> Aún cuando los planificadores estimen correctamente la medida en que los agricultores están preparados o no para adoptar una innovación, es posible que carezcan de la información necesaria para crear...

mientras que los agricultores pensaban que los problemas más importantes eran los de control de las inundaciones y la erosión del suelo (50, pp. 48-50).

Tampoco se podrá contar siempre con que los incentivos económicos logren cerrar la brecha de la comunicación entre los planificadores y los agricultores. Los incentivos económicos acertados, aplicados en el momento y lugar precisos y en la cantidad apropiada, pueden contribuir al incremento de la producción de acuerdo con los objetivos nacionales, pero de la misma manera, un incentivo aplicado a un objetivo equivocado por falta de información apropiada, puede producir resultados muy desalentadores.

Una forma acertada de alentar a los agricultores para que tomen parte en el proceso de planificación es animándolos a que formen sus propias organizaciones agrícolas e instituciones locales encabezados por sus propios líderes, en lugar de ser dirigidas por empleados del gobierno. Esto es importante no sólo para asegurar que las definiciones de los problemas y sus prioridades estén de acuerdo con aquellas de los agricultores, sino también para asegurar el apoyo activo y voluntario de los agricultores para los planes que se preparan. En el

---

10/ (cont. pág. anterior) ...incentivos a niveles suficientemente altos para alentar a los agricultores a adoptar la innovación. A menos que los planificadores tengan suficiente conocimiento de las oportunidades locales, recursos, capacidades, relaciones y productividad disponibles en el sistema existente y su relación con las prioridades de los agricultores, es poco factible que ellos logren tomar la decisión correcta.

famoso Proyecto Mexicano de Puebla, el personal del proyecto realizó un gran esfuerzo para alentar a los agricultores a formar organizaciones locales de su propiedad. Al final de 1971, 5.240 agricultores estaban participando en 183 grupos de esa naturaleza. Los agricultores mismos convocan a reuniones y uno de ellos la preside cada vez. Un miembro del personal del Proyecto está presente en cada reunión para discutir problemas de interés para los agricultores y para responder preguntas. Se puede ver fácilmente el interés que hay en estas reuniones puesto que los agricultores convocan reuniones cada dos o tres semanas. (51, p. 10).

En Taiwán, una asociación de agricultores bastante poderosa ha desempeñado un papel principal en el desarrollo de la agricultura. La asociación es una organización de propósito múltiple con tres secciones: (1) una sección económica que se ocupa de la comercialización de los productos agrícolas y de la compra de artículos de abastecimiento y consumo agrario para la venta a los miembros; (2) una sección de crédito que recibe depósitos de ahorros de los miembros y que extiende préstamos a los mismos; y (3) una sección de extensión agrícola que suministra servicios de asesoría y capacitación a sus miembros. Los planificadores agrícolas del gobierno consultan con la asociación de agricultores sobre los planes agrícolas antes de que éstos sean emitidos, y confían en gran medida en los líderes de la asociación para sugerir cambios en los planes. En verdad, muchos de los proyectos y programas agrícolas que forman parte de los planes los realiza la asociación de agricultores.

Una buena manera de organizar a los agricultores es mediante reuniones cuyo propósito principal es resolver problemas que ellos consideran importantes. Cuando se han tratado estos problemas, la organización puede tratar de otros problemas que requieren solución. Los empleados del Proyecto de Desarrollo Rural de Daudzai emplearon este método. Las organizaciones que se centraron en los problemas existentes fueron las primeras que surgieron en el área. En un principio, su objetivo fue ejecutar trabajos de desarrollo de la tierra que los agricultores locales consideraban de importancia primordial. Subsecuentemente se las utilizó para ampliar el nivel de educación y para mantener los trabajos públicos de la población. Recientemente han surgido organizaciones encargadas de satisfacer las necesidades de crédito (29, p. 10). Estas organizaciones tienen amplias posibilidades de producir líderes efectivos, puesto que un agricultor pobre representará mejor los intereses de los agricultores pobres que un agricultor rico. Puesto que un líder verdaderamente representativo y el líder nominal de una comunidad pueden ser dos personas distintas, estas organizaciones ofrecen oportunidad para todos los grupos interesados de pequeños agricultores en una comunidad para elegir a los líderes en quienes ellos tienen mayor confianza.

Desafortunadamente, la descentralización del proceso de planificación, para permitir una mayor participación de los agricultores, no siempre conduce a mayor equidad, porque -- como lo dice un observador de la India-- "es en las jurisdicciones locales, por lo menos en el campo, donde las estructuras tradicionales de posición, tremendamente

desiguales, tienen menos probabilidad de ser distribuidas y, por lo tanto, son las más duras e insensibles en el trato con los más pobres." (36, p. A45) Las élites rurales, que no abandonan fácilmente sus privilegios tradicionales, han sido conocidas por sus maniobras para convertir a las cooperativas de productores y a otras organizaciones de agricultores en "vehículos para corrupción rural sofisticada y una auto-satisfacción elitista..." (36, p. A47) Por ejemplo en Bangladesh, la membresía promedio en el gran número de poblaciones cooperativas llegó solamente a una tercera o cuarta parte de los agricultores. De acuerdo a la Comisión de Planificación de Bangladesh, "los agricultores sin tierras y los aparceros no se sintieron atraídos hacia dichas cooperativas. En muchos casos las cooperativas estaban dominadas por las élites tradicionales de poder de las poblaciones quienes se valían de las cooperativas para ampliar y consolidar sus funciones explotadoras." (52, p. 49)

Sin embargo, la experiencia demuestra que esto no tiene que ser así. Las organizaciones pueden ser establecidas de modo que atraigan a los pequeños agricultores y rechacen a los grandes agricultores. Por ejemplo, las organizaciones creadas en base a los problemas existentes en Daudzai, a las cuales ya se ha hecho referencia, se reúnen semanalmente y exigen a los agricultores que hicieran depósitos semanales de acuerdo con principios establecidos en la cooperativa y que todos conocían. Toda la membresía de la organización con un total de 20 a 150 agricultores, se reunía como institución cada semana. El requisito de que todos los miembros asistieran a cada reunión evitó

el surgimiento de un comité ejecutivo no representativo que dominara la organización, un defecto del que sufrieron las cooperativas tradicionales de Pakistán. Sin embargo, la asistencia semanal obligatoria y los depósitos resultaron demasiado pesados para un gran número de agricultores grandes para quienes la organización no ofrecía tantas ventajas como para los agricultores pequeños. Consecuentemente, aunque no se impuso ninguna barrera contra los agricultores grandes, éstos decidieron no unirse a la organización (29, p. 10).

Dichas organizaciones han resultado útiles para desarrollar un liderato representativo. Una forma de hacerlo es estableciendo comités para tratar problemas específicos, compuestos de miembros elegidos por la organización. Los comités compuestos de pequeños grupos favorecen tanto al surgimiento de líderes naturales como a la amplia participación para la solución de los problemas.<sup>11/</sup>

---

<sup>11/</sup> De acuerdo al Dr. Akhter Hameed Khan, director del Proyecto Comilla en lo que antes era el Pakistán del Este, la experiencia de Comilla mostró que puede surgir un buen liderato entre los pequeños agricultores, y que este liderato puede ser capacitado para mejorar la calidad y cantidad de la producción agrícola. Otra autoridad con amplia experiencia en América Latina ha insistido en que se hagan todos los esfuerzos posibles para obtener la cooperación de líderes de las comunidades para los programas y proyectos. Anota que "la cooperación de un buen líder con buenos conocimientos y relaciones bien establecidas... ha sido el factor principal en el éxito de nuestro proyecto. Luego de convencerse de la necesidad y practicabilidad del proyecto, él nos acompañaba durante las visitas efectuadas a las fincas para vender el proyecto y recolectar la información necesaria. Dicho líder fue también muy útil para convenir y organizar reuniones." (44, p. 112)

La experiencia demuestra que es posible hacer que los agricultores pobres se unan a las empresas económicas que elevan su bienestar económico y aumentan su voz en el proceso local de toma de decisiones. La Cooperativa Lechera Amal de Ananda, una de las treinta corporaciones más grandes de la India, ejemplifica lo que se puede y debe hacer. La empresa de productos lácteos, que pertenece a unas 280.000 personas pobres, una cuarta parte de las cuales son trabajadores sin tierras, con un liderato que se identifica con la mayoría de los pequeños miembros de la Cooperativa --y éstos con él-- es una empresa agresiva y exitosa que ha tenido un impacto considerable en la región en que opera (36, p. A47).

Debido a que los agricultores pobres deben recibir con frecuencia asistencia para la preparación de organizaciones representativas, existe gran necesidad de disponer de funcionarios administrativos efectivos para este propósito. Mucho más que dinero o equipo, existe necesidad de personas que sean capaces de lograr que las cosas se lleven a efecto, y de lograr que los demás hagan lo que es necesario para ayudar a los agricultores a resolver sus problemas y alcanzar sus objetivos. Los funcionarios, especialmente aquellos que actúan a nivel regional y local, están en mejor posición para emprender estas tareas, ya que pueden hacer mucho para ayudar a aclarar los obstáculos burocráticos, organizar a la mano de obra, y ofrecer a los agricultores el conocimiento que necesitan para definir sus objetivos claramente. Pero esto requiere una planificación cuidadosa y paciente, reuniones con los agricultores y otros funcionarios de gobierno, y la voluntad

por parte de los empleados de juzgar su propio éxito en la medida de su ayuda para que los agricultores alcancen sus propios objetivos. Lo que se necesita es el reconocimiento por parte de los funcionarios de la importancia del papel que ellos desempeñan como técnicos en este proceso (52, p.175).<sup>12/</sup> Un desarrollo rural genuinamente participativo a niveles subregionales y locales --en el cual estén representados todos los grupos de interés importantes del área-- probablemente evocará discusiones acaloradas y contenciosas, pero también puede ser una fuerza vital integrada para la solución de conflictos (36, p. A45).

#### La Coordinación frente a la Armonización de Objetivos

La coordinación constituye un tercer problema en países que buscan ampliar sus esfuerzos de planificación regional y local. La planificación regional requiere coordinación, porque siempre hay peligro de

---

<sup>12/</sup> Como dice un autor: "Se puede estimular y canalizar el desarrollo por medio de la guía y consejo apropiados. Así que la mejor forma de lograrlo, es permitir que la gente del campo por sí misma decida cómo quiere desarrollarse. La responsabilidad de los funcionarios del gobierno será entonces la de ofrecerles el apoyo técnico y aquella ayuda material que está más allá de sus medios, y a través de la cual ellos pueden explotar sus recursos existentes para llegar a ser eventualmente autosuficientes." (Khan, Raja Mohammad Afzal. "Pensamientos sobre los Problemas del Desarrollo Rural." Cinco Artículos sobre la Administración del Desarrollo en Pakistán. Centro de Estudios Asiáticos. Series de Reimpresión, No. 1, 1966-67. Lansing, Michigan. Universidad del Estado de Michigan, 1967 (Citado en 42, p. 25).

que distintos reclamos regionales competitivos puedan desbordarse y exceder los recursos disponibles, o resultar en una duplicación improductiva de proyectos en diferentes regiones. La coordinación es importante también cuando un proyecto abarca más de una región, y para alentar la especialización regional basada en ventajas comparativas. Y aunque se debe alentar a las regiones a preparar planes basados en sus propios recursos, necesidades y potencialidades, también se les debe hacer ver la importancia de reconciliar los objetivos regionales y nacionales. Sin la reconciliación apropiada, las regiones pueden dar prioridad a los objetivos regionales, sin consideración de los nacionales.

Puesto que en la mayoría de los países las regiones han tenido que volverse hacia sus gobiernos nacionales para financiar sus planes, por lo menos en parte, los gobiernos nacionales han podido utilizar su poder de financiamiento como un medio para coordinar los planes regionales y nacionales. Las finanzas, utilizadas en forma apropiada, le sirven al gobierno como un mecanismo poderoso para coordinar los planes y objetivos nacionales y regionales de desarrollo. Sin embargo, cuando la meta del gobierno es aumentar el ingreso nacional en la mayor medida posible, o reducir las diferencias en los niveles de desarrollo de las distintas regiones, se puede siempre ejercer la medida de control necesaria, puesto que las presiones regionales para obtener fondos son con frecuencia tan grandes, que los gobiernos nacionales no han podido resistirlas.

La "Coordinación" implica la existencia de coordinadores. Generalmente estos han sido planificadores u otros empleados del gobierno central, quienes han interpretado el significado de "coordinación" como el uso de persuasión, incentivos económicos o grados variables de presión para hacer que los agricultores y las regiones se ajusten a los objetivos de desarrollo del gobierno central. Cuando los objetivos nacionales no han estado en conflicto substancial con los de los agricultores y los de las regiones, los resultados obtenidos han sido, con frecuencia, bastante buenos, especialmente cuando los agricultores han recibido incentivos económicos concebidos en forma efectiva. Pero cuando los planes preparados centralmente no han reflejado las necesidades y objetivos regionales, tanto los agricultores como las regiones en general han mostrado poco interés en ayudar a implementar estos planes. 13/

Existe, por lo tanto, la necesidad de establecer puentes de comunicación entre los cuerpos de planificación nacionales, regionales, subregionales y locales y los agricultores, de tal manera que la información pueda fluir en ambas direcciones. Solamente cuando existe tal comunicación es posible reconciliar las diferencias entre los

---

13/ En Brasil, cuando se ha querido que un estado lleve a cabo un plan que no estaba en línea con sus propias prioridades, generalmente, el gobierno federal ha logrado imponerse, pero a costo de perjudicar al plan y afectar las relaciones entre los gobiernos federales y estatales.

objetivos del gobierno central y aquellos de los agricultores.<sup>14/</sup>

La manera de reconciliar los objetivos nacionales con los de los agricultores es muy importante. El gobierno central y sus planificadores deben, en primera instancia, aceptar el hecho de que los objetivos de los agricultores tienen tanta importancia para la planificación del desarrollo como aquellos del gobierno. Esto no significa que los gobiernos y los planificadores no deberán hacer sugerencias o aplicar presión para acelerar las decisiones de desarrollo. Pero su tarea es también la de escuchar a los agricultores y averiguar cuáles son sus deseos. Los gobiernos y los planificadores deben aceptar y tener confianza en el hecho de que los agricultores conocen mejor que cualquier otra persona las condiciones agrícolas en su propia comunidad (53, pp. 98-99).<sup>15/</sup> Si los gobiernos y los planificadores tienen esta confianza, el problema no es tanto de coordinación --con la subordinación implícita de los objetivos de los agricultores a los del gobierno--

---

<sup>14/</sup> Por supuesto, las diferencias en los objetivos no ocurren simplemente por la falta de participación de parte de los agricultores en el proceso de planificación. Las diferencias han existido siempre, pero se hacen más visibles durante las discusiones. Al ser así, dichas diferencias tienen mayor posibilidad de ser reconciliadas que cuando son reprimidas. Esa es una de las razones por las cuales la participación de los agricultores en el proceso de planificación es recomendable.

<sup>15/</sup> Como dice un autor, "...debemos estudiar al agricultor, no patrocinarlo; y debemos suponer que él conoce su negocio mejor que nosotros, hasta que haya evidencia de lo contrario..." (54. p. 28).

sino de armonización de los dos conjuntos de objetivos. Si éstos coinciden o pueden ser armonizados, las perspectivas para el desarrollo agrícola son brillantes. Si existen diferencias substanciales, la tarea es encontrar la forma de reconciliarlos.

Si se hace hincapié en las diferencias entre los dos conjuntos de objetivos, la reconciliación será probablemente más difícil que si se intenta encontrar los aspectos comunes entre ellos -- o los objetivos corolarios que surgen de ellos -- o, por lo menos, tratar de encontrar puntos donde la diferencia entre los dos conjuntos es mínima. Si se logra encontrar semejanzas o "puntos de contacto" en los dos conjuntos de objetivos en algún nivel, se deberá realizar todo el esfuerzo posible para ampliar el área de acuerdo.

La armonización de los objetivos no implica necesariamente que los agricultores o el gobierno deben abandonar sus objetivos, sino que requiere generalmente un acuerdo mútuo en cuanto a las prioridades o la regulación del factor tiempo. Por ejemplo, si el gobierno desea que los agricultores introduzcan una nueva cosecha, como el algodón, y los agricultores por su parte desean construir una carretera, y ambos consideran que sus propios objetivos promoverían en la mejor manera la prosperidad de los agricultores, los dos objetivos que aparentemente son distintos (cultivar algodón o construir la carretera) podrán reconciliarse al seleccionar un curso de acción que tenga mejores probabilidades de rendir la mayor prosperidad posible para los agricultores. Si se cree que la prosperidad de los agricultores a

largo plazo será mayor como resultado del cultivo del algodón, pero ellos prefieren una prosperidad inmediata como resultado de la carretera, la diferencia se puede reconciliar o bien mediante un acuerdo del gobierno que (a) garantice a los agricultores ganancias en el cultivo de algodón (a través de subsidios, por ejemplo), o (b) obteniendo la garantía de los agricultores de producir algodón en pago al gobierno por la construcción de la carretera. Una situación semejante a este ejemplo hipotético sucedió en efecto en 1967, en conexión con el Proyecto de Desarrollo de Uboma en el Estado Central Este de Nigeria. Luego de que todos los esfuerzos de los patrocinadores del proyecto para persuadir a los agricultores de una comunidad a que substituyan la producción de arroz por la de batatas\* fracasaron, los líderes del proyecto se aprovecharon de los deseos de la comunidad de poseer un puente y camino a través de la corriente que separaba a la comunidad de la ruta principal ubicada a cinco millas. En retorno por el puente y el camino, los agricultores se comprometieron a cultivar el arroz. Otro problema que surgió con otra comunidad en la región fue resuelto también en base a un intercambio de trabajos equivalentes. La comunidad iba a perder el terreno que se había adjudicado para la construcción de un reservorio de agua para irrigación. El problema se resolvió luego de varias reuniones con los agricultores interesados y se firmó un acuerdo bajo el cual los patrocinadores del proyecto tomaron la responsabilidad de poblar

---

\* (ñame, boniato, camote)

el reservorio con peces. Luego cada agricultor tendría derecho a pescar en proporción a su contribución de tierra para el reservorio (63, p. F51).

Cuando es necesario reconciliar los objetivos de los agricultores con aquellos del gobierno, es este último quien deberá hacer la mayor concesión, puesto que los gobiernos generalmente están expuestos a un grado de riesgo mucho menor que los agricultores, pudiendo así hacer mayores concesiones. 16/ Por otra parte, el gobierno obtiene, en retorno a sus concesiones, el compromiso de los agricultores al plan gubernamental puesto que ven los objetivos del mismo como los suyos propios.

Si al tratar de armonizar los objetivos del gobierno y los de los agricultores se descubre que no concuerdan en ningún punto, es importante que los planificadores estén concientes de esto, puesto que tal situación sugiere claramente que el gobierno central necesita reconsiderar sus objetivos si se desea que el plan para el desarrollo agrícola o rural refleje las condiciones, necesidades y objetivos regionales. Sin embargo, es muy difícil que no exista ningún terreno común entre

---

16/ Un asesor agrícola que realizó trabajos en el Medio Oriente sugiere que cuando se va a introducir nuevas ideas agrarias, los pequeños agricultores deberán recibir una garantía contra pérdida si van a experimentar con nuevas técnicas que el gobierno recomienda. Según su opinión, esto es "muy importante, porque los pequeños agricultores no pueden tomar el riesgo de cometer el más mínimo error." (44, p. 96)

los objetivos nacionales y aquellos de los agricultores en la mayoría de los países; y es aún menos factible que no se logre descubrir un punto común si el proceso de reconciliación se lleva a cabo con el objeto de descubrir similitudes en lugar de diferencias en los dos conjuntos de objetivos.

El enfoque basado en la armonización de los objetivos nacionales y los de los agricultores que se ha expuesto anteriormente implica una relación entre iguales. De ser el caso, como lo es en efecto, de que los planificadores u otros funcionarios aparecen en las reuniones como donantes de fondos y los agricultores como recipientes de los mismos sin poder de contrapeso, frecuentemente hay el peligro de que los planificadores y funcionarios tengan la tentación de ejercer una presión indebida sobre los agricultores para que éstos acepten objetivos que ellos no apoyan. Luego los agricultores probablemente caerán en una pasividad lógica reconociendo su estado de subordinación, pero continuarán manteniendo su posición, y como resultado, las posibilidades de realizar los objetivos disminuirán. Por lo tanto, para que un sistema de reconciliación de objetivos, como el descrito anteriormente, sea efectivo, debe elevar los objetivos de los agricultores al nivel de los objetivos oficiales. Esto requiere que se dé a los agricultores, a través de sus organizaciones, considerable responsabilidad en cuanto a la elección e implementación de los objetivos de desarrollo. En Tanzania, por ejemplo, las villas del ujamaa participan activamente en la selección de objetivos y luego tienen completa responsabilidad por la ejecución de programas de desarrollo, incluyendo la disposición de

fondos (56, p. 7).<sup>17/</sup> Este enfoque presenta un marcado contraste con las actitudes prevalentes en muchos países. De acuerdo a la Comisión de Planificación de Bangladesh, "(el gobierno anterior de dicho país) nunca tuvo confianza en la gente. Se creía que la burocracia debía tener control total sobre las instituciones locales, porque de otra manera habría malversaciones de (52, p. 50)

Para cambiar esta situación, la Comisión de Planificación ha designado un nuevo sistema local de auto-gobierno, que si llega a implementarse, logrará elevar considerablemente la posición de la población rural. La Comisión ha fijado estrictos requisitos para el sistema: "el gobierno local deberá ser administrado por representantes elegidos por el pueblo, y los empleados del gobierno a nivel local deberán estar a su servicio. No se deberá permitir, bajo ninguna circunstancia, que la burocracia del gobierno interfiera en las funciones de toma de decisiones de los cuerpos de gobierno locales. A nivel de población, las decisiones deberán estar en manos de consejos del pueblo, por ejemplo,

Los proyectos y esquemas de desarrollo deberán ser discutidos en estas reuniones antes y después de su ejecución, y las decisiones principales deberán ser aprobadas por los asistentes. Los consejos de pueblo deberán

---

<sup>17/</sup> El presupuesto nacional de Tanzania se divide en dos partes principales: sesenta por ciento va a los distintos ministerios, y cuarenta por ciento está destinado directamente a las 18 regiones (56, p. 7).

tener la autoridad de cancelar a los representantes locales elegidos por ellos ante los cuerpos gubernamentales locales... El movimiento cooperativo no puede ser ni fuerte ni efectivo sin completo apoyo político. Al mismo tiempo es importante permitir a las cooperativas que se desarrollen como cuerpos autónomos independientes. La práctica burocrática de controlar la cooperativa a través de la elección de miembros al comité administrador y varias otras maniobras de este tipo, no deberán permitirse... Para poder hacer que las cooperativas sean en verdad organizaciones del pueblo, se debe alentar a la clase más pobre y ayudarla a organizar y administrar sus cooperativas..." (52, pp. 50-51). Que se lleguen a realizar o no los planes para el sistema está por verse; pero bien vale la pena probar.

### Organización de la Planificación Regional

La necesidad de establecer sistemas apropiados de información, coordinación y armonización para la planificación regional efectiva plantea un cuarto problema: ¿Qué clase de instituciones se necesitan para preparar y llevar a efecto planes regionales y locales? En la mayoría de los países en desarrollo existe una riqueza de entidades subnacionales de planificación. Esto significa que en la mayoría de estos países se deberán proyectar y establecer cuerpos regionales y subregionales para llevar a cabo una planificación regional efectiva.

La preparación de planes de desarrollo regional por entidades nacionales y no por cuerpos regionales, ha dependido generalmente de varios factores de los cuales el más importante ha sido el estado de

desarrollo económico de la región o regiones concernientes, de la disponibilidad de planificadores regionales, y del tamaño del país. Como regla general, durante las etapas iniciales de desarrollo regional, la posibilidad de que los planes regionales sean preparados por una agencia central de planificación o por una autoridad de planificación designada por el gobierno central es mucho mayor que para las etapas posteriores. En forma inversa, cuanto más avanzada es la región, mayor es la disponibilidad de los planificadores regionales, y cuanto más grande es el país, más probabilidad hay de que los planes sean preparados por las regiones mismas.

Puesto que la planificación regional en la mayoría de los países de economía mixta ha sido destinada a regiones económicamente atrasadas, con problemas especiales y escasez de recursos financieros y humanos, la mayor parte de la planificación regional la han efectuado las agencias centrales de planificación o autoridades especiales creadas por los gobiernos nacionales. Con frecuencia, los planes regionales han sido preparados fuera de las regiones, generalmente en la capital nacional, con mínima participación de la gente en las regiones. Además de que este enfoque no ha dado muy buenos resultados, en la mayoría de los países en los que se ha puesto a prueba, las posibilidades de que se lo continúe utilizando van decreciendo en una era de conciencia política regional creciente.

El problema institucional tiene dos aspectos; uno es encontrar (a) la estructura correcta y (b) la mezcla apropiada entre autoridad centralizada y descentralizada, auto-financiamiento y toma de decisiones.

a menos que se establezcan instituciones estructuradas en forma apropiada con la mezcla correcta,<sup>18/</sup> existe el peligro de que los planes regionales más lógicamente consistentes no resulten operacionales (57, p. 15).

Aunque todos los países tendrán que establecer cuerpos de planificación en concomitancia con sus propias organizaciones institucionales y estados de desarrollo, se puede decir que, en general, las organizaciones a nivel local deberán ser más simples que aquellas a nivel subregional intermedio; y a su vez, los cuerpos intermedios necesitan ser menos complejos que aquellos a nivel regional. Por ejemplo, a nivel de pueblo quizás sea suficiente disponer de comités de programación (a diferencia de aquellos de "planificación", más profesionales), mientras que a nivel intermedio (por ejemplo, en un distrito), bastará uno o dos planificadores en una unidad de planificación pequeña. Sin embargo, a nivel regional, será esencial disponer de una autoridad regional con el personal técnico de planificación, para poder llevar a cabo una planificación efectiva de desarrollo.

En el caso de los gobiernos federales, los problemas son especiales. La India ofrece un buen ejemplo

---

<sup>18/</sup> En un país con un gobierno unitario, por ejemplo, Indonesia, posiblemente la "mezcla correcta" sea aquella que requiere menor tras-paso de autoridad, auto-financiamiento y toma de decisiones a las regiones que en un país con un gobierno federal, como por ejemplo la India.

de que el organismo responsable del desarrollo de un valle fluvial que se extendía más allá de un sólo estado, debía incluir a todos los estados que formaban parte del valle en cuestión. Dicha organización política no podía ser el gobierno central de la India, puesto que se encontraba muy lejos como para poder manejar efectivamente los asuntos concernientes a las comunidades de la cuenca del río. Consecuentemente, fue necesario diseñar una organización con jurisdicción más pequeña que la del gobierno central pero más grande que la de uno de los gobiernos estatales (58, p. 107).

Aunque los problemas estructurales puedan ser difíciles, probablemente sean más fáciles de resolver que las preguntas relacionadas con el grado de autonomía que se deberá garantizar a las unidades de planificación regional, y la medida en que estas unidades deberán actuar de consejeras o supervisoras al llevar a cabo los planes regionales. En algunos países, estas dudas han sido resueltas con el establecimiento de una autoridad regional con considerable poder e independencia. Dichas organizaciones generalmente responden al gobierno central, y tienen autoridad para actuar en lugar de los ministerios centrales, departamentos y agencias regulares en la región sobre la cual tienen jurisdicción.

Hay también otro tipo de autoridad que actúa como consultora. Las autoridades regionales preparan planes regionales, pero dependen de los ministerios, departamentos y agencias gubernamentales para poder realizarlos. Las agencias deben descentralizar la responsabilidad de acción y ponerla en manos de los representantes regionales. La autoridad

regional debe coordinar, por lo tanto, las acciones de los representantes de la agencia para asegurar una realización bien programada de los planes regionales. A menos que la autoridad regional tenga derecho a coordinar estas actividades, todas las cuestiones deberán ser referidas a los ministerios, departamentos o agencias en la capital. Este proceso no sólo lleva mucho tiempo, sino que puede también rendir respuestas incorrectas, porque los empleados públicos en la capital generalmente desconocen los problemas de las diferentes regiones del país. El Departamento de Asentamientos de la Agencia Judfa, que es responsable por el desarrollo rural en Israel, es un ejemplo del tipo de autoridad consultora de que se ha hablado, aunque dicho Departamento tiene algunas responsabilidades directas en cuanto al desarrollo rural, como también a los fondos para llevarlos a cabo.

La efectividad de una autoridad regional depende frecuentemente de los recursos financieros que se pongan a su disposición. De igual importancia es la forma en que se le asigne los fondos para efectuar los planes. La autoridad en cuestión gozará de mayor independencia para realizar los planes, si los fondos le son asignados directamente por el gobierno central. Probablemente su libertad de acción será menor si tiene que depender de la transferencia de fondos asignados a varios ministerios, departamentos y agencias para proyectos y programas de los cuales son responsables dentro de una región y finalmente el menor grado posible de independencia si cada vez que necesita dinero para un proyecto tiene que dirigirse a la autoridad de presupuestos para obtener fondos (59, pp. 4-5).

La ubicación de las oficinas centrales de la autoridad regional es también muy importante. Para poder llevar a cabo sus funciones efectivamente, la autoridad en cuestión deberá residir en la región. Puesto que generalmente es más difícil conseguir personal que esté dispuesto a trabajar en una región fuera de la capital, existe una tendencia a colocar a las autoridades regionales en la capital, lo cual constituye un gran error, pues como lo ha demostrado la experiencia, la gente de la región considera a dichas autoridades como extrañas,<sup>19/</sup> mientras que cuando la autoridad ha sido establecida desde un principio en la región, la gente de la región la considera como la suya propia, y el personal de dicho organismo está en posición de tomar acción sobre los problemas, lo cual es casi imposible si se encuentra en la capital. La experiencia demuestra también que las autoridades regionales establecidas en áreas rurales pueden proveerse del personal adecuado si se lo presenta al desarrollo regional como un desafío suficientemente atractivo, y si se ofrece a los técnicos una mejor situación, pago, condiciones de vida y oportunidades más amplias para el entrenamiento profesional que los que existen en la capital (59, pp. 9-10).

En algunos países, la necesidad de mantenerse en contacto con las autoridades presupuestarias, con la sede del poder, o con otras

---

<sup>19/</sup> Por ejemplo en Guayana, los planificadores de la capital, al fijar ambiciosas metas de producción para los agricultores de una región, no sabían que los agricultores carecían de suficientes armas y municiones como para poder combatir a los monos que estaban consumiendo gran parte de sus cosechas.

entidades gubernamentales con las cuales la autoridad regional tiene que tratar, exige que exista un contacto cercano y continuo con personas y entidades en la capital. De ser este el caso, se deberá establecer una oficina regional con el personal adecuado que incluya individuos calificados que puedan tratar con las personas concernientes. Puede ser necesario aún, que la persona que está al frente de la autoridad regional tenga que pasar gran parte de su tiempo en la capital para asegurar que su región y el organismo regional concierne obtengan lo que se necesita de los diferentes organismos en la capital. Aún así, y suponiendo que habrá siempre una persona debidamente capaz que esté a cargo del personal técnico del organismo regional, las oficinas centrales de la autoridad regional deberán estar ubicadas dentro de la región por las razones expuestas en el párrafo precedente.

La relación entre la autoridad regional, y la población y autoridades locales puede tomar varias formas. Cuando existe una organización regional, dicha organización representa al pueblo, la decisión más acertada es colocar a la autoridad de planificación regional en la organización ya existente. Al hacerlo, existe mayor probabilidad de que los planes regionales y locales lleguen a representar de cerca las opiniones prevalecientes a nivel local y regional. En lo que antes era el Pakistán del Este, (Bangladesh) por ejemplo, el gobierno pudo organizar y participar en la realización de un programa masivo de desarrollo de la infraestructura rural trabajando a través de organizaciones existentes (60, p. 162). Francia parece haber seguido también este enfoque

para sus programas de desarrollo regional.

En contraste a esto, el gobierno central puede crear una autoridad regional como una rama del gobierno central que se ocupe del desarrollo de una zona específica. Tal es el caso de SUDENE, en el nordeste del Brasil. Sin embargo, con este enfoque, existe una mayor probabilidad de que haya dificultades de comunicación entre la autoridad y la gente.

Un tercer tipo de organismos regionales consistirá en agrupar a los representantes de ambos sectores, tanto del gobierno central como de los agricultores regionales. Este modelo tiene la ventaja de establecer un nexo de comunicación entre los representantes locales y los del gobierno central. Creta e Israel han adoptado este enfoque (59, pp. 10-11).

Al primer y tercer enfoque se los considera más adecuados que al segundo porque tratan de establecer una relación directa entre la gente de las regiones y de las áreas locales con el gobierno central. Pero cualquiera que fuese el enfoque adoptado, la autoridad regional deberá siempre tomar medidas para asegurar la participación adecuada de los productores al definir los objetivos básicos que deberán alcanzarse en el proceso de planificación.

La participación del productor es un factor muy importante en las diferencias de los resultados obtenidos. Por ejemplo, la concentración en los insumos tradicionales de la agricultura de la India durante los primeros tres Planes Quinquenales tuvo un éxito limitado, y probablemente el efecto neto en la productividad agraria cubrió una

pequeña parte del costo (61, p. 105). En contraste, una concentración aún más intensiva en los insumos tradicionales de la agricultura de la China, tuvo considerable éxito (63, p. 57). Los distintos resultados obtenidos pueden atribuirse en gran medida al énfasis que el liderazgo Chino dió a la participación del productor (64, p. 222), en contraste con el papel más pasivo que desempeñaron los productores de la India en la aplicación de los insumos.

Aunque todos los países deberían crear autoridades regionales de planificación en la forma más apropiada de acuerdo a sus necesidades, el éxito de la planificación regional dependerá del grado en que se formulan y llevan a efecto los planes regionales con la participación de los agricultores en las regiones o subregiones en cuestión. En la medida en que tal participación ocurra, los agricultores estarán dispuestos a cooperar o no con los planes nacionales.20/

---

20/ Como dice un autor: "Se puede estimular y canalizar el desarrollo por medio de la guía y el consejo apropiados. Por lo tanto la mejor manera de hacerlo es permitiendo que la población rural decida por sí misma cómo quiere mejorar su situación. La responsabilidad de los funcionarios del gobierno será entonces la de ofrecerles el apoyo técnico y la ayuda material que está más allá de sus medios y con los cuales ellos pueden explotar sus recursos existentes para llegar, en algún momento, a ser auto-suficientes. (Khan, Raja Mohammad Afzal. "Pensamientos sobre Problemas del Desarrollo Rural." Cinco Artículos sobre la Administración del Desarrollo en Pakistán. Centro de Estudio Asiáticos (Asian Studies Center). Series de Reimpresión No. 1, 1966-67. Lansing, Michigan: Universidad del Estado de Michigan, 1967. Como fuera citado en 50, p. 25).

### Falta de Información Regional

La planificación a nivel nacional en la mayoría de los países en desarrollo ha sido seriamente afectada por la escasez de información y estadísticas confiables. En realidad la falta de datos acertados en términos cuantitativos y cualitativos sobre aspectos básicos como el tamaño y la tasa de crecimiento de la población, producción, inversiones, consumo y empleo nacionales, frecuentemente han creado dudas sobre las proyecciones de oferta y demanda, así como sobre los parámetros incluidos en los modelos nacionales de planificación. El hecho de que las estadísticas regionales y locales --cuando existen-- en la mayoría de los países pobres sean, por lo general, aún peores que la información nacional, dificultan aún más la planificación efectiva a nivel regional y local en dichos países. La falta de buena información sobre el uso del terreno, los recursos de agua y mano de obra constituyen un gran impedimento. Aún en países donde las subdivisiones políticas están definidas en base a las regiones agrícolas, como en la India y en Nigeria, serias deficiencias en la existencia de datos impiden la planificación efectiva;<sup>21/</sup> y la situación es generalmente peor cuando una región o subregión agrícola no se ajusta a los límites administrativos. Puesto

---

<sup>21/</sup> En la India, la mayor parte de la información recolectada a niveles locales ha sido utilizada por los funcionarios locales para preparar informes a sus superiores en el servicio civil, en vez de ser utilizada para diseminación a los agricultores que la necesitan. Así, aún cuando existe el conocimiento necesario, éste no es utilizado para construir un fondo de datos basados en la experiencia local (53 p. 22).

que la planificación sectorial para la agricultura se ha basado frecuentemente en datos obtenidos de unas pocas fincas experimentales utilizadas como varas de medición convencionales para estimar los insumos y producción, la planificación regional y la subregional deberán obtener datos del terreno en las fincas existentes en cada zona para preparar estimados precisos. Esto implica que se necesitan nuevos enfoques para la recolección de estadísticas agrícolas pertinentes para una planificación regional y subregional efectiva (65, pp. 582-3).

El quinto problema surge de la brecha en la información que las personas interesadas en mejorar la planificación regional y local tienen que enfrentar. La magnitud de este problema y la gran cantidad de tiempo que toma el resolverlo, son pruebas evidentes de que la planificación regional y local deberá proceder a un nivel de sofisticación y técnica más bajo que el que prevalece a los niveles nacionales, y que --al menos por el momento-- las formulaciones matemáticas de los modelos de planificación regionales y locales probablemente serán de poco valor en la mayoría de los países pobres. Como dijera un observador de la planificación a nivel de distrito en la India, "las tablas de insumo-producción serían tan inútiles como difíciles de preparar" (36, p. A51). Aún más, cuanto más descende uno en la jerarquía de las jurisdicciones, más modestos deberían ser los requisitos para la planificación integral.<sup>22/</sup> En todo caso, la planificación

---

<sup>22/</sup> John Lewis, a quien hemos citado ya varias veces, señala que ...

en países como la China y Tanzania demuestra que no existe razón alguna para posponer el comienzo de una planificación regional hasta que la información adecuada esté disponible. Algunos especialistas están tan preocupados con el problema de la deficiencia de información que aconsejan posponer la planificación regional hasta cuando ellos consideren que se puede producir la información adecuada.

Pero si la planificación regional y local ha de convertirse en herramienta efectiva de desarrollo a largo plazo, se deberán tomar medidas para establecer sistemas apropiados para la recolección de datos que empleen unidades uniformes de medición para permitir la combinación y comparación de información intra-regional e inter-regional (a) en una base continua, y (b) para áreas regionales y locales claramente definidas. El establecimiento de un sistema apropiado de recolección de datos para objetos de planificación regional requiere considerable discusión de parte de los estadistas y planificadores del país así como aquellos de las áreas en las cuales ha de recolectarse dicha información sobre los tipos de datos necesarios tanto para la planificación

---

22/ (cont. pág. anterior) ...mientras se puede dar máxima importancia a la planificación integral a nivel nacional en la India, a nivel de estado, el caso de la "planificación integral es mucho más débil, y a nivel de distrito, es aún mucho más débil." En algunos estados, la planificación se concentra en unos pocos sectores claves, mientras que "en su mayor proporción, la planificación sería a nivel de distrito ha quedado para el futuro." El Dr. Lewis sugiere que "la aptitud más valiosa y generalmente útil para los planificadores de distrito... sería la de una evaluación analítica precisa de proyecto" (36, pp. A51-A52).

como para otros propósitos, y la forma en la cual se ha de recolectar la información.

Se deberá dar consideración a la preparación de un plan de recolección estadístico multi-anual, incluyendo un sistema de financiamiento y su implementación, que especifique los tipos de información que se deberá recolectar y las prioridades que se deberá dar a cada uno de ellos. Puesto que la tarea de llevar a cabo este plan probablemente esté más allá de la capacidad de las organizaciones estadísticas centrales existentes en la mayoría de los países en desarrollo, se debe también dar consideración a la reorganización y expansión de la oficina estadística central, así como a la posibilidad de dividir la tarea entre ella y las organizaciones estadísticas regionales de modo que se pueda promover el uso más eficiente de la escasa mano de obra y equipo estadístico existentes. Se deberá coordinar el trabajo de las agencias centrales y regionales de recolección de datos para evitar duplicación, brechas en la recolección de datos o empleo de unidades de medición incompatibles y, lo que es más, para promover la cooperación entre las agencias estadísticas que recolectan datos económicos y sociales y aquellas del sector público y privado.

#### Adiestramiento de los Planificadores Regionales

Puesto que la planificación regional está aún en su infancia en la mayoría de los países en desarrollo, existe gran demanda por las aptitudes y experiencia regionales necesarias. Si la planificación regional ha de ampliarse en la medida necesaria, será necesario diseñar

programas de adiestramiento para quienes lo necesiten, lo cual no es una tarea fácil, y constituye el sexto problema de la planificación regional.

Debido a la variedad de aptitudes requeridas, el adiestramiento para el desarrollo regional deberá estar orientado hacia los problemas existentes. Esto requiere un enfoque multi-disciplinario en lugar de un enfoque uni-disciplinario. A pesar de que mucho se ha escrito sobre la necesidad de un enfoque integral en cuanto a los problemas del desarrollo, poco se ha hablado hasta ahora de materiales y cursos de adiestramiento, o de la planificación "de abajo hacia arriba."

Otra limitación en cuanto al adiestramiento tiene que ver con el hecho de que la enseñanza de planificación, como disciplina, ha hecho incapié en la utilización intensa de mano de obra. Los profesores de esta materia generalmente son especialistas altamente entrenados cuyas enseñanzas alcanzan solamente a unos pocos estudiantes por año. Más aún, los futuros planificadores generalmente tienen que asistir a cursos muy largos para aprender a formular planes elaborados y de buena calidad, los mismos que frecuentemente se basan en modelos matemáticos. Como resultado de esta situación, el adiestramiento de los planificadores ha procedido en forma tan lenta en las dos últimas décadas, que aún existe una gran escasez de los mismos a nivel nacional en los países en desarrollo, y aún más a nivel regional y local.

Para que la planificación regional logre expandirse a la velocidad necesaria para satisfacer las urgentes demandas existentes, será

necesario dar un nuevo enfoque al adiestramiento de los planificadores regionales haciendo hincapié en la utilización intensiva de capital. Por ejemplo, si se incorporara, en una forma "programada" <sup>23/</sup> a los materiales de enseñanza la información que han acumulado los especialistas en planificación, los maestros en los centros de entrenamiento en los países en desarrollo podrían utilizar estos materiales para adiestrar al personal de cada región en la preparación e implementación de planes regionales. Sólo mediante métodos de este tipo será posible diseminar el conocimiento disponible sobre la planificación regional lo suficientemente rápido como para satisfacer la demanda creciente de la planificación regional.

#### Necesidad de un Manual de Planificación Regional

Si los esfuerzos regionales deben traducirse en una contribución substancial a la asignación efectiva de los recursos nacionales y regionales, el gobierno central deberá establecer reglas básicas que puedan ser aplicadas a la planificación regional y adoptadas por todas las regiones. Los gobiernos tienen a veces procedimientos y requisitos

---

<sup>23/</sup> Por lo cual se entiende una exposición detallada de los objetivos, enfoques y métodos utilizados para transferir un conocimiento substancial acerca de la planificación en la forma de sesiones individuales y agrupamientos de sesiones, utilizando técnicas orientadas a las tareas que reducen la cantidad de preparación requerida de los maestros en la materia, y les permite a los mismos transferir las técnicas de planificación a través de métodos preparados por especialistas en materiales "programados".

complicados, e insisten en mucha información detallada, o no definen con suficiente claridad los criterios técnicos que los planificadores regionales deberán seguir para preparar los planes, programas y proyectos. Como resultado, la planificación regional es despareja y desorganizada. Con el objeto de que los planificadores regionales, subregionales y locales a través de todo el país adquieran una comprensión exacta de lo que es necesario hacer y para que puedan seguir las mismas reglas básicas, el gobierno central deberá preparar y diseminar un manual de planificación escrito en forma simple, que incluya por lo menos lo siguiente:

- (1) una declaración de objetivos nacionales para la planificación regional, subregional y local;
- (2) una declaración de las políticas y medidas nacionales que serán adoptadas para alcanzar dichos objetivos;
- (3) una definición del énfasis que deberá dar el gobierno central a las distintas regiones ecológicas (por ejemplo, regiones de riego por lluvia o regiones de riego artificial) si es que éste varía entre ellas;
- (4) una lista de las prioridades para la planificación regional desde el punto de vista nacional, las razones para cada una de ellas.
- (5) los procedimientos que han de seguir los planificadores regionales, subregionales y locales al preparar los planes, programas y proyectos, la información que será necesaria, y la forma en que deberá presentarse;

- (6) la metodología de costo-beneficio a seguir en la preparación de programas y proyectos;
- (7) un requisito de que los planes sean preparados con dos alternativas posibles con respecto al tamaño del plan, una con un costo más alto que la otra (a especificación del gobierno central), cada una de ellas con una lista de proyectos y programas a los cuales se han asignado prioridades (esto permitirá el aumento o disminución de proyectos y programas --a la alternativa de más bajo costo-- de acuerdo con lo que dicte la disponibilidad de recursos financieros).
- (8) un esquema para inventario, reconocimiento diagnóstico regional semejante al que se describe en el capítulo 6 de este trabajo, con las modificaciones apropiadas para satisfacer las necesidades de cada región.

## CAPITULO V

### EL DESARROLLO AGRICOLA FRENTE AL DESARROLLO RURAL

#### El Papel de la Agricultura en el Desarrollo Rural

La planificación regional y subregional puede ser integral, en el sentido de que cubre todos los sectores funcionales, o puede ser parcial cuando incluye sólo unos pocos o uno solo. Puede concentrarse en las áreas urbanas o rurales, o, dentro de las áreas rurales, en el desarrollo agrícola o en el desarrollo rural. El desarrollo agrícola es una actividad esencialmente sectorial, es decir, que se relaciona con lo que sucede dentro del sector agrario, tal como se lo define generalmente. En contraste, el desarrollo rural se lo concibe generalmente como una actividad multi-sectorial que incluye, además del desarrollo agrícola, el desarrollo de la industria rural, el establecimiento o mejoramiento de las facilidades sociales generales o de infraestructura (por ejemplo, escuelas, clínicas, carreteras, comunicaciones y abastecimiento de agua), mejor nutrición, alfabetización de adultos o planificación familiar). 1/ Aunque el objetivo primordial del desarrollo agrícola es casi siempre aumentar el crecimiento de la producción agrícola, el objetivo primordial del desarrollo rural es el enriquecimiento del bienestar material y social de la población rural,

---

1/ Algunos proyectos o programas de desarrollo rural son más bien

incluyendo siempre a los agricultores pobres, y a veces, a los campesinos sin tierras y a otros en las áreas rurales.

El desarrollo agrario ha beneficiado frecuentemente a los agricultores ricos más que a los agricultores pobres en los países en desarrollo --aunque ésta no haya sido la intención específica del mismo-- porque los primeros tienen la educación, crédito, irrigación y otros atributos necesarios que los pobres carecen para responder adecuadamente a las nuevas oportunidades.

Como resultado de esto, el Banco Mundial y otras agencias y países donantes están dando mayor atención a la promoción del desarrollo en aquellos países que han suministrado a los agricultores pobres la infraestructura y los servicios necesarios para mejorar su participación en los aumentos de la producción agropecuaria y los ingresos. Sin embargo, existen grandes dificultades que obstaculizan la preparación de los programas de desarrollo rural que pueden ofrecer un aumento sostenido al bienestar de un considerable grupo de agricultores pobres, y a la

---

1/ (cont. pág. anterior) ... "selectivos" y no "integrados" en el sentido de que cubren una actividad particular que no es agraria, como salud, educación o planificación familiar. Sin embargo, como se lo emplea generalmente y como se lo emplea aquí, el desarrollo rural es una actividad integrada multi-sectorial que incluye el desarrollo de la agricultura, las facilidades sociales generales, y los servicios y programas de bienestar social.

población rural pobre en general en un país subdesarrollado. Aunque los gobiernos en estos países ofrezcan las facilidades y servicios sociales generales para la población rural de escasos recursos, es difícil lograr que estas facilidades y servicios lleguen a ser auto-suficientes, puesto que --en la mayoría de los casos-- ellos solamente contribuyen marginalmente al desarrollo económico a corto plazo.

La experiencia demuestra que para que el desarrollo rural sea auto-sostenido, es esencial que la agricultura sea auto-sostenida y que pueda proporcionar excedentes para financiar facilidades y servicios sociales generales en forma continua. Esto es necesario no sólo porque las expectativas de la gente con respecto al apoyo del gobierno aumentan excesivamente cuando los gobiernos centrales suministran servicios de agua, drenaje, carreteras, edificios y otras facilidades gratuitas a bajo costo a las zonas rurales, sino también porque la mayoría de los países en desarrollo no tienen los recursos necesarios para financiar indefinidamente el establecimiento, operación y mantenimiento de infraestructura y servicios rurales. Aunque es verdad que el desarrollo agrario, por sí mismo, frecuentemente termina beneficiando a más agricultores ricos que pobres, también es cierto que si el desarrollo agrícola no pone alta prioridad en un programa de desarrollo rural, las comunidades rurales probablemente no podrán acumular fondos de sus ingresos corrientes para establecer, mantener y operar clínicas, escuelas, rutas de acceso y otros servicios de infraestructura. Cuando las comunidades buscan un apoyo continuo de parte de los gobiernos, los programas de desarrollo rural resultan poco más que programas de

bienestar social. Tanzania ha enfrentado estos problemas.

En muchos países los gobiernos han dedicado considerables sumas de dinero a la construcción de facilidades sociales en áreas rurales --a costo del mejoramiento de la producción agraria-- y han terminado con escuelas sin maestros, clínicas sin médicos y con un desempleo o subempleo crónicos. Por otro lado, los países con programas de desarrollo rural que han dado prioridad a la producción y el aumento de la productividad, han podido generar los recursos necesarios para financiar facilidades de servicios sociales generales (94, p. 9). Por ejemplo, ciertas comunidades en la China Territorial han construido con sus propios ahorros facilidades para salud y educación (74, p. 6).

Puesto que la agricultura auto-sostenida es la clave del desarrollo rural auto-sostenido, se necesita un modelo de desarrollo rural que --a diferencia del modelo usual para el desarrollo agrario-- beneficie a un número substancial de agricultores y trabajadores pobres en las comunidades rurales. La experiencia de la China (Territorial y Taiwán), Tanzania e Israel, así como la de otros países, ofrece los elementos para tal modelo.

### Un Modelo Viable para el Desarrollo Rural

#### Una Agricultura que Utiliza la Mano de Obra

En primer lugar, puesto que el recurso más abundante de los agricultores pobres y los trabajadores rurales es la mano de obra, la cual frecuentemente está mal empleada o desempleada, y puesto que para ellos el capital es relativamente mucho más escaso que la mano de obra, para

que los agricultores y los trabajadores pobres se beneficien al máximo, se debarán emplear técnicas de bajo costo que utilicen la mano de obra en la agricultura en la mayor medida posible. Aunque en algunos países como Chile, por ejemplo, es posible que se utilice más capital que en otros, como por ejemplo la India, el modelo requiere que se utilicen pequeñas sumas de capital (incluyendo capital de trabajo) por unidad de empleo y producción. La agricultura que utiliza la mano de obra reduce en lo posible el uso de capital y resulta un medio conveniente para promover una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento agrario que aquél que se obtiene de la agricultura con uso de capital, puesto que la primera requiere que los obreros sean compensados por su contribución al proceso de producción. Al mismo tiempo, los agricultores grandes o ricos suelen emplear cantidades mayores de capital en producción que los agricultores pequeños y pobres, y en algunos casos, lo hacen aún cuando la práctica está en conflicto con la eficiencia económica, excluyéndose a sí mismos de los beneficios de la agricultura que utiliza la mano de obra, minimizadora de capital.

#### Obras Pequeñas de Desarrollo

En segundo lugar, puesto que aún la agricultura de mano de obra intensiva no siempre ofrece fuentes de trabajo para todo el año, se deberán llevar a cabo obras menores de desarrollo "generadoras de empleo", con alto contenido de mano de obra (por ejemplo, la construcción de carreteras secundarias, irrigación y otros trabajos hidráulicos), así como de facilidades generales de servicio social (por

ejemplo, edificios para escuelas, clínicas, etc.) empleando la mano de obra rural desempleada o subempleada estacionalmente. Los agricultores que tienen tiempo libre a intervalos irregulares podrán contribuir con su labor en proyectos pequeños porque los proyectos mayores frecuentemente requieren horarios más formales de trabajo. Si los proyectos están programados para proporcionar actividades de construcción intensa durante los períodos en que las actividades agrícolas disminuyen, podrían abrirse muchas fuentes de empleo y aumentar los ingresos de los agricultores y otros trabajadores rurales. Para minimizar los costos de vivienda y transporte, las actividades productivas deberían concentrarse, en cuanto sea posible en áreas donde existe mayor exceso de mano de obra, porque al utilizarla se aumenta el empleo y se reducen los costos de transporte. Al utilizar la mano de obra local para crear algunos de los elementos de infraestructura necesarios en las comunidades rurales, el problema del subempleo de la fuerza laboral se puede convertir en una ventaja. En la China, los campesinos han construido obras de irrigación, de control de inundaciones, terrazas, y otros, y han reforestado áreas locales. En Pakistán, las poblaciones rurales a nivel de "thana" (jurisdicción) y de unión fueron utilizadas en el programa de Trabajos Públicos Rurales de este país para construir carreteras, puentes, terraplenes y otros trabajos (68, pp. 246-247). En la India, algunos proyectos pequeños de formación de capital han provisto ingresos suplementarios a los pequeños agricultores y a los campesinos sin tierras que trabajaron en ellos (69, p. 65). En Bangladesh, el Primer Plan Quinquenal puso énfasis en proyectos de irrigación

y drenaje de escala pequeña e intermedia, y en la instalación de bombas succionadoras de baja presión y pozos de tubería. Estas actividades son de bajo costo, intensivas en mano de obra, que según se espera reducirán el subempleo o el desempleo estacional, y al mismo tiempo suministrarán el agua necesaria para la producción de cereales (70).

### Industria Liviana

En tercer lugar, las industrias livianas en pequeña escala que utilizan mano de obra con pequeños requisitos de capital deberían ser establecidas en áreas rurales para suplementar las oportunidades de empleo en la agricultura. La descentralización puede ser favorable desde el punto de vista del desarrollo regional, pero este es un asunto aparte; lo que se necesita es el establecimiento de tipos específicos de industria liviana en las áreas rurales. Para obtener los mejores resultados, como lo han demostrado en la China e Israel, la industria liviana en áreas rurales deberá ser principalmente de dos clases: (a) industria para el procesamiento de artículos agrícolas producidos en el área en cuestión,<sup>3/</sup> y (b) fabricación de insumos para la

---

<sup>3/</sup> Esto podrá incluir plantas enlatadoras de frutas y vegetales, molinos de harina y arroz, fábricas de productos de madera, mataderos, cremerías y plantas productoras de leche en polvo, refinерías de azúcar, molinos de papel y unidades procesadoras de aceites comestibles y desmotadoras de algodón.

agricultura.4/ Donde fuese económicamente factible, la industria rural podría también producir artículos de consumo y materiales de construcción para proyectos de construcción e infraestructura basados en capital.5/ Todas las industrias agrarias del primer tipo, es decir,

---

4/ Estos podrían ser: criaderos de ganado, molinos para alimentación de cerdos y pollos; plantas mezcladoras de fertilizantes, pequeños talleres de construcción de herramientas, y obras de ladrillos, baldosas y arcilla (34, p. 75). Por ejemplo, China Territorial ha alentado la proliferación de plantas de fertilizantes muy pequeñas con una producción anual generalmente inferior a las 10.000 toneladas de amonio, el que se convierte luego en bicarbonato de amonio (71, p. 99). El número de plantas pequeñas de cemento en las áreas rurales ha aumentado de unas 200 en 1965 a unas 2.000 en 1972 (71, p. 113). El Primer Plan Quinquenal de Bangladesh requiere la producción local de hoces, guadañas, lampas, rastras, y otras herramientas semejantes que utilizan los agricultores para ser producidas en plantas pequeñas o industrias familiares (70).

5/ El que algo sea "económicamente factible" no significa que se abandone la consideración del factor eficiencia para resolver el problema del desempleo. En este aspecto, la experiencia de la India al intentar el patrocinio de la industria rural durante el período del Primer Plan Quinquenal es instructiva. El programa de industrialización rural enfatizaba los artículos de consumo, particularmente textiles, producidos con una tecnología tradicional de pueblo utilizando mano de obra. Los esfuerzos realizados para revivir la industria tradicional fracasaron por varias razones. Aun cuando la industria textil tradicional era intensiva en mano de obra, a veces utilizaba tanto capital por unidad de mano de obra como se utilizaba en las plantas textiles modernas de la India. La industria tradicional requería asimismo grandes cantidades de capital de trabajo para procurar materias primas y distribuir los insumos. Debido a que la industria tradicional estaba muy dispersada, surgieron también problemas de administración y coordinación que estaban más allá de la capacidad de los administradores. Además, la demanda de los productos textiles producidos por la industria rural no era suficientemente alta como para atraer las inversiones necesarias, y no se podía obtener capital fácilmente para la industria rural. En contraste, la mayor demanda de textiles producidos en el sector moderno permitió efectuar economías significativas, lo que...

aquellas que utilizan insumos agrarios, consisten en el empleo de procesos de pérdida de peso o bulto, y por lo tanto tienen ventajas en cuanto a su situación si se encuentran cerca de las concentraciones de materias primas. Algunas de las agroindustrias del segundo tipo (aquellas que producen productos destinados principalmente para el uso de los agricultores en un área) tienen ventajas en cuanto al transporte si están ubicadas cerca de sus lugares de comercio. Esto sucede especialmente con productos pesados (por ejemplo, ladrillo, baldosas y bloques de concreto) o con productos que aumentan de tamaño (por ejemplo, rastras, incubadoras avícolas y sembradoras mecánicas) o si sus insumos principales pueden ser obtenidos en grandes cantidades (por ejemplo, fertilizantes para mezclar, o acero y hierro forjado para hacer herramientas). Por lo tanto, muchas clases de agroindustrias son apropiadas para la producción en pequeña o mediana escala en las áreas rurales (34, pp. 74-75).<sup>6/</sup> Por ejemplo, el crecimiento acelerado

---

<sup>5/</sup> (cont. pág. anterior) ...facilitó la venta de los textiles producidos en este sector a precios mucho más bajos que aquellos producidos en el sector tradicional. Aunque el sector público eventualmente dió financiamiento para el programa, éste tuvo que ser abandonado como un fracaso.

<sup>6/</sup> Bruce F. Johnston anota que en Pakistán Occidental, "las industrias rurales en pequeña escala, no solamente eran importantes porque producían aumento en el empleo de mano de obra no-agraria, sino también porque producían insumos agrarios esenciales a costos de capital mucho más bajo, y con un menor desembolso de divisas" (72, p. 251).

de la producción agraria en lo que ahora es Pakistán, causado en gran parte por la producción de variedades de trigo y arroz de alto rendimiento durante el decenio de 1960, indujo a los agricultores a ejercer mayor demanda de maquinaria para pozos de tubería y otro tipo de maquinaria y herramientas agrícolas, lo que produjo un surgimiento de la industria de la ingeniería en pequeña escala en varios sectores del área del Punjab. A su vez, los pozos de tubería y otras herramientas producidas por las pequeñas plantas industriales a través de la región, desempeñaron un papel muy importante para el crecimiento de la producción agrícola. Este caso es un ejemplo claro de la interacción industrial-agrícola. Por una parte, el desarrollo agrícola que genera la demanda de los productos de manufacturas locales, y por la otra, el abastecimiento de insumos agrarios producidos por la industria local, siendo ésta la condición sine qua non para la "Revolución Verde" en el Pakistán Occidental: La función de la pequeña industria local para ayudar al desarrollo del sector agrícola en el Punjab ha sido bien documentado por Frank C. Child y Hiromitsu Kaneda en "Nexos con la Revolución Verde: Un Estudio de las Industrias de pequeña escala relacionadas con la Agricultura en el área de Punjab, en Pakistán." *Desarrollo Económico y Cambio Social\**, Vol. 23, No. 2, Enero de 1975, pp. 249-275.

---

\* Economic Development and Social Change, Vol. 23, No. 2, January, 1975. pp. 249-275.

### La Auto-Ayuda como Base

En cuarto lugar, para que el modelo pueda ser auto-sostenido, deberá descansar sobre una base de confianza en sí mismo y de ayuda propia a nivel local. O, expresándolo en una forma simple, esta confianza o auto-ayuda significará que aquellas comunidades que se benefician del desarrollo rural deberán asumir la responsabilidad de procurar una proporción razonable de los recursos.

La cantidad total de recursos necesarios para el desarrollo rural en la mayoría de los países pobres posiblemente sea inferior a la cantidad requerida, a menos que una porción del dinero (o mano de obra) necesaria provenga de la región en sí. Una forma de lograrlo es exhortando a las autoridades y organizaciones locales a que proporcionen algunos fondos (a través de impuestos o de otra manera) o mano de obra, con subvenciones del gobierno que equiparen los fondos reunidos, u otros mecanismos diseñados en forma apropiada para gratificar a aquellas jurisdicciones que hayan logrado reunir la suma de fondos que se considere adecuada, o que ayude de otra forma a proporcionar los recursos para el desarrollo rural (36, pp. A48, A49).

Sin embargo, aunque la auto-ayuda debería ser una parte de cada proyecto o programa de desarrollo rural, la asistencia técnica y financiera por parte del gobierno es también esencial. La experiencia les demostró a los planificadores del área de Daudzai, en Pakistán, que no es sino "una esperanza piadosa...(la que) se añade a la frustración y desencanto que produce el sistema de auto-ayuda sin la asistencia del gobierno" (29, p. 8). Como parte de dicha asistencia, se recomienda

la conducción de programas educacionales a través de los cuales se enseñe a los agricultores y sus familias a hacer las cosas por sí mismos, y a darse cuenta de que el desarrollo rural requiere una asociación entre la gente rural y el gobierno.

Se le deberá hacer ver a la gente que el gobierno estará dispuesto a ayudar a una comunidad solamente si la gente en la misma está preparada para cumplir con ciertas obligaciones, por ejemplo, agruparse en organizaciones que se reúnen regularmente, efectuar depósitos de ahorros en forma regular para crear capital de trabajo o hacerse cargo del mantenimiento de obras concluidas (37, p. 12), como se ha hecho en la China y en Tanzania. En Tanzania, se trató de poner bien en claro a quienes correspondía, que se los estaba educando para que pudieran servirse a sí mismos, y que no podían esperar que nadie más los sirviera (64, p. 6).

La proporción razonable de la contribución de una comunidad dependerá del tamaño de la población, del grado de atraso económico, de su potencial de crecimiento y de otras circunstancias pertinentes, pero en cada situación el criterio utilizado para juzgar el éxito de cualquier programa de desarrollo rural incluirá medidas con respecto al grado en el que se espera que las áreas locales o regionales deberán contribuir al apoyo de los servicios sociales rurales. Un segundo criterio deberá indicar el tiempo y la medida en los que se exigirá a las jurisdicciones locales o regionales a que se hagan cargo del mantenimiento de facilidades rurales que son financiadas inicialmente por el gobierno central u otras entidades externas, y habrá asimismo de proporcionar incentivos para acelerar el cronograma fijado.

Cuando las zonas regionales, subregionales o locales dependen totalmente de subsidios y préstamos externos, la planificación del desarrollo rural se reduce a la elaboración de una "lista de compras" para fondos externos sin necesidad de hacer la difícil selección de asignaciones de fondos que es necesaria en una planificación realista. Para que las regiones, subregiones y localidades participen en el proceso de planificación, como lo exige una buena planificación, es probable que mejore la calidad y seguridad de las opciones para inversiones rurales, así como su administración, si se exige que la gente en el área en cuestión reúna y arriesgue cantidades considerables de sus propios recursos.

Tanto el concepto de auto-sostenimiento como el de auto-ayuda implica la participación total de los pequeños agricultores a través de sus propias organizaciones o a través de otras instituciones donde se sienten que pueden expresar libremente sus opiniones y obtener una audiencia simpatizante durante la formulación de los planes, programas y prospectos del desarrollo rural. Cómo lograr esto se discutirá en otro acápite del libro, pero es necesario aclarar que sin la participación completa de los pequeños agricultores se tratará en vano de contar con ellos para la realización de planes, programas y proyectos que no reflejan sus necesidades y objetivos.

El auto-sostenimiento resulta más y más importante como la base del desarrollo rural.<sup>8/</sup> Kenya, Tanzania y otros países han enfatizado

---

<sup>8/</sup> Por ejemplo, como se ha indicado anteriormente, en la China las...

los aspectos relacionados con la "auto-ayuda" como partes integrales de sus programas de desarrollo rural. La China Territorial probablemente ha ido más allá que cualquier otro país pobre en este aspecto. Así, por ejemplo, cuando se lanzaron las principales campañas para controlar las cinco enfermedades parasíticas principales --malaria, filariasis, lombriz intestinal, kala azar y esquistosomiasis-- se hizo hincapié en que las "masas" rurales tomaran acciones específicas cuando fuera posible, en vez de que los "expertos" de afuera lo hicieran todo por ellas (73, p. 222).

#### Organización para el Desarrollo Rural

La preparación y realización de un programa de auto-sostenimiento rural es inevitablemente una tarea a largo plazo que requiere mucha planificación y apoyo por parte de los agricultores. Esto significa, por lo tanto, que debe ser producto del país en cuestión, como también de los agricultores;<sup>9/</sup> y por la misma razón no puede ser producto de misiones a corto plazo enviadas por agencias de préstamos nacionales

---

<sup>8/</sup> (cont. pág. anterior) ...comunidades pueden ampliar las facilidades de salud y educación solamente con sus propios ahorros. Sin embargo, el gobierno del condado proporciona maestros y médicos una vez que la comunidad ha construido las facilidades básicas (74, p. 6).

<sup>9/</sup> La experiencia en Africa confirma lo que el sentido común sugiere: a menos que los servicios sociales sean diseñados para satisfacer las demandas de la población rural, estos tendrán poca probabilidad de ser viables.

o internacionales. Dichas agencias pueden hacer mucho para apoyar el desarrollo rural por medio del financiamiento de los componentes de programas de desarrollo rural, pero no sería razonable esperar que ellas suministren el esfuerzo continuo a largo plazo que requiere un plan viable. Solamente el país concerniente puede hacerlo.

Dicho esfuerzo requiere por lo general también grandes ajustes en la organización y procedimientos gubernamentales, ya que cada ministerio, departamento o agencia suele preocuparse únicamente de su propio sector o subsector funcional, sin embargo, un programa de desarrollo rural requiere la acción coordinada de los ministerios, departamentos y agencias, la cual corta horizontalmente a través de la organización vertical típica de la mayoría de los gobiernos.

La experiencia en países como la China Territorial, Taiwán e Israel ponen en claro que cuando el desarrollo rural ha sido adoptado como una política nacional, es común que las estructuras y procedimientos del gobierno se ajusten en concordancia con dicha política. Cada ministerio establece los grupos y procedimientos administrativos apropiados para facilitar la coordinación de sus propias actividades con aquellas de los demás organismos en una base continua. Más aún, a nivel nacional y regional se establecen cuerpos inter-ministeriales o de otro tipo, bajo la dirección del ministro de agricultura u otra persona adecuada para sincronizar las actividades relacionadas de los diferentes ministerios, departamentos y agencias. Así, lo que constituiría actividades excepcionales para los ministerios en cuanto a proyectos o programas de desarrollo rural individuales, se convierte en

la conducción de programas educacionales a través de los cuales se enseñe a los agricultores y sus familias a hacer las cosas por sí mismos, y a darse cuenta de que el desarrollo rural requiere una asociación entre la gente rural y el gobierno.

Se le deberá hacer ver a la gente que el gobierno estará dispuesto a ayudar a una comunidad solamente si la gente en la misma está preparada para cumplir con ciertas obligaciones, por ejemplo, agruparse en organizaciones que se reúnen regularmente, efectuar depósitos de ahorros en forma regular para crear capital de trabajo o hacerse cargo del mantenimiento de obras concluidas (29, p. 12), como se ha hecho en la China y en Tanzania. En Tanzania, se trató de poner bien en claro a quienes correspondía, que se los estaba educando para que pudieran servirse a sí mismos, y que no podían esperar que nadie más lo hiciera (56, p. 6).

Un proporción razonable de contribución de una comunidad dependerá del tamaño de la población, del grado de atraso económico, su potencial de crecimiento y otras circunstancias pertinentes, pero en cada situación el criterio utilizado para juzgar el éxito de cualquier programa de desarrollo rural incluirá medidas con respecto al grado en el que se espera que las áreas locales o regionales deberán contribuir al apoyo de los servicios sociales rurales. Un segundo criterio deberá indicar el tiempo y la medida en los que se exigirá a las jurisdicciones locales o regionales a que se hagan cargo del mantenimiento de facilidades rurales que son financiadas inicialmente por el gobierno central u otras entidades externas, y habrá asimismo de proporcionar

una rutina normal cuando el desarrollo rural es una política nacional.

Las estructuras organizacionales deberán ser consecuencia del programa de desarrollo rural en lugar de preceder al mismo, como es a veces el caso. De todas maneras, es esencial comenzar a construir las estructuras organizacionales necesarias inmediatamente después de la iniciación de un plan, de un programa o un proyecto de desarrollo rural, y hacerlas operacionales en cuanto sea posible, puesto que toma mucho tiempo institucionalizar las organizaciones y las relaciones jerárquicas entre ellas. La experiencia de los patrocinadores del programa de Puebla, en México, demuestra que si se espera hasta que un programa resulte efectivo para luego dedicarse a la tarea de institucionalizar la estructura organizacional, es demasiado tarde. Por lo demás, aún cuando la institucionalización comience temprano en un programa de desarrollo rural, abandonar su apoyo antes de que las organizaciones hayan probado que son viables puede comprometer el futuro de todo el programa. Esto sucedió en el caso del programa de Comilla, en lo que anteriormente era el Pakistán Oriental (Bangladesh).

En la ausencia de una política nacional para el desarrollo rural del país entero, es poco probable que los ministerios, departamentos y agencias convencionales puedan desviarse de sus estructuras y procedimientos normales para poder confrontar en forma efectiva los requisitos de un programa de desarrollo rural en una o varias regiones del país. Esto sucede también con los programas de cosechas, como por ejemplo, el programa de variedades de alto rendimiento (V.A.R.)<sup>10/</sup> de arroz.

---

<sup>10/</sup> V.A.R. (variedades de alto rendimiento) = H.Y.V. (high yielding varieties).

maíz o trigo, las cuales pueden concentrarse en unas pocas regiones del país. En estos casos, la experiencia ha demostrado que es mejor establecer una agencia especial para manejar los programas o regiones concernientes. Se ha puesto a prueba una amplia variedad de agencias. Sobre algunas de éstas se discutirá más adelante, en la Sección 4d. de este capítulo.

En quinto lugar por lo tanto, para que el modelo sea auto-sostenido, deberán incluirse arreglos institucionales y organizacionales dentro de un programa o proyecto de desarrollo rural, los cuales han de ser suficientemente institucionalizados como para permitir que las actividades cubiertas por los primeros cuatro elementos en el modelo procedan en una base continuada. Estos arreglos variarán necesariamente de un país a otro, pero deberán incluir a las organizaciones agrícolas, así como a las del gobierno y (cuando sea pertinente) a las agencias e instituciones privadas. A menudo, la falta de establecimiento de las estructuras institucionales y organizacionales necesarias para permitir que el desarrollo rural resulte auto-sostenido, es responsable del fracaso de programas de desarrollo rural que de otra manera serían valiosos.

#### Centros de Mercadeo o Desarrollo

Debemos contemplar al desarrollo rural como una parte del desarrollo regional y nacional. Para que el desarrollo rural vaya más allá de niveles limitados, deberá encontrar una manera de crear un puente sobre la amplia brecha que existe generalmente entre las poblaciones

y la metrópolis, generalmente la capital, la que característicamente domina a un país en desarrollo en términos de población, actividad económica, crecimiento de ingresos, toma de decisiones y otros indicadores del desarrollo.<sup>11/</sup>

La agricultura moderna presupone la existencia de mercados donde se puedan vender sus productos y donde se puedan adquirir los insumos agrarios; y estos mercados deben ser accesibles a los agricultores porque su ocupación limita su movilidad. Esto tiene un significado distinto en cada país, dependiendo del medio de transporte común para los productos agrarios, ya sea el camión, el caballo, la carreta de bueyes, la carretilla, la bicicleta o a pié.

La mayoría de los países en desarrollo carecen de una jerarquía nacional de centros de desarrollo. Sin una jerarquía bien estructurada de centros de distribución, los agricultores rurales, cuya mayoría no se encuentra generalmente a una distancia razonable de una ciudad principal que les permita viajar regularmente, tienen que depender del comercio y otras facilidades inadecuadas, típicas de las economías de poblaciones rurales en los países en desarrollo. Debido a que el mercado del pueblo es pequeño, la escala de las operaciones de las fincas

---

<sup>11/</sup> Esta dominación existe aún en países como Colombia, donde varios centros urbanos tienen la población necesaria como para apoyar un crecimiento sostenido, porque ellos carecen de la infraestructura y la escala de actividad económica necesaria para actuar como polos de crecimiento.

tiende a ser demasiado pequeña como para permitir que la adopción de las técnicas modernas sea práctica. Más aún, las condiciones de monopolio en las poblaciones mantienen los precios de los productos agrícolas bajos, reduciendo así los incentivos para que los agricultores adopten mejores técnicas y aumenten su producción. Estas condiciones mantienen la pobreza y el subdesarrollo de las áreas rurales e impiden el proceso de desarrollo.

Aún cuando el proceso de desarrollo comienza en las áreas rurales, el proceso de difusión casi nunca procede más allá del área inmediata alrededor de la ciudad principal, y grandes partes del país quedan fuera del área de crecimiento. Aún cuando existen varios centros urbanos, la ausencia de una jerarquía de centros de recolección y distribución regionales puede impedir la integración de las áreas rurales a las economías regionales y nacionales. Este fue uno de los principales problemas en la India en 1965, donde solamente 2.442 ciudades de tamaño mediano con una población de 5.000 a 50.000 habitantes sirvieron de nexo entre 248 centros urbanos grandes de más de 50.000 habitantes y las 564.718 poblaciones (75). En un país con esta situación, solamente las poblaciones cercanas a los centros urbanos pueden ser integradas a la economía regional a través del proceso de difusión ondular. El resto de la región quedará probablemente fuera de la economía de mercado y permanecerá con bajos niveles de tecnología y subsistencia.

El establecimiento de una jerarquía apropiada de centros de desarrollo constituye por lo tanto el sexto y último elemento de un modelo

de desarrollo rural viable. Israel tiene la experiencia más larga y amplia con el desarrollo de jerarquías de centros de desarrollo. Para cerrar la brecha entre las poblaciones rurales<sup>12/</sup> (centros de nivel A) y los centros metropolitanos (centros de nivel E), se desarrollaron tres tipos de centros intermedios: centros rurales (centros de nivel B), sitios rurales con una población de unos pocos cientos de personas, cada uno de los cuales suministran servicios agrícolas básicos, una escuela primaria, un centro cultural y un dispensario;<sup>13/</sup> pequeñas ciudades de 6.000 a 12.000 habitantes (centros de nivel C), las cuales ofrecen servicios más avanzados en un radio de 6 a 10 kilómetros; y ciudades de tamaño mediano, de 15.000 a 60.000 habitantes (centros de nivel D), las cuales contienen instituciones y servicios regionales centrales.<sup>14/</sup> En la figura 2 se muestra en forma gráfica la jerarquía de los centros israelíes.

Las políticas para la realización del programa de desarrollo regional incluían el asentamiento de nuevos inmigrantes en fincas o el

---

<sup>12/</sup> El tamaño de una población varía de acuerdo a los tipos de fincas en el área (por ejemplo, lácteas, de citrus o de cosechas industriales) (76, p. 272).

<sup>13/</sup> A veces, los centros rurales están ocupados solamente durante el día; la pequeña población de servicio se dispersa al final de cada día de trabajo y va hacia las ciudades vecinas.

<sup>14/</sup> Una ciudad de nivel D (por ejemplo, en la Región de Lakhish) fue asignada para servir de 3.000 a 5.000 familias de agricultores.

otorgamiento de viviendas y empleos públicos para ellos en las ciudades de tamaño pequeño y mediano (centros de nivel C y D respectivamente); así como la construcción de elementos de infraestructura y la provisión de incentivos económicos para atraer a la industria privada a las ciudades.

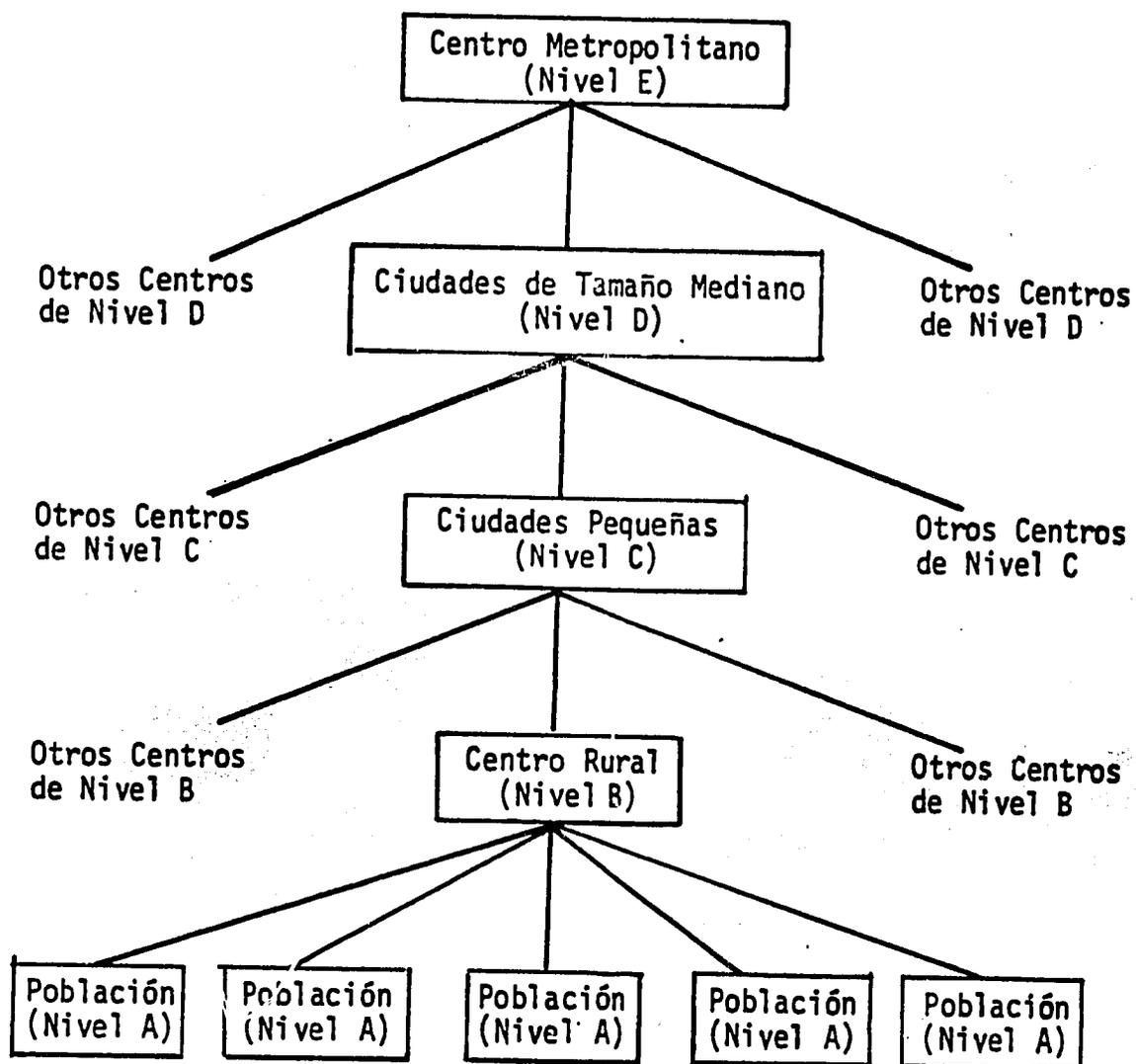
#### Aplicación del Modelo

La experiencia demuestra que la combinación de (1) agricultura intensiva en mano de obra; (2) obras de desarrollo menores con utilización de mano de obra; (3) industria liviana en pequeña escala orientada hacia la agricultura que utilice técnicas intensivas en mano de obra con bajos requisitos de capital; (4) en una atmósfera de auto-dependencia; (5) la temprana incorporación e institucionalización de disposiciones organizacionales esenciales; y (6) el establecimiento de una jerarquía de comercialización y centros de desarrollo ofrecen el mejor prospecto para desarrollar una agricultura de auto-apoyo que pueda, a su vez, producir mayores ingresos para los agricultores pobres y los trabajadores rurales, así como los ahorros necesarios para las facilidades y servicios sociales generales necesarios para un desarrollo rural de auto-sostenimiento.<sup>15/</sup> Puesto que la agricultura de auto-apoyo

---

<sup>15/</sup> Aunque una solución final al subempleo rural en muchos países yace probablemente en la migración permanente de la mano de obra agrícola que no es necesaria para la producción agraria, un programa viable de desarrollo rural podría ofrecer entrenamiento preparatorio para los trabajadores rurales que eventualmente emigrarán hacia los centros urbanos, y de este modo se lograría distribuir la migración a través de un período de tiempo (12, p. 54).

JERARQUIA DE LOS CENTROS EN ISRAEL



que utiliza la mano de obra es la espina dorsal del desarrollo rural de auto-sostenimiento, se le debería dar la más alta prioridad de todos los elementos del modelo; y puesto que es difícil organizar un desarrollo agrícola efectivo basado en técnicas intensivas en la utilización de mano de obra, se deberá permitir que el tiempo lo haga viable. La combinación precisa de agricultura e industria, así como la elección del momento propicio para introducir la industria, dependerán de las circunstancias en cada país. 16/ Aún si el gobierno considera que resulta expediente poner a la disposición de los campesinos algunos servicios y facilidades sociales generales, 17/ éstas deberían estar correlacionadas con el desarrollo del componente agrario sobre un cierto período de tiempo para asegurar que las ganancias de la producción agrícola en el área sean suficientes como para hacerse cargo del mantenimiento

---

16/ En el área de Punjab, en Pakistán, la demanda de los agricultores llevó al establecimiento de más de 100 fábricas pequeñas que empleaban a un total de más de 1.000 trabajadores para producir motores diesel, principalmente de materiales locales, para pozos de tubería y molinos de granos (77, p. 66). En el área de Punjab, en la India --la que tiene un sector agrario dinámico con una distribución de los ingresos de amplia base-- hubo un aumento significativo en la demanda efectiva de mercaderías y servicios al consumidor. Algunos de éstos, como la leche y los productos lácteos, eran viejos artículos de consumo, mientras que otros, como las bicicletas y las máquinas de coser, zapatos y jabón eran nuevos artículos de consumo. A menudo, el aumento en la demanda y el consecuente aumento en la lucratividad de una inversión ha traído una movilización significativa de los ahorros rurales para la provisión de mercaderías y servicios.

17/ Se ha comprobado que la provisión de servicios sociales en las áreas rurales de Africa ha sido efectiva para sostener el interés...

de estas facilidades.<sup>18/</sup>

Aunque la descripción anterior del modelo de desarrollo rural se basa principalmente en la experiencia en la China Territorial, Taiwán, Israel y Tanzania, el modelo completo no es exactamente el que se ha utilizado en ninguno de estos países. Más bien, sus seis elementos constituyen un compuesto basado en lo que parece haber tenido éxito en estos países así como en otros, incluyendo a la India, Pakistán y Malasia. Puesto que es una construcción ecléctica de los elementos aparentemente exitosos en los programas de desarrollo rural en varios países, no se lo presenta como un modelo a seguirse en su totalidad para ningún país. Más bien, la intención es que sus elementos sugieran atributos que un país en desarrollo puede encontrar útiles al diseñar un modelo de desarrollo rural propio. Es posible que uno o más elementos del modelo sean considerados inadecuados con respecto a las condiciones prevalentes en un país específico; y los elementos considerados adecuados probablemente tendrán que ser modificados y adaptados a las circunstancias prevalentes. Tampoco es probable que los intentos de aplicación del modelo, o aún de algunas de sus características, resulten

---

<sup>17/</sup> (cont. pág. anterior) ...de la gente en proyectos de desarrollo y en movilizar los esfuerzos de auto-ayuda en las áreas rurales, particularmente para los proyectos de trabajos de mayor envergadura.

<sup>18/</sup> La experiencia en Africa lleva a la conclusión de que a menos que la comunidad rural acepte los principios de la auto-ayuda y auto-financiamiento, los servicios sociales tienen poca probabilidad de resultar viables.

exitosos en países donde el sistema de tenencia de la tierra u otras circunstancias sean incompatibles con el desarrollo agrícola o rural viable. En cada país es necesario dar consideración a la situación del mismo, a la forma de pertenencia y trabajo de la tierra, el clima y ecología del país, estado de subdesarrollo, la cantidad y carácter del subempleo de la mano de obra rural, y la medida de dedicación del liderazgo político, antes que sea posible formular un programa de desarrollo rural viable para ese país.

De todas maneras, los éxitos alcanzados en los países de los cuales se tomaron los distintos elementos, recomiendan el modelo como una guía para los países en desarrollo en busca de un enfoque viable para el desarrollo rural. Sus componentes constituyen colectivamente el mejor enfoque hacia el desarrollo rural viable que ha podido brindar la experiencia.

## CAPITULO VI

### PREPARACION DE UN PLAN AGRICOLA

#### Componentes de un Plan

Los expertos que han escrito acerca de la planificación agrícola se refieren con frecuencia a la necesidad de preparar planes que se puedan llevar a efecto, pero por lo general se preocupan mucho más de la formulación misma de los planes que de los detalles de su ejecución. Esto puede notarse claramente al observar su preocupación constante por tratar de ligar los planes del sector agrícola con los planes globales; y por su interés en los planes agrícolas integrales en lugar de los planes parciales. Prueba de ello es también la falta de información estadística para preparar los planes, y los métodos para preparar proyecciones a largo plazo sobre el abastecimiento y la demanda de productos agrícolas. En cuanto a literatura, la situación es peor aún: los materiales existentes ofrecen apenas unas breves advertencias sobre ciertos aspectos esenciales de la planificación, pero en general presentan poca información con respecto a la preparación de estrategias y políticas adecuadas para ejecutar dichos planes, y sobre la identificación y preparación de un repertorio de proyectos bien evaluados y en cantidad suficiente como para permitir una selección acertada entre ellos; sobre los medios necesarios para motivar a los productores agrícolas a que aumenten la inversión y la producción; o sobre los procedimientos administrativos que deberán cambiarse y los ajustes organizacionales e institucionales que deberán hacerse para lograr los objetivos del sector.

Existe, desde luego, una buena razón para esto. Es más fácil formular un plan que describir en detalle suficiente como para permitir que se pueda tomar acción, cómo llevar a efecto las medidas necesarias para lograr los objetivos de planificación; o decidir quién va a ser responsable por los diferentes trabajos; o establecer la secuencia y las fechas límite dentro de las cuales la acción deberá llevarse a efecto si el plan ha de ser ejecutado durante el período de planificación.

Esto no quiere decir que la formulación adecuada de un plan sea asunto fácil o que sea menos importante que la ejecución misma, sino que lo que sucede es que por lo general no se da mayor importancia a la delineación de formas en que dicho plan habrá de efectuarse. Debido a esto, muchos planes no llegan a ser implementados. La formulación de los planes y las estipulaciones para su ejecución son inseparables. Si bien es cierto que al darse mayor importancia a este aspecto, la preparación de planes sería aún más difícil de lo que es ahora, no cabe duda de que estaría más de acuerdo con la realidad.

Puesto que es a través de la ejecución de un plan agrícola que se prueba la efectividad de un buen plan --ya sea dentro o fuera del contexto de un plan global de desarrollo nacional o regional-- éste deberá tener más componentes relacionados con su ejecución que con su formulación. En la lista a continuación se presentan los doce componentes que deberán ser incluidos en un plan agrícola, ocho de ellos (Nos. 5-12) se refieren a la implementación del plan y sólo cuatro (Nos. 1-4) a la formulación del mismo.

- (1) Objetivos de desarrollo del sector.
- (2) Reconocimiento, inventario y diagnóstico.
- (3) Conjunto de metas.
- (4) Selección de una estrategia entre las alternativas disponibles.
- (5) Políticas a seguir para alcanzar los objetivos y metas.
- (6) Los proyectos y programas que se llevarán a cabo en la agricultura, así como en los sectores relacionados (de infraestructura) para alcanzar los objetivos y metas del plan.
- (7) Investigación y estudios necesarios para adquirir el conocimiento técnico indispensable para el desarrollo del sector agrícola.
- (8) Programa de desembolso público para financiamiento anual del plan durante el período especificado y la fuente de financiamiento.
- (9) Programa de capacitación para la mano de obra necesaria para el desarrollo agrícola.
- (10) Mejoras de tipo organizacional, institucional y administrativo necesarias para la ejecución del programa.
- (11) Servicios de asesoría necesarios para llevar a cabo el programa.
- (12) Sistema de evaluación del progreso.

#### Secuencia de los Componentes de Planificación

La secuencia en la cual se describe la lista de los doce componentes es muy importante. Algunas actividades deberán iniciarse antes que otras, aunque a menudo en forma provisional porque aquellos componentes que aparecen más adelante lógicamente dependen de los precedentes. Por

lo tanto, el establecimiento de objetivos de desarrollo para la agricultura deberá preceder al reconocimiento, inventario y diagnóstico, puesto que para poder alcanzar un objetivo se necesita cierta información, la misma que a menudo difiere de la información necesaria para la realización de otros objetivos. Por ejemplo, la información necesaria para lograr una reducción en la desigualdad de ingresos de los agricultores será distinta de la información necesaria para lograr el aumento de producción agrícola.

De igual manera, la selección de los objetivos del sector deberá preceder a la determinación de metas (puesto que las metas son realmente los objetivos cuantificados); asimismo, las implicaciones organizacionales y administrativas de los proyectos y sub-programas a efectuarse deberán ser consideradas antes de asignarse las responsabilidades organizacionales y de determinar el nivel de asistencia técnica necesario. Desafortunadamente no siempre se sigue esta secuencia.<sup>1/</sup>

Con frecuencia se realizan reconocimientos generales del sector y se fijan metas sin haber definido claramente los objetivos; se adoptan políticas y medidas económicas sin hacer referencia a los requisitos necesarios para alcanzar dichas metas; y se establecen nuevas

---

<sup>1/</sup> En 1967 se preparó en Marruecos un programa para reestructurar la maquinaria organizacional de la agricultura antes de que se adoptaran los objetivos de un programa de desarrollo agrario.

agencias o se reorganizan las existentes antes de definir las tareas que se deberán llevar a cabo para ejecutar los programas del sector.

Sin embargo, aunque algunos aspectos de la planificación sectorial lógicamente preceden a otros, sería un error suponer que no se puede permitir variaciones a la secuencia que se ha sugerido, y que se deberá tratar cada componente en forma consecutiva uno por uno y en el orden dado. La naturaleza del proceso de planificación es tal que es posible que se deba comenzar el trabajo correspondiente a los componentes que están hacia el final de la lista y dejar para después los que aparecen al comienzo. Esto sucede por ejemplo, en el caso de proyectos cuyo período de iniciación toma más tiempo que la preparación del resto del plan agrario. 2/

Por lo general, el trabajo se lleva a cabo simultáneamente en dos o más componentes, cambiando el énfasis del uno al otro. Esto se debe al hecho de que la planificación sectorial, al igual que la planificación macroeconómica, es un proceso continuo, con elementos interrelacionados y que tienen acción mútua, lo cual significa que para poder trazar un plan consistente, cada componente deberá ser coordinado con las demás. Así, por ejemplo, si es necesario alterar las metas a medida que avanza la planificación, ya sea porque las estrategias o políticas necesarias para alcanzarlas resultan irrealizables, o por razones

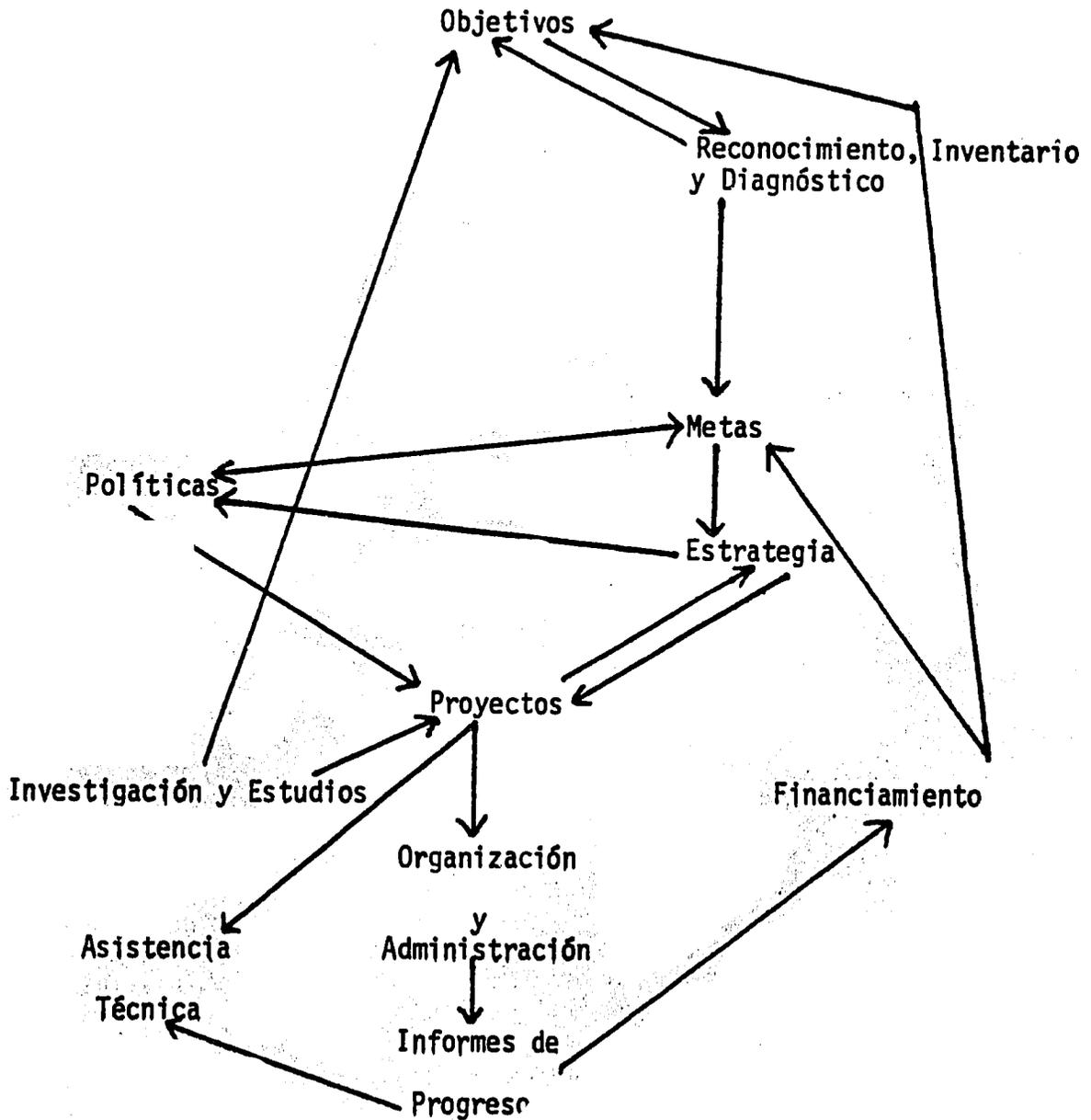
---

2/ En Irán, la preparación del programa agrario incluido en el Segundo Plan para 1962/63-1966/67 tomó 18 meses, pero la preparación de algunos proyectos en el programa tomó varios años (30, p. 57).

políticas o de otro tipo; es posible que haya que reducir los proyectos en número, tamaño y velocidad a la que se está construyendo; quizás sea necesario modificar una estrategia de desarrollo en base a la tasa de ganancias provenientes de proyectos disponibles; o tal vez haya necesidad de encontrar fondos adicionales para inversiones a fin de retener ciertos objetivos, metas y proyectos que se consideren esenciales.

En resumen, la planificación para el sector comienza con suposiciones y especulaciones que pueden resultar insostenibles, y sigue un proceso de repetición o aproximación sucesiva en dirección más acertada. Al principio, los cálculos efectuados para cada componente sólo pueden ser considerados como tentativas y preliminares, sometiéndolas a revisión a medida que avanza el proceso de planificación; la forma final surgirá al fin del proceso, no al comienzo (78, p. 60). La Figura 1 ilustra cómo las interrelaciones entre las componentes afectan el orden en el que se los deberá considerar en una situación hipotética.

INTERRELACIONES ILUSTRATIVAS ENTRE LOS COMPONENTES DE UN PLAN



## CAPITULO VII

### OBJETIVOS DEL DESARROLLO AGRICOLA

#### Quién fija los objetivos

Aún los objetivos iniciales establecidos para el desarrollo agrícola deberán ser considerados como objetivos preliminares y por lo tanto, estar sujetos a cambio. Aunque lógicamente el conjunto de objetivos precede a todos los otros componentes en la secuencia de planificación, los objetivos no deberán ser establecidos sin tomar debidamente en cuenta las condiciones y potencialidades del sector. Por lo tanto, es preciso que los planificadores agrícolas proporcionen las pautas necesarias para que las personas encargadas de establecer los objetivos, puedan hacer selecciones razonables. Dichas pautas deberán incluir información sobre los principales problemas agrícolas, las soluciones y alternativas factibles, y estimaciones de los recursos necesarios que estarán disponibles para este propósito bajo ciertas condiciones supuestas (78, p. 60; 79, p. 555-556).<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Aún para el establecimiento de objetivos preliminares es preciso conocer algo acerca de los principales problemas del sector agrícola, ya sea que se trate de desempleo o subempleo excesivos, de una distribución de ingresos sumamente despereja entre los agricultores, de bajos niveles de producción y productividad o de la escasez de divisas extranjeras debido a los bajos niveles de ingresos provenientes de las exportaciones de productos agrícolas. Y puesto que los problemas principales en el sector agrícola aparecen bien claros por lo general, es razonable suponer que la información requerida para establecer los objetivos preliminares estará disponible en la mayoría de los países en desarrollo.

En un plan cuyo objetivo es transformar la agricultura, tanto los agricultores, los terratenientes y la población urbana pagan un cierto precio aunque en distintas proporciones. Los beneficios futuros se obtienen generalmente a través de sacrificios presentes.

El proceso mediante el cual se aceleran los aumentos en la producción agrícola y de los ingresos suele destruir las formas de vida tradicionales: El papel de la familia, la relación entre padres e hijos, la jerarquía social de la población, las funciones de los agentes de préstamos y propietarios, la sensibilidad política de los agricultores -- todos estos factores y muchos otros aspectos de las sociedades rurales existentes sufrirán, casi con seguridad, grandes cambios a medida que se lleve a efecto el desarrollo agrícola (5, p. 2).

Debido a que las decisiones que deben tomarse para la realización de un cambio agrícola básico pueden tener serias consecuencias sociales, políticas y económicas, la responsabilidad de establecer los objetivos de desarrollo agrario deberá estar en manos de los gobernantes de un país. En la medida en que los líderes políticos comprendan las implicaciones de los objetivos que selecciona y acepten responsabilidad por los mismos, se podrá evaluar la seriedad de su compromiso por ver la obra realizada. Si el liderazgo político no comprende las graves implicaciones de sus objetivos y de su alcance, o si evade la responsabilidad de los mismos, permitiendo, por ejemplo, que aquellos que preparan el plan fijen los objetivos y por lo tanto acepten responsabilidad por los mismos, no habrá mayor esperanza de que se llegue a alcanzar la meta establecida (5, p. 2).

Por su parte, los planificadores que preparan el plan, deberán comprender que es necesario que los objetivos económicos se adapten a los objetivos sociales y políticos, y no de manera contraria. Con frecuencia los planificadores consideran difícil aceptar la subordinación de los objetivos económicos a los objetivos sociales y políticos, porque esto puede significar costos más altos o ganancias más bajas que las que se pueden obtener cuando los costos económicos toman precedencia, pero así se pierde de vista la meta, puesto que el propósito principal del proceso de planificación no es alcanzar la mayor efectividad de los costos, sino alcanzar ciertos objetivos sociales y políticos a costo mínimo posible.

En la misma medida en que los objetivos para el desarrollo agrícola no pueden ser abandonados en manos de los planificadores nacionales, tampoco pueden serlo en manos de los extranjeros. Esto se debe a que la definición que se da al desarrollo y por lo tanto a sus objetivos, depende --por lo menos parcialmente-- de los valores, principios y cultura de un país. En los países desarrollados, el desarrollo ha sido generalmente equiparado con el crecimiento de la producción y el ingreso per cápita, o el crecimiento lo ha sido con los cambios estructurales que acompañan la modernización de una economía tradicional. Recientemente los esfuerzos realizados para tratar de mejorar la condición de la mayoría de la gente en los países de escasos recursos, mediante el incremento de la producción y del ingreso per cápita, ha fracasado obligando así a que algunos economistas en los países desarrollados quieran dar una nueva definición al concepto de desarrollo, viéndolo

más bien como un ataque a las peores manifestaciones del subdesarrollo como son: la pobreza, el desempleo y la desigualdad (80; 89).

Pero aún esta definición puede ser inadecuada. El subdesarrollo y el desarrollo no son condiciones absolutas que puedan ser medidas en forma objetiva. Tampoco existe un conjunto de indicadores sociales y económicos aceptados ampliamente, que puedan definir el progreso de un país paso a paso del subdesarrollo al desarrollo. 2/

Al subdesarrollo se lo deberá ver como una evaluación de acuerdo a cada cultura, de lo que constituye una calidad de vida insatisfactoria. Esto se refiere a aquellos aspectos que constituyen los peores elementos del subdesarrollo desde el punto de vista de alguien que pertenece a un país pobre. Esto significa también que las formas de medir el subdesarrollo en un país rico son inadecuadas para un país pobre. 3/ bien es cierto que tanto los países ricos como los pobres conciertan en considerar el fatalismo, la apatía, el trabajo excesivo y

---

2/ Esto no significa que no existen indicadores, como por ejemplo, la reducción de la mortalidad infantil, el aumento de los insumos calóricos y de proteínas, la reducción de la tasa de desempleo y el aumento de los servicios de salud ofrecidos, los cuales serían ampliamente aceptados como indicadores de progreso hacia el desarrollo.

3/ Por ejemplo, índices tales como el ingreso per cápita, el número de teléfonos per cápita, el número de graduados universitarios, o el número de médicos entrenados en el oeste per cápita, son más apropiados para medir el nivel de desarrollo en países ricos que en países pobres.

los bajos niveles de productividad como características del subdesarrollo, hay otros aspectos tales como el analfabetismo, la familia numerosa, la tribu y otras formas comunales de propiedad de la tierra, que la gente de los países ricos puede considerar muy graves, pero no así la gente de un país pobre (80; 89). 4/

Por lo tanto, si el subdesarrollo puede definirse correctamente sólo dentro de un contexto cultural específico, se puede deducir que el desarrollo también sólo se puede definir dentro de ese contexto cultural específico. De ser así, los objetivos del desarrollo deberán estar de acuerdo con dicho contexto. Tales objetivos tendrán más posibilidad de acierto y realismo, puesto que han sido establecidos por la sociedad a la cual afectan. Por sensible que sea un extranjero, casi siempre está limitado por los valores culturales de su propia sociedad, y por lo tanto podrá optar por ciertos medios de desarrollo totalmente inadecuados para una sociedad pobre. Así se desperdiciarán recursos que son de por sí escasos. Y lo que es más importante, los objetivos y

---

4/ Debido a la ausencia de beneficios tangibles para los campesinos que han tenido alguna educación, es posible que los agricultores no vean favorablemente los programas que están destinados a erradicar el analfabetismo. Berreman anota que los programas escolares del gobierno fueron mal recibidos por los habitantes de uno de los pueblos al pie del Himalaya; y Buitron escribe que los agricultores en Chimborazo, Ecuador, que habían participado en una campaña de educación adulta, a los tres meses se habían olvidado de cómo escribir sus nombres porque ellos no tenían necesidad alguna de leer o escribir. Debido a esto, Buitron concluye que luego, las personas de afuera han tenido que asegurarse de que se está satisfaciendo una necesidad real de la gente al presentar nuevos conocimientos. Anota que "Aquellas personas que creen que erradicar el alfabetismo significa únicamente aumentar el número de maestros, mejorar su preparación y crear más escuelas, están completamente equivocados" (82, p. 53-54).

programas de desarrollo basados en valores culturales extranjeros podrán generar cambios que son incompatibles con las instituciones y formas de comportamiento tradicionales. En ese caso, los cambios tendrán sólo un efecto temporal (el que habrá de durar sólo mientras la ayuda extranjera esté presente) o, de ser más permanentes, podrán tener un efecto negativo en la sociedad tradicional.<sup>5/</sup>

Al igual que con el subdesarrollo, hay algunos aspectos del desarrollo en los que ricos y pobres pueden estar de acuerdo, a pesar de que sus juicios se basarán en una escala de valores diferente. En todo caso, mientras más sean los puntos de acuerdo, mejor será la situación para todos. Un buen sistema de carreteras y transporte público, la disponibilidad de salubridad, saneamiento y protección del medio ambiente adecuados, y el enriquecimiento de la vida diaria mediante la educación, la diversión y las artes, son todas metas comunes de los ricos y pobres.

---

<sup>5/</sup> La literatura existente en este campo está plagada de errores porque muchos expertos extranjeros están mal informados. Por ejemplo, hace unos años, se llevaron a la China los pollos White Leghorn, porque los expertos consideraron que era una raza ideal para la localidad. Lo que ellos no sabían es que la cría e ingestión de pájaros blancos era un tabú. Así también, en partes de México, se trató de hacer que los mexicanos criaran palomas sin saber que la creencia popular sostiene que estas aves traen mala suerte, ya sea a través de enfermedades, muerte o abandono por parte del consorte. Como resultado, dichos programas no han tenido éxito (82, p. 50-51). En uno de los países africanos, un país donante invirtió casi 500.000 dólares en un proyecto avícola diseñado, entre otras cosas, para la producción de huevos en el país recipiente, sin saber que la gente evitaba comer huevos porque se creía que los mujeres embarazadas que comían huevos podrían dar a luz niños sordo-mudos y que los hombres no comían huevos por temor a efectos enfermizos potenciales en sus descendientes y aún sobre su propia virilidad (83, p. 32-33).

Pero si se deja a un lado estas suposiciones generales y se trata de determinar cuales serán los medios necesarios para lograr estos adelantos o para especificar exactamente qué es lo que constituye una vida "culturalmente rica", entonces entramos en un campo en el cual los distintos valores culturales darán como resultado distintos objetivos para el desarrollo (80). Aún cuando los funcionarios nacionales y extranjeros están de acuerdo en cuanto a los asuntos más importantes, es posible que la escala de valores sea diferente; los funcionarios nacionales posiblemente den prioridad más alta a los elementos "intangibles" y los extranjeros posiblemente darán mayor prioridad a los aspectos "tangibles" del desarrollo. 6/ La siguiente declaración que contiene un conjunto de principios de la Unión Nacionalista Africana de Tanzania (TANU) --el partido del gobierno-- emitida en febrero de 1971 y que se la conoce como Mwongozo, nos da una idea de las prioridades de Tanzania; prioridades que posiblemente no serían aceptables para la mayoría de los asesores extranjeros: "Cualquier acción que le da al pueblo mayor control sobre sus propios asuntos es un paso hacia el desarrollo, aunque ésta

---

6/ Por ejemplo, en algunos países, los gobiernos han dado mayor prioridad a la educación de la juventud en principios religiosos que en principios del desarrollo económico mientras que los asesores extranjeros podrían invertir estas posibilidades.

no les ofrezca mejor salud o más pan."7/ El Sr. Paul Bomani, embajador de Tanzania ante los Estados Unidos expresó el mismo sentimiento al decir que: "Muy a pesar nuestro, no hemos recibido mayor ayuda o asistencia, pero no importa. Si la ayuda nos hace esclavos, nosotros preferimos no tenerla" (56, p. 9).

Por lo tanto, no es siempre la tradición --la que con frecuencia los extranjeros han denunciado como la "mano muerta del pasado", la que forma las actitudes de un pueblo. La experiencia de un pueblo puede desempeñar un papel tan importante como la tradición, al formar las actitudes sociales, políticas y económicas. Los extranjeros podrán aceptar que la experiencia es una determinante más racional de las actitudes que la tradición y pueden, a su vez, apoyar las actitudes basadas en la experiencia. Pero la realidad es que los extranjeros y otras personas extrañas a la situación, por no haber tenido la misma experiencia, no están concientes de que este es un factor determinante en las actitudes de la gente, y aún si lo están, no comprenden cabalmente la potencialidad de la experiencia como determinante del comportamiento. El Dr. Ernest E. Neal, un especialista de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, quien ha prestado muchos servicios en los

---

7/ Este punto de vista surge de la convicción de los líderes de Tanzania de que no puede haber progreso económico a menos que los habitantes sean liberados de todos los vestigios de la dependencia y subordinación neocolonial y que "desarrollo significa liberación". El liderazgo de Tanzania aparentemente está dispuesto a pagar el precio de una tasa de desarrollo económico más lenta para lograr la "liberación".

países en desarrollo, ha ilustrado estos puntos refiriéndose a un grupo de agricultores negros en el estado de Tejas en los Estados Unidos, luego de la II Guerra Mundial, quienes insistían en el establecimiento de una cooperativa en su área, a pesar de los intentos de los expertos para disuadirlos debido al alto porcentaje de fracasos de las cooperativas. Los expertos hicieron todo lo posible para convencer a los agricultores de que iniciaran más bien una cooperativa de producción y mercadeo, porque la experiencia mostraba que esta clase de cooperativa tenía un buen historial. Pero cuando los agricultores persistieron en su demanda, el Dr. Neal hizo averiguaciones y descubrió que durante la II Guerra Mundial los agricultores habían visto que el propietario blanco del almacén local vendía las escasas mercaderías existentes a los agricultores blancos después de negárselas a los agricultores negros aludiendo que no las tenía. Además, el dueño del almacén se dirigía a las esposas de los agricultores negros por su primer nombre, nunca como "señora", lo que los agricultores negros consideraban una falta de respeto. Se estableció el almacén cooperativo financiado con los ahorros de agricultores y con la ayuda de trabajadores voluntarios. El entusiasmo local por el almacén fue tan grande que además de prosperar se convirtió en un centro social para los agricultores negros durante las noches, y para sus familias en los fines de semana. Los trabajadores negros eran los únicos que sabían realmente lo importante que era para ellos aquella cooperativa (84, p. 12-13).

La confianza ciega en los expertos extranjeros para establecer objetivos de desarrollo puede conducir a actividades perjudiciales para las instituciones tradicionales de respaldo, que son esenciales en una sociedad. 8/

En el proyecto CADU de Etiopía por ejemplo, se categorizó arbitrariamente a las prácticas tradicionales como "atrasadas" y "feudales". Sin embargo, la verdad es que la sociedad afectada es la que mejor puede separar aquellos elementos de la cultura que se consideran esenciales, de aquellos que se consideran menos importantes para su bienestar, los cuales pueden, por lo tanto, ser sacrificados en nombre del desarrollo. Por consecuencia, cada sociedad deberá establecer sus propios objetivos de desarrollo y llevarlos a cabo en términos aceptables a la misma. Esto se refiere tanto al desarrollo agrícola como al desarrollo de los otros sectores de la economía en su totalidad. Esto no significa que un asesor extranjero de un país desarrollado no pueda desempeñar un papel útil en el establecimiento de los objetivos de desarrollo de un país subdesarrollado. El establecimiento de objetivos requiere el cálculo de costos y beneficios y no toda sociedad tiene el personal necesario para hacerlo. Los técnicos extranjeros bien

---

8/ Puesto que las élites de los países en desarrollo asumen frecuentemente actitudes que se encuentran en los países más desarrollados hasta el punto en que sus conceptos y aquellos de los extranjeros se asemejan fielmente, los consejos dados por ellos suelen tener el mismo efecto que el consejo de los extranjeros.

entrenados a menudo suministran la información necesaria para evaluar los costos del logro de distintas alternativas en los objetivos. Por lo tanto, si un asesor extranjero es sensible a los límites que impone la cultura local, podrá ofrecer un servicio útil y hacer una contribución significativa para ayudar a un país subdesarrollado a hacer selecciones adecuadas para el establecimiento de sus objetivos de desarrollo.

#### La Importancia de Tener Objetivos, Pocos pero Claros

Aunque parezca obvio que la articulación clara de objetivos factibles es un requisito esencial para la planificación agrícola eficiente, no es fácil lograr una definición clara de tales objetivos. Debido a que la ambivalencia engendra confusión, los objetivos deberán ser concretos y no abstractos. Así, por ejemplo, se preferirá un objetivo que trate de incrementar los ingresos rurales hasta un nivel que se relacione específicamente con los ingresos en otros sectores, a uno que trate de incrementar los ingresos rurales a niveles "no muy inferiores a aquellos en los demás sectores" (4, p. 16). Cuando los objetivos son concretos es más factible cuantificarlos, lo cual ayuda a la selección de los medios apropiados para llevar a cabo los objetivos.

A menudo los líderes políticos se resisten a comprometerse a objetivos que imponen costos políticos o económicos sobre intereses poderosos (en cuyo caso los objetivos claramente enunciados podrían ser percibidos como una amenaza); y en otros casos, los líderes políticos desean satisfacer a todos los grupos importantes (en cuyo caso los objetivos resultan ser más bien pronunciamientos de relaciones públicas

y no gufas para el establecimiento de metas y la determinación de planes para su consecución.

Muchas veces se encuentran planes agrícolas con una larga lista de objetivos, como en el caso del Plan Agrícola de El Salvador para 1965-69, en el que se establecían los siguientes objetivos: (a) incrementar la productividad agraria; (b) incrementar la producción de materiales industriales crudos; (c) diversificar la producción; (d) incrementar el empleo; (e) mejorar la distribución de ingresos entre la población agrícola y (f) llevar a efecto la reforma agraria.<sup>1/</sup> Además de la probable inclusión de objetivos mutuamente excluyentes (por ejemplo: el intento de aumentar la productividad en el plan salvadoreño, que estaba posiblemente en conflicto con los intentos de aumentar el empleo), una lista larga de objetivos es generalmente más difícil de lograr, debido a la escasez de recursos. Puesto que el problema más frecuente es que hay demasiados objetivos (y no la falta de los mismos) un precepto digno de tomarse en cuenta es el de tener el menor número posible de objetivos y, en el mejor de los casos, solamente uno.

---

<sup>9/</sup> El Plan de Bolivia para 1962-71; El Plan de Afghanistan para 1967/67-1971/72; El Plan de Etiopía para 1962/63-1966/67; y el Plan de Honduras para 1962-65, al igual que El Salvador tenían largas listas de objetivos para desarrollar el sector agrícola de sus respectivos países. A. Rubner (en La Economía de Israel) ha enumerado los siguientes objetivos frecuentemente contradictorios en la planificación agrícola: máximos niveles de ingresos para los agricultores, máxima producción calórica, máximas ganancias de divisas extranjeras, máximo valor de la producción por hectárea, máximo valor de la producción por unidad de agua y máximo empleo por unidad de tierra (citado en 85, p. 111). A lo cual se puede añadir otros...

### La Diferencia entre Fines y Medios

En relación a lo anterior, cabe añadir un principio adicional que se basa en reconocer la necesidad de distinguir entre los objetivos finales y los medios para lograrlos. Por ejemplo, no se deberá confundir un objetivo con una estrategia, o una política, o con un instrumento de política, porque esto puede llevar a la sustitución de los medios por el fin. El resultado final que se busca es el objetivo; mientras que el enfoque general adoptado para lograrlo es la estrategia, el principio utilizado como guía por medio del cual se tomarán las decisiones para poner la estrategia en efecto es la política; y la medida adoptada para llevar a cabo la política es el instrumento de la política. Por ejemplo, cuando el objetivo consiste en lograr autosuficiencia para satisfacer las necesidades alimenticias de una población, la estrategia podrá consistir en el uso de variedades de alto rendimiento (VAR), la política se llevará a cabo a través de subsidios del gobierno para obtener fertilizantes, y el instrumento de la política consistirá en la venta de fertilizantes a los agricultores a través de cooperativas y a precios más bajos que los del mercado (la figura No. 1 muestra la relación entre los fines y los medios).

Por lo tanto, el programa de VAR (variedad de alto rendimiento), el uso de subsidios, o la utilización de cooperativas para vender los

---

9/ (cont. pág. anterior)...objetivos contradictorios tales como tratar de elevar los ingresos agrícolas y al mismo tiempo mantener los bajos precios de los alimentos de consumo urbano o dar subsidio a los agricultores poco eficientes y querer lograr una mayor eficiencia.

FINES Y MEDIOS

Objetivo  
(Fin)

Por ejemplo, Autosuficiencia en la Consecución de Alimentos

Estrategia  
(Medios)

Por ejemplo, Un Programa de Variedades de Alto Rendimiento

Política  
(Medios)

Ejemplo, Subsidios para Fertilizantes

Otras

Otras

Instrumentos  
de Política  
(Medios)

Ejemplo Cooperativas

Otras

Otras

Otras

Otras

Otras

fertilizantes subsidiados no deberán ser incluidos como objetivos, sino como medios para alcanzar autosuficiencia en la consecución de alimentos.<sup>10/</sup> Por consecuencia, no cabe decir que uno de los "objetivos del Perú para el sector agrario fue el aumento del presupuesto asignado al Ministerio de Agricultura con el fin de incrementar así las posibilidades

---

<sup>10/</sup> Esta distinción entre los fines y los medios se aplica cuando ambos se refieren al mismo nivel, por ejemplo, al nivel nacional. Sin embargo, lo que constituye un medio a cierto nivel, puede ser un objetivo a otro nivel. Así, en el ejemplo citado, el programa de VAR, el que a nivel nacional era el medio para realizar los objetivos de autosuficiencia, puede ser el objetivo a nivel regional, mientras que el uso de subsidios del gobierno constituye el medio para alcanzar aquel objetivo. De igual manera, el medio para alcanzar los objetivos de un plan del gobierno puede ser el objetivo de uno de sus ministerios, departamentos o agencias. Por ejemplo, en el programa de VAR, los medios que emplea el gobierno para alcanzar su objetivo de autosuficiencia alimenticia, podrá ser un objetivo para el ministerio de agricultura, de la misma manera que la administración de los subsidios del gobierno para fertilizantes (lo que constituye la política del gobierno para llevar a cabo el programa de VAR), puede ser el objetivo legítimo de una agencia gubernamental a cargo de tal función. Un crítico ha sugerido que se podría clarificar en parte la diferencia entre fines y medios si se identifica los objetivos de desarrollo como finales, intermedios o inmediatos. Por ejemplo, si para un programa de desarrollo rural, el objetivo final es el aumento de ingresos y bienestar social para los productores rurales, uno de los objetivos intermedios sería el aumento en la producción de ciertas cosechas que apoyaría al objetivo final de aumento de los ingresos y un objetivo inmediato sería la provisión de insumos diseñada para aumentar la producción para lograr una mayor producción de las cosechas contempladas bajo los objetivos intermedios. Sin embargo, como se verá en la discusión de las estrategias y políticas de desarrollo, la distinción entre fines y medios es más útil operacionalmente.

de esta institución" (86, p. 2). <sup>11/</sup> Similarmente se confundieron también los medios con los objetivos en el Primer Plan de Malasia, así por ejemplo, se enumeraron como objetivos el aumento en el número y calidad de maestros investigadores y agentes de extensión agrícola; la intensificación de la investigación agrícola; la motivación para lograr mejores prácticas de producción; los aumentos en el área bajo cultivo; y las mejoras en las instituciones agrarias. En realidad, todos estos eran solamente medios para mejorar las prácticas de producción, aumentar el empleo y producir mayores ingresos agrícolas (87, p. 105-106). El Primer Plan Quinquenal de Turquía ilustra también la confusión entre fines y medios, al identificar erradamente el uso eficiente de la tierra como uno de los objetivos de desarrollo. La utilización eficaz de la tierra es sólo una forma de alcanzar los objetivos de desarrollo y no puede ser el resultado final que se desea obtener (88, p. 129).

Aunque se considere a la reforma agraria una política clave en una estrategia diseñada para aumentar las oportunidades de empleo rural y de desarrollo agrícola, no se la debe considerar como un objetivo del desarrollo agrícola, sino como un medio para alcanzar tal objetivo. Consecuentemente, la reforma agraria no debe ser incluida entre los objetivos de un plan agrícola. Al hacer esta distinción no se trata de

---

<sup>11/</sup> Las asignaciones presupuestarias son generalmente parte de la planificación política. Cuando se toma una decisión específica bajo una política general, como por ejemplo cuando se asigna un presupuesto por una cantidad específica, se hace referencia a éste como un "instrumento de política".

un asunto de discusión semántica, puesto que la experiencia ha demostrado que cuando la reforma agraria ha sido considerada como un objetivo en lugar de un medio para alcanzar el adelanto agrícola, muchas de las medidas complementarias necesarias para llevar a cabo la reforma agraria de una manera productiva, han sido ignoradas. Si la reforma agraria no toma en cuenta la necesidad de construir y mantener sistemas de crédito, mercadeo, abastecimiento y otros sistemas de apoyo, los resultados serán poco alagadores (89, p. 10). 12/

La confusión entre objetivos y medios ha creado cierta incertidumbre. En el caso de Tanzania, por ejemplo, no se sabe con exactitud si la participación de las masas rurales en la planificación y ejecución de algunos proyectos es el objetivo o el medio para aumentar los ingresos rurales. Si el objetivo consiste en la participación rural masiva, se lo podrá lograr aún sin el aumento de ingresos o viceversa. Si éstos son objetivos distintos, los medios utilizados para alcanzarlos deberán ser distintos para cada uno de ellos. O, si el objetivo es el desarrollo rural, éste deberá lograrse a través de la construcción de elementos de

---

12/ En el sistema "zamindari" de la India la producción ha sido afectada debido a la gran discrepancia existente entre la contribución mínima de parte del zamindar (propietario), en cuanto a costo y riesgo y la alta rentabilidad que percibe. Pero la supresión de los zamindares ha mejorado el ambiente para la innovación, sin embargo, no se ha sacado provecho de esta oportunidad, lo que indica que un cambio favorable en el sistema de tenencia de la tierra no es condición suficiente para inducir un cambio tecnológico (41, p. 54).

infraestructura y la provisión de servicios rurales por parte del gobierno; pero cuando el objetivo es el desarrollo rural auto-sostenido, los medios tendrán que asegurar que sea el desarrollo agrícola, en lugar de los subsidios del gobierno, el que permita que los ingresos y la producción local lleguen a mantener un desarrollo rural continuo. Por lo tanto, la claridad en los objetivos y la identificación de los medios para lograrlos deberán ir mano a mano en el proceso de participación.

En el Programa de Desarrollo Rural Especial de Kenya (SRDP -- Special Rural Development Programme--), se presentó también el mismo problema de confusión entre objetivos y medios. Los objetivos enumerados fueron: una mayor participación local, mejor ejecución de proyectos y programas, desarrollo rural auto-generado, mayores ingresos y producción, y reducción del desempleo, pero en realidad, tanto el aumento en participación local como el mejoramiento en la ejecución de proyectos constituían más bien los medios necesarios para alcanzar el desarrollo rural auto-generado, mayores ingresos y producción, y la reducción del desempleo. Como resultado de la confusión entre objetivos y medios, y de la definición imprecisa de algunos objetivos en el SRDP 13/ se establecieron directrices confusas para los funcionarios locales conduciendo a una ejecución inadecuada del programa.

---

13/ Por ejemplo, no se aclaró exactamente en qué sectores se debía aumentar los ingresos.

### Otras Distinciones entre Objetivos

En algunas ocasiones se incluyen objetivos sociales y políticos en los programas agrícolas; por ejemplo, se trata de mejorar la distribución de los ingresos agrícolas o de elevar los niveles de ingresos en las zonas poco favorecidas. Puesto que tales objetivos pueden reducir la tasa de producción a la que se podría llegar de otra manera --por lo menos a corto plazo-- es indispensable que los líderes políticos indiquen hasta qué punto están dispuestos a sacrificar el aumento de producción e ingresos en pro de los objetivos sociales y políticos.<sup>14/</sup> De otra manera, será difícil elegir estrategias y políticas adecuadas y como resultado fracasarán, ya sean objetivos económicos o los objetivos sociales y políticos.

Se debe hacer una distinción entre objetivos a corto y mediano plazo, y los objetivos a largo plazo. Para esto, es prudente hacer una

<sup>14/</sup> Es posible que los medios designados para un plan a largo plazo o para un período de planificación, constituyan los objetivos de un plan o período de planificación a corto plazo. Por ejemplo, aunque la reforma agraria es un medio para alcanzar el desarrollo agrícola (como quiera que se defina) es el objetivo a largo plazo, es que puede perderse de vista dicho objetivo. Por lo tanto, si el desarrollo agrícola es el objetivo final, es importante considerar a los medios para alcanzar aquel objetivo, simplemente como objetivos intermedios. Con relación al plan a largo plazo, los objetivos intermedios podrán considerarse como medios que requieren ciertas medidas adicionales para alcanzar los objetivos a largo plazo.

evaluación realista de lo que se puede lograr a corto o mediano plazo basándose en las experiencias del pasado, en los recursos disponibles y en el nivel de competencia administrativa prevaleciente; y lo que se debe dejar para largo plazo. Al definir los objetivos es importante establecer objetivos a corto plazo claros y concretos, ya que éstos constituyen la base para el establecimiento de las metas, estrategias y políticas operacionales. Puesto que los objetivos a largo plazo se llevan a efecto a través de un período extenso de tiempo, basta delinearlos ampliamente planteando únicamente las direcciones generales en las cuales se desarrollará el sector en cuestión (78, p. 61).

Por lo general se requieren muchos años para lograr un cambio estructural en la agricultura, por lo tanto la mayor parte de los objetivos para este sector son para largo plazo. Ejemplos pertinentes constituyen los objetivos para lograr aumentos substanciales en la producción, cambios radicales de una agricultura atrasada de subsistencia a una agricultura comercial moderna,<sup>15/</sup> considerable diversificación de la producción, gran reducción en la proporción de la población dependiente de la agricultura, disminución considerable en la porción de la producción total que corresponde a la agricultura, o cambio en las dietas de las poblaciones rurales, como por ejemplo, cambio en las

---

<sup>15/</sup> En el Programa Agrícola a Veinte Años en Etiopía se tenía previsto un cambio de esta índole.

prácticas alimenticias basadas en granos y cereales a una que depende principalmente de alimentos proteicos, tales como la leche, las carnes, el pescado, los huevos, las verduras y las frutas.<sup>16/</sup>

Aunque generalmente un objetivo para la agricultura a corto o mediano plazo constituye una etapa necesaria en el logro de un objetivo a largo plazo, el primero puede ser diferente y aún oponerse al objetivo a largo plazo con respecto a una misma variable. El empleo de mano de obra agraria es un ejemplo propicio. El objetivo a plazo corto o mediano, especialmente en las etapas tempranas del desarrollo, podrá ser, por ejemplo, aumentar las oportunidades de empleo para la gente rural, pero a largo plazo uno de los objetivos podrá ser la reducción en la proporción de la población que participa en la agricultura (6, p. 56; 78, p. 61). Debido a que los objetivos a largo y corto plazo pueden ser mutuamente inconsistentes, se debe decidir con anterioridad si el objetivo a corto plazo ha de prevalecer a costa del objetivo a largo plazo, o si este último es más importante (4, p. 106).

---

<sup>16/</sup> 20, p. 10-11. El mejoramiento de los niveles de nutrición --particularmente a través de un aumento en el consumo de proteínas animales-- requiere a menudo un aumento en la producción de ganado y en los ingresos per cápita, así como la introducción de nuevas prácticas de nutrición a través de una educación gradual. Sin estos cambios, es difícil lograr una mejoría significativa en el nivel de nutrición (88, p. 129).

### Objetivos y el Estado de Desarrollo

Los objetivos de un plan agrícola difieren de un país a otro y aún dentro de un mismo país en diferentes épocas. Puesto que la agricultura es la principal actividad económica en la mayoría de los países en desarrollo, los objetivos para la agricultura en estos países, por lo general, son semejantes a los objetivos nacionales (4, p. 103). Por cierto, se puede decir que en estos países los objetivos nacionales son los objetivos para la agricultura y a su vez, estos últimos constituyen los objetivos nacionales (5, p. 2). En los países desarrollados la situación difiere en gran medida. Puesto que la agricultura en estos países es responsable por una pequeña parte de la producción total y del empleo en relación a otros sectores de la economía, hay a veces una gran divergencia entre los objetivos nacionales y los objetivos agrícolas (4, p. 103).

En los países desarrollados de economía mixta, el objetivo principal ha sido generalmente el aumento de los ingresos de los agricultores mediante la prevención del aumento de la producción más allá de lo que el mercado puede absorber a precios que se consideran remunerativos para los agricultores <sup>17/</sup> (9, p. 558). Este objetivo ha sido interpretado en Europa Occidental y en los Estados Unidos como el medio necesario para reducir la brecha entre los niveles de bajos ingresos en el sector agrícola y los ingresos más altos en los sectores industriales

---

<sup>17/</sup> Con la eliminación de los excedentes agrarios en 1973, este objetivo ya no es tan importante como lo era antes.

y de servicios (40, p. 500). 18/ Para los países en desarrollo, exportadores de productos agrícolas, este objetivo ha tenido que ser equilibrado contra la necesidad de mantener precios competitivos en los mercados internacionales. 19/

Puesto que la agricultura representa una gran proporción del producto nacional en los países en desarrollo, el mantenimiento de los ingresos de los agricultores a niveles comparables a los de otros sectores, ha sido un objetivo que va más allá de la capacidad financiera de la mayoría de dichos países. Aún más, salvo en algunos casos, el sector agrario en los países en desarrollo ha sido la fuente principal para el financiamiento del desarrollo industrial; por lo menos al principio (4, p. 106). Puesto que pocos países en desarrollo producen suficientes alimentos y fibras para satisfacer aún sus requisitos domésticos, el objetivo primario de estos países ha sido el aumento de la producción agrícola. Dicho objetivo las exportaciones, promover la

18/ Sin embargo, el deseo de poner los alimentos a la disponibilidad de los consumidores domésticos a precios razonables, suele limitar el aumento de los ingresos agrícolas a través del alza de precio en los alimentos (90, p. 60).

19/ Los Estados Unidos han tenido que neutralizar los problemas de precios domésticos y extranjeros mediante pagos efectuados por el gobierno a los productores. En 1972, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos informó (Hatch, Roy E., Farm Index, December 1972) que tales pagos alcanzaron a más del 20% del ingreso agrario neto total, vale decir más de 4 billones de dólares comparados con los 18.8 billones del ingreso agrario neto.

substitución de las importaciones o mejorar la nutrición. Con frecuencia este objetivo ha sido suplementado o modificado por otros objetivos relacionados, como el de lograr una mayor utilización de la mano de obra rural subempleada y la diversificación de la producción para mejorar la situación en la balanza de pago (por ejemplo, el Sudán se concentró en la producción del arroz, azúcar y café, como substitutos de importación; en Pakistán, se incrementó la producción para obtener autosuficiencia para satisfacer los requisitos alimenticios domésticos; y en Jordán, se aumentaron las exportaciones agrícolas) (91, p. 247).

Aunque por lo general existe una diferencia muy clara entre los objetivos agrícolas de los países más desarrollados y aquellos de los países en desarrollo, han habido algunas excepciones. Así por ejemplo, en la U.R.S.S. y en Europa Oriental, al igual que en los países en desarrollo, el objetivo principal ha sido aumentar la producción agrícola, especialmente en la producción de granos (2, p. 116); mientras que en los países en desarrollo, la "revolución verde" ha elevado la posibilidad --por lo menos en algunos de ellos-- de que sea necesario reducir la producción de trigo y arroz en lugar de expandirla (92, p. 20) cuando la demanda de estos productos no sigue el mismo ritmo que la expansión de la producción. Con respecto a la mano de obra agrícola, los objetivos de los países en desarrollo reflejan generalmente el hecho de que están plagados con una mano de obra redundante; pero en el caso de Libia, ha sido difícil retener un número suficiente de trabajadores agrícolas debido a la gran demanda de mano de obra producida por la expansión de su industria petrolera (2, p. 116). Por lo tanto, en

última instancia, los objetivos agrícolas de un país dependen de sus circunstancias, así como del grado de desarrollo del mismo.

De todas maneras, el nivel de desarrollo de un país es el factor determinante más importante en la selección de objetivos para el desarrollo agrícola. Esto se puede ver tanto en los países que están a mitad de camino en la ruta al desarrollo como en aquellos en los dos extremos de la escala. Así, por ejemplo, el aumento de la producción para mejorar la nutrición será un objetivo que persiguen los países que están en un estado de desarrollo intermedio. Para un país en estado inicial o avanzado, el objetivo principal será otro (4, p. 106). 20/

Los objetivos para la agricultura de Israel parecen estar en el medio entre los países más desarrollados y aquellos con menor grado de desarrollo. Algunos de sus objetivos agrícolas (por ejemplo, crecimiento del producto nacional, reducción en la brecha en el comercio, y dispersión equilibrada de la población) reflejan de cerca los objetivos nacionales de desarrollo; mientras que otros (por ejemplo, una mayor eficacia y productividad, mejores niveles de educación vocacional y general, mayor igualdad de ingresos, etc.) están más relacionados con la agricultura que con la economía en general (93, p. 347)

---

20/ Sin embargo, hay indicaciones de que en algunos casos, el mejoramiento del nivel nutricional de la población es uno de los objetivos de los países menos desarrollados.

Referencias

- 1 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. The State of Food and Agriculture, 1967. Roma, 1967.
- 2 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. State of Food and Agriculture, 1965: Review of the Second Postwar Decade. Roma, 1965.
- 3 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. State of Food and Agriculture, 1960. Roma, 1960.
- 4 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Programing for Agricultural Development. Edición de reimpresión de The State of Food and Agriculture, pp. 99-148. Roma, 1960.
- 5 Clawson, Marion. "General Review of Overall National Planning in Agriculture." De Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.
- 6 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Informe del Congreso Mundial de la Alimentación, que tuvo lugar en Washington, D.C., del 4 al 18 de junio de 1963. Roma, 1963.
- 7 Weitz, R. y Y. Landau. "Comprehensive Agricultural Planning on the National, Regional and Individual Farm Levels." De Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.
- 8 Fernando, C. "The Scope and Nature of Planning." De Lectures on Agricultural Planning Delivered at the FAO Near East Regional Training Center on Agricultural Development Planning, pp. 25-32. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1963.
- 9 Ojala, E.M. "The Programming of Agricultural Development." De Agricultural Development and Economic Growth, editado por Herman M. Southworth y Bruce F. Johnston, pp. 548-586. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1967.

- 10 Ojala, E. M. "Logical Steps in Agricultural Development Planning." De Agricultural Planning Course, 1963, pp. 66-70. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1964.
- 11 Jain, S. C. Agricultural Planning in Developing Countries. Allahabad, India: Kitab Mahal, 1966.
- 12 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Report of the FAO/ECAFE Expert Group on Selected Aspects of Agricultural Planning in Asia and the Far East, Bangkok, del 24 de octubre al 4 de noviembre 1960. 62/A/16262-p, n.p., n.d.
- 13 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Agricultural Development in Nigeria, 1965-1980. Roma, 1966.
- 14 Rasidy, Rene. "Country Report Malagasy Republic: Some Possible Approaches to Agricultural Planning in Developing Countries as Exemplified by Madagascar." De Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.
- 15 Marrama, V. "Investment Criteria and Economic Appraisal of Agricultural Projects." De Lectures on Agricultural Planning Delivered at the FAO Near East Regional Training Center on Agricultural Development Planning, pp. 80-116. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1963.
- 16 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. The Agricultural Development of Colombia. 1956.
- 17 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. The Development of Agriculture in Greece. Washington, D.C., 1966.
- 18 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. The Agricultural Development of Perú: Part I, General Report. Washington, D.C., 1959.
- 19 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. The Development of Agriculture in Spain. Washington, D.C., 1966.

- 20 Johnson, D. Gale. "Econometric Analysis and Agricultural and Development Plans." De The Econometric Approach to Development Planning, pp. 1141-1179. Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1965.
- 21 Naciones Unidas. Comisión Económica para Africa. Development Planning in Africa. Conferencia de Planificadores Africanos, Segunda Sesión, Addis Abeba, del 4 al 15 de diciembre 1967. E/CN.14/CAP/9. 1967
- 22 Gittinger, J. Price. Planning for Agricultural Development: The Iranian Experience. Washington, D.C.: National Planning Association, 1965.
- 23 Israel. Ministerio de Agricultura. An Outline of the Five Year Plan for Israel's Agriculture, 1966/7-1970/1. Hakiryia, Tel-Aviv, junio 1967.
- 24 Bloch, G. "Statistical Problems Involved in Delimiting the Agricultural Sector." OECD Agricultural Review, Vol. 20, 1973, pp. 51-53.
- 25 Naciones Unidas. International Standard Industrial Classification of All Economic Activities. Documentos Estadísticos, Serie M, No. 4, Rev. 2. New York, 1968.
- 26 Szczepanik, E.F. "The Use of National Accounts in Planning." De Agricultural Planning Course, 1963, pp. 17-22. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1964.
- 27 Szczepanik, E.F. "Agricultural Development Programs: Principal Steps in Formulation." De Agricultural Planning Course, 1965, pp. 5-11. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1966.
- 28 Szczepanik, E.F. "Economic Criteria for the Choice of Development Projects and Measures." De Agricultural Planning Course, 1963, pp. 147-153. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1964.
- 29 Khan, Shoaib Sultan. Daudzai Project: A Case Study. Peshawar, Pakistan: Pakistan Academy for Rural Development, 1975.

- 30 de Wilde, John C. et al. Experiences with Agricultural Development in Tropical Africa: Vol. I, The Synthesis. Baltimore, Md.: Johns Hopkins Press, 1967.
- 31 Schickele, Rainer. "Farm Management Research for Planning Agricultural Development," Reimpresión. New York: The Agricultural Development Council, Diciembre 1966. Reimpresión de Indian Journal of Agricultural Economics, Vol. 21, Abril-Junio 1966, pp. 1-15, los Apéndices I y II han sido publicados por primera vez en la Reimpresión.
- 32 Darin-Drabkin, H. "Cooperation as a Coordinating Factor of National Planning and Local Initiative." Socio-Economic Planning Sciences, Vol. 1, agosto 1968.
- 33 Israel, Ministerio de Agricultura. "Agricultural Planning." The Israel Economist, Vol. 22, octubre 1966.
- 34 India. Consejo Nacional de Investigación Económica Aplicada. Market Towns and Spatial Development in India. Nueva Delhi, 1965.
- 35 Hunter, Guy. Modernizing Peasant Societies: A Comparative Study in Asia and Africa. Publicado por el Instituto de Relaciones Raciales. Londres: Oxford University Press, 1969.
- 36 Lewis, John P. "Notes of a Rural Area Development Tourist." Economic and Political Weekly (Bombay), Vol 9, 29 de junio de 1974, pp. A42-A54.
- 37 Recursos para el Futuro. Design for a Worldwide Study of Regional Development. Washington, D.C., 1966.
- 38 Kulp, Earl M. Rural Development Planning. New York: Praeger Publishers, 1970.
- 39 Nair, Kusum. The Lonely Furrow: Farming in the United States, Japan, and India. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1969
- 40 Jacoby, E.H. "Aspects of Institutional Planning as Part of Agricultural Planning." De Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963
- 41 Mellor, John W. et at. Developing Rural India: Plan and Practice. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1968

- 42 Wilson, John L. "Something New In Rural Development." Política Exterior Norteamericana, American University, 1969.
- 43 Ministerio de Agricultura y Agencia para el Desarrollo Internacional. Evaluation of Peruvian Agriculture Relative to USAID Assistance. Vols. 1 y 2. Lima, Peru, 1971.
- 44 Hyman, Herbert H., Gene N. Levine y Charles R. Wright. Including Social Change in Developing Communities: An International Survey of Expert Advice. 67.IV.3. Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas.
- 45 Miller, Eric J. "A Second Working Note on the Rural Development Programme." Secretaria de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas. Londres: Tavistock Institute of Human Relations, 1974.
- 46 Rischer, Lewis A. "Farmer's Role in Agricultural Planning." Economic Planning: Journal for Agriculture and Related Industries (Montreal). Vol 2, 1966, pp. 8-10.
- 47 Jacoby, Erich H. "Agrarian Reform: Planning, Implementation, and Evaluation." De Rural Development in a Changing World, editado por Raanan Weitz con la asistencia de Yehuda H. Landau. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1971.
- 48 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Development Administration Guidelines for a Training Program in Agricultural Development Administration. Preparada las Instituciones de Desarrollo y la Unidad de Servicios de la División de Instituciones Rurales. ESR:MIS/72/9. Roma, 1972.
- 49 Weitz, R. y Y. Landau. "Comprehensive Agricultural Planning on the National, Regional and Individual Farm Levels." De Rehovoth Conference on Comprehensive Planning of Agriculture in Developing Countries. Rehovoth, Israel, 1963.
- 50 Patel, Ishwarlal C. "A Strategy for Introducing a Small Irrigation Project." De Case Studies to Accompany "Getting Agriculture Moving", editado por Raymond E. Borton, pp. 46-51. New York: Agricultural Development Council, Inc., 1967.

- 51 Streeter, Carroll P. Reaching the Developing World's Small Farmers. Un Informe Especial de la Fundación Rockefeller, New York. n. d.
- 52 Bangladesh. Comisión Planificadora. Annual Plan 1973-74. Dacca, 1973.
- 53 Owens, Edgar y Robert Shaw. Development Reconsidered: Bridging the Gap Between Government and People. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, Lexington Books, 1972.
- 54 Hill, Polly. Studies in Rural Capitalism in West Africa. Cambridge: University Press.
- 55 Development Alternatives, Inc. Strategies for Small Farmer Development: An Empirical Study of Rural Development Projects, Vol. 2, Case Studies. Informe preparado por la Agencia para el Desarrollo Internacional. Washington, D.C. 1975.
- 56 Bomani, Paul, entrevistado por Douglas Ensminger. "Tanzania's Road to Development: Bringing Development to the People." International Development Review, Vol. 16, No. 2, 1974, pp. 2-9.
- 57 Nigeria. Universidad de Ibaden, Facultad de Ciencias Sociales. Report of the International Conference on Regional Planning and National Development in Tropical Africa.
- 58 Abel, M. "Administrative Problems of Economic Development." De Comparative Development of India and China, pp. 105-114. Kuan-I Chen y J.S. Uppal, New York: The Free Press; Londres: Collier-Macmillan Ltd., 1971.
- 59 Weitz, Raanan y Levia Applebaum. "Administrative and Organizational Problems of Regional Development Planning in Israel." De Annual Meeting of Directors of Development Training and Research Institutes, Montpellier (Francia), del 7 al 12 de septiembre de 1967.
- 60 Papanek, Gustav F. Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967.

- 61 Hopper, David W. "The Mainsprings of Agricultural Growth." Readings in Agricultural Development, editado por A.M. Khusro, pp. 102-122. Bombay: Allied Publishers, 1968.
- 62 Waterston, Albert. Development Planning: Lessons of Experience. Baltimore, Md.: The John Hopkins Press, 1965.
- 63 Bardhan, Pranab. "Recent Development in Chinese and Indian Agriculture." Comparative Development of India and China, editado por Kuan-I Chen y J.S. Uppal, pp. 44-58. New York: The Free Press; Londres: Collier-Macmillan Ltd., 1971
- 64 Worth, Robert M. "Strategy of Change in the People's Republic of China -- The Rural Health Center." Communication and Change in the Developing Countries, editado por Daniel Lerner y Wilbur Schramm, pp. 216-230. Honolulu: The University Press of Hawaii, 1972.
- 65 Gadgil, D.R. "Planning for Agricultural Development in India." Readings in Agricultural Development, editado por A.M. Khusro, pp. 562-584. Bombay: Allied Publishers, 1968.
- 66 Adelman, Irma, "Strategies for Equitable Growth." Challenge Magazine, pp. 37-44, mayo/junio 1974.
- 67 Gaitskell, Arthur. "Alternative Choices in Development Strategy and Tactics: The Mekon River Project in South East Asia as a Case Study." Instituto Vienés para el Desarrollo, Documento Improvisado 73/7.
- 68 Sayeed, Khalid B. The Political System of Pakistan. Boston: Houghton Mifflin Company, 1967.
- 69 Vyas, V.S. "Rural Works in Indian Development." Development Digest, Vol. 11, October 1973, pp. 62-66.
- 70 Bangladesh. Comisión Planificadora. The First Five Year Plan 1973-78. Dacca, 1973.
- 71 Sigurdson, Jon. "The Role of Small Scale and Rural Industry and Its Interaction with Agriculture and Large Scale Industry in China." Borrador. Estocolmo: Instituto de Estudios Económicos, Instituto de Investigaciones Económicas, julio 1974.

- 72 Johnston, Bruce F. "Agricultural and Economic Development: The Relevance of the Japanese Experience." Food Research Institutional Studies, Vol. 6, 1966, p. 251.
- 73 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. State of Food and Agriculture, 1961. Roma, 1961.
- 74 Aziz, Sartaj. "The Chinese Approach to Rural Development." International Development Review, Vol. 13, No. 4, 1973.
- 75 Johnson, E.A.J. Market Towns and Spatial Development in India. Nueva Delhi, India: Longmans, 1965.
- 76 Weitz, Raanan. A New Concept of Agricultural Settlement Planning. Reimpresión de International Farmers' Convention in Israel 1959, pp. 263-296. Extracto del Capítulo 7 del libro Agricultural Settlement Planning in Israel, editado por Raanan Weitz, n.d., n.p.
- 77 Grant, James P. "Development: The End of Trickle Down?" Foreign Policy, Vol. 12, Otoño 1973.
- 78 Fernando, C. "Objectives in Development Planning." Agricultural Planning Course, 1963, pp. 59-62. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1964.
- 79 Weitz, Raanan, ed. Rural Planning in Developing Countries. Informe sobre la Segunda Conferencia de Rehovoth, Israel, agosto 1963. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1965.
- 80 Stevens, Candice. "Economic Development and Value Change: A Case for Relativity." Documento inédito, The American University, Washington, D.C., 18 de abril de 1974.
- 81 Rogers, Len. "Defining Development for Traditional Societies." Documento inédito, The American University, Washington, D.C., 18 de abril de 1974.
- 82 Cochrane, Glynn. "The Social Dimensions of a Project Spread Effect Evaluation Study." Documento inédito, preparado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, 1973.
- 83 Aynor, H.S. Notes from Africa. New York: Frederick A. Praeger, 1969.
- 84 Neal, Ernest E. Hope for the Wretched. Washington, D.C.: Agencia para el Desarrollo Internacional, 1972.

- 85 Halevi, Nadav. "Economic Policy Discussion and Research in Israel." The American Economic Review, Vol. 59, Parte 2, Suplemento, septiembre 1969, pp. 75-113.
- 86 "Background Paper on the Agricultural Sector of Peru." Documento preparado para Presentación por la Delegación de Estados Unidos ante la Conferencia de Planificadores Económicos Asiáticos (ECAFE), Tercera Sesión, Bangkok, del 8 al 15 de noviembre, 1967.
- 87 Malasia. Comité de Planificación del Desarrollo Nacional. First Malaysia Plan, 1966-1970. Kuala Lumpur: Government Press, 1965.
- 88 Kayran, D. "The Plan and the Agricultural Sector." Planning in Turkey: Selected Papers, editado por S. Ilkin y E. Inanc, pp. 114-133. Ankara: Middle East Technical University, 1967.
- 89 Weitz, Raanan. "Toward a New Approach: Introduction and Conclusions." Rural Development in a Changing World, editado por Raanan Weitz con la asistencia de Yehuda H. Landau, pp. 1-22. Cambridge, Mass. y Londres: MIT Press, 1971.
- 90 Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Agricultural Policies in 1966: Europe, North America, Japan. Paris, 1967.
- 91 Abed, K.M. "The Current Status of Agricultural Planning in Near East Countries." Lectures on Agricultural Planning Delivered at the FAO Near East Regional Training Center on Agricultural Development Planning, pp. 243-251. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1963
- 92 Flores, Edmundo. "The Big Threat is not Hunger." Ceres, Vol. 2, mayo-junio 1969.
- 93 Israel. Oficina del Primer Ministro, Autoridad de Planificación Económica. Israel Economic Development. Past Progress and Plan for the Future. Borrador Final. Jerusalén 1968.

INDICE

- Academia para el Desarrollo Rural  
(Comilla, Pakistán Oriental)  
(Ver Comilla; Khan, Akhter Hameed)
- Actividad económica, definición, 27
- Adiestramiento  
enfocado hacia los problemas, 100  
para la planificación regional, 102-104
- Afganistán  
alcance del plan, 32  
objetivos, 149  
plan multianual, 21
- Africa. Ver también nombres de países específicos  
expertos extranjeros, 143
- Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)  
ayuda al desarrollo regional, 57
- Agricultores. Ver también Organización de agricultores  
conocimiento local de los, 68, 82  
falta de compromiso de los, 86  
objetivos, 35, 65-71  
participación, 66  
riesgo, 71
- Agricultura. Ver también encabezamientos específicos  
subsectores, 29
- Agroindustria  
en las áreas rurales, 112
- América Latina  
declinación en la planificación general, 10  
planes agrícolas, 7
- Armonización de objetivos, 79-88
- Asesores extranjeros  
en el establecimiento de objetivos, 140-148
- Asociaciones de agricultores  
consultadas por los planificadores, 74  
en la planificación agrícola, 74
- Auto-ayuda y autosuficiencia, 115, 117
- Banco Mundial  
planes agrícolas y el, 12
- Bangladesh. Ver también Academia para el Desarrollo Rural; Comilla; Khan, Akhter Hameed  
cooperativas, 76  
obras rurales, 110  
participación, 76
- Bolivia  
objetivos, 149  
plan, 14
- Bomani, Paul  
autosuficiencia, 145
- Brasil. Ver también SUDENE  
desarrollo regional, 39  
objetivos, conflicto sobre, 81
- Bulgaria  
plan multianual, 21
- Ceilán  
planes agrícolas, 7, 21
- Chakaravarty, Profesor  
sobre planificación, 60
- Chile  
desarrollo regional, 51  
planes agrícolas, 7  
técnicas para uso de mano de obra, 108
- China, República Popular de  
autosuficiencia, 115-118  
y el desarrollo rural, 108-130  
financiamiento de servicios públicos, 108  
industria rural, 109, 113  
obras rurales, 111  
organización rural, 119  
participación, 95-96  
planes, 22  
planificación regional, 98
- Colombia  
centros urbanos, 123  
definición de una región en, 60  
desarrollo regional, 52  
planes agrícolas, 12
- Comilla. Ver también Bangladesh; Khan, Akhter Hameed; Pakistán Oriental

- apoyo a, 123
- líderes locales, 77
- Comités
  - y liderazgo, 77
- Compromiso
  - causas de, 83
- Compromisos dentro de los objetivos, 83
- Comunicación
  - barreras a la, 65
  - necesidad de la, 28, 34-38, 66 79-88
- Confianza
  - en la gente, 82
- Congo, República Democrática del, 12
- Cooperativas. Ver también Asociaciones de agricultores; Asociaciones de productores; organizaciones de agricultores
  - control de las, 76-77
  - independencia de las, 88
  - lecheras, 78
  - moshavim, 54
- Creta, 95
- Cultivos
  - clasificación, 29
- Datos
  - acumulación, 100
  - escasez, 25, 97
  - para la planificación regional, 97-100
- Daudzai
  - control de los pequeños agricultores sobre, 68-69
  - diferentes necesidades de las poblaciones de, 35
  - organización enfocada hacia los problemas en, 75
  - planes locales, 65
  - personas encargadas de la fijación de objetivos, 66
  - reconocimiento de las necesidades de los agricultores, 75
- Departamento de Asentamientos de la Agencia Judía (Israel), autoridad asesora del, 91
- Desarrollo
  - definición, 141
- Desarrollo agrícola. Ver también Desarrollo rural
- Desarrollo regional, 39-59
  - Ver también Planificación regional; Regiones
    - desarrollo industrial en el, 43, 47
    - inversión pública para el, 37, 49 52, 56
    - para regiones atrasadas, 40
    - política del, 48-58
    - vínculos en el, 43, 47
- Desarrollo rural. Ver también Obras públicas rurales; Desarrollo regional
  - agricultura y, 105-130
  - auto-ayuda, 115-121
  - centros de mercadeo en el, 122-127
  - clasificación de datos para el, 34
  - criterios para las donaciones en el, 116
  - definición, 105
  - industria en el, 111-115
  - modelo para el, 108-130
  - organización para el, 118-130
  - tenencia de la tierra y, 129
- Distribución del ingreso. Ver también Equidad
  - y demandas para los productos, 128
  - y sistemas de clasificación, 32-34
- Economías internas en las regiones, 43
- Economías externas en las regiones, 43
- Egipto
  - desarrollo regional, 39
  - planes, 21
- El Salvador
  - objetivos, 21
  - planes, 22
- Empleo
  - en el desarrollo rural, 108
- Equidad. Ver también Distribución de ingresos
  - desarrollo agrícola y, 106-107
- España
  - desarrollo regional, 50
  - planes agrícolas, 4, 7-10, 12, 32
- Estados Unidos
  - objetivos, 159
- Estrategia
  - definición, 149
  - en los planes de perspectiva, 18

- y objetivos, 149
- para coordinar los planes regionales, 37
- para el desarrollo regional, 55
- Etiopía. Ver también Unidad de Desarrollo Agrícola de Chilalo planes agrícolas, 12, 23 programa mínimo en paquete, objetivos, 12n1, 149, 157
- Europa oriental. Ver también países específicos; Europa occidental: objetivos, 161
- Europa occidental. Ver también países específicos; Europa oriental; Union de Républicas Socialistas Soviéticas objetivos, 159
- Experiencia. Ver también Adiestramiento clases de, objetivos 145
- Exportación y desarrollo regional, 41
- Filipinas tamaño de las regiones, 60
- Finanzas autoridad de planificación y, 93 como instrumento de coordinación, 80 y auto-mantenimiento agrícola, 107 presupuestos y planes en, 20
- Francia planificación regional, 38, 94
- Fundación Ford desarrollo regional y, 57
- Fuerzas, basándose en las la mano de obra como recurso, 108
- Gadgil, Profesor, 60
- Ganada Hope de Jamaica, 17
- Gezira definición de región en, 60
- Ghana desarrollo regional, 54
- Grecia planes agrícolas, 12
- Guyana autoridad regional, 54
- Habilidades, escasez de, 25
- Hitos en los planes, 20
- Holanda definición de región, 60
- Honduras objetivos, 149
- Identificación de problemas en la planificación, 62
- Incentivos necesidad, 72 para el desarrollo regional, 48-58 para el gobierno local, 115 para trabajar en regiones, 92
- India. Ver también Programa Intensivo de Areas Agrícolas; Programas Intensivo de Distritos Agrícolas; Punjab comunicaciones, 65n5 cooperativas de pequeños agricultores, 78 desarrollo regional, 57, 97 distribución de los pueblos, 124 estrategia, 23 industria rural, 112 obras rurales, 110 planificación, 7-10, 72, 90 reforma agraria, 153-154n12
- Indonesia criterio para donaciones para el desarrollo agrícola, 116 planificación regional, 37
- Industria y la agricultura, 126, 128
- Instrumentos de política. Ver también Políticas; Programas en paquete; y materias específicas definición, 150 objetivos y, 150 planes y, 20
- Iran planes, 16, 21 proyectos, 135
- Israel. Ver también Departamento de Asentamientos de la Agencia Judía desarrollo regional, 53-54, 60, 95, 125, 127 desarrollo rural, 108-130 industria liviana, 111

- objetivos, 162  
objetivos de los planificadores  
formulados incorrectamente para  
los agricultores, 72  
planes agrícolas, 8, 12, 22, 23  
planificación regional, 38, 92
- Italia  
desarrollo regional, 40, 48-49,  
61
- Johnston, Bruce F.  
sobre la industria rural 113n6
- Jordan  
objetivos, 160
- Kenya. Ver también Proyecto Espe-  
cial de Desarrollo Rural  
auto-ayuda, 117
- Khan, Akhter Hameed. Ver también  
Comilla; Daudzai  
director de Comilla, 77n11
- Lewis, John  
sobre planificación, 74n22
- Libia  
objetivos, 161
- Líderes, comunidad. Ver también  
Organizaciones de agriculto-  
res  
control de las cooperativas por  
los, 75
- Malasia  
objetivos, 153
- Malí  
desarrollo regional, 56
- Marruecos  
objetivos, 134n1
- Mercadeo  
centros
- México. Ver también Puebla  
expertos extranjeros mal informa-  
dos, 143  
necesidades de los agricultores,  
68
- Miller, James C.  
sobre el desarrollo regional, 41n4
- Naciones Unidas,  
encuestas sobre asesores, 67n7
- Naciones Unidas,  
Clasificación Industrial Estándar,  
27-28
- Neal, Dr. Ernest E.  
sobre la experiencia y las acti-  
tudes, 145
- Nepal  
desarrollo regional, 58
- Nigeria  
escasez de datos, 97  
plan en perspectiva, 10
- Objetivos, 105  
armonización de los, 79-88  
clasificaciones determinadas por  
los, 32  
en la planificación regional, 37,  
61, 68, 102  
etapa de desarrollo y, 159-162  
finés y medios en los, 150-155  
nacionales y de los agricultores,  
62-74  
necesidad de claridad en los, 149,  
154, 156  
necesidades de información deter-  
minadas por los, 133  
responsabilidad por los, 62-79,  
138-148
- Obras públicas rurales  
desarrollo rural y, 109
- Organización. Ver también Organi-  
zaciones de Agricultores  
en el desarrollo rural, 122
- Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Ali-  
mentación (FAO)  
planes agrícolas por la, 12  
planes en perspectiva por la, 10
- Organizaciones de agricultores. Ver  
también Cooperativas  
en el desarrollo rural, 122  
en la planificación e implementa-  
ción, 71
- Pakistán. Ver también Bangladesh;  
Daudzai; Pakistán occidental;  
Pakistán oriental; Punjab  
cooperativas, 76-77  
desarrollo rural, 129  
objetivos, 160  
obras rurales, 109  
planificación agrícola, 7-10

- Pakistán occidental.** Ver también  
Daudzai; Pakistán; Punjab  
agroindustria rural, 108, 113n6
- Pakistán oriental.** Ver también  
Academia para el Desarrollo  
Rural; Bangladesh; Comilla  
reforma de organizaciones, 94
- Paquetes técnicos.** Ver también  
Programas en paquete  
problemas de los, 64
- Paysannants**  
fracaso de los, 70n9
- Perú**  
desarrollo regional, 150  
objetivos,  
planes agrícolas, 12
- Perroux, Francois**  
sobre desarrollo regional, 42n5
- Planes.** Ver también Planes nacio-  
nales; Planificación; Planifi-  
cadores  
alcance, 23-34  
clasificación para los, 25  
defectos, 14-18  
duración y secuencia, 16-23  
éxito, 11  
importancia de la agricultura en  
los, 12-13  
preparación, 131-137  
repaso y revisión, 18-20  
sin planes nacionales, 7-14
- Planes nacionales.** Ver también  
Planes; Planificación; Planifi-  
cación regional  
fracaso, 7  
y planes regionales, 37  
y planes sectoriales, 8
- Planificación.** Ver también Planes;  
Planes nacionales; Planifica-  
dores  
comprehensiva, 98  
parcial, 24  
propósito, 140
- Planificación familiar**  
en los planes agrícolas, 31
- Planificación regional, 35-104.** Ver  
también Desarrollo regional;  
Regiones  
adiestramiento para la, 100-102  
dotación de personal para la, 89  
escasez de datos, 97-100  
esfuerzo propio, 117  
manual de la, 102-104  
metodología, 41-59  
organización, 88-97  
polos de desarrollo (centros de  
desarrollo), 41-59  
tipos, 38  
unidades de planificación, 91
- Planificadores.** Ver también Planes;  
Planificación  
papel en la fijación de objetivos,  
138-139
- Política.** Ver también Instrumentos  
de política; Política del pe-  
queño agricultor; Programas en  
paquete; y materias específicas  
definición, 150  
objetivos y, 150
- Política del pequeño agricultor.**  
Ver también Política  
dificultad de alcanzar a los  
agricultores con la, 105
- Portugal**  
planes, 22
- Procedimientos**  
planificación, 103
- Productos agrícolas**  
definición, 29
- Programa Intensivo de Areas Agríco-  
las (India)**  
debilidad, 65
- Programa Intensivo de Distritos  
Agrícolas (India)**  
enfoque de tipo paquete, 39
- Programas en paquete.** Ver también  
Política; Paquete técnico  
defectos, 65
- Proyecto Especial de Desarrollo  
Rural (Kenya)**  
objetivos
- Proyectos.** Ver también nombres  
específicos de proyectos  
en los planes, 18  
períodos de gestación, 16-17
- Puebla**  
institucionalización, 119  
organización de los agricultores, 71

- Pueblos y ciudades nuevos, 51-59
- Punjab (Pakistán)  
industria rural, 105, 126
- Recursos  
asignación, 19  
concentración, como estrategia, 39  
desarrollo, 35
- Reforma agraria,  
y el desarrollo rural, 129
- Regiones. Ver también Desarrollo regional; Planificación regional  
definición, 60-62  
desarrollo desigual, 35  
tamaño, 60-62
- Relaciones intersectoriales  
y mercados rurales, 122-126  
tablas al nivel de distrito, 97
- Riesgo de los agricultores  
mayor que el del gobierno, 83
- Somalia  
planes, 14
- Sudan. Ver también Gezira  
definición de región, 60  
objetivos, 158
- SUDENE (Brasil)  
autoridad regional, 95
- Taiwán. Ver también Asociaciones de Agricultores  
desarrollo rural, 108-130  
énfasis en la agricultura, 12  
planes agrícolas, 21, 32
- Tanzania  
auto-ayuda, 53, 116, 117  
descentralización, 73, 86-87  
y el desarrollo rural, 108, 129  
objetivos, 154  
planificación regional, 99
- Tecnología. Ver también Proyectos técnicos  
intensiva en mano de obra, 108  
de pequeña escala, 128n6
- Tenencia de la tierra. Ver también Reforma agraria  
y desarrollo rural, 129
- Tipos de granjas  
definición, 26-27
- Turquía  
objetivos, 151
- Unidad de Desarrollo Agrícola de Chilalo (Etiopía)  
objetivos, 147
- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas  
objetivos, 161  
planes, 7-9, 22, 38
- Unión Nacionalista Africana de Tanzania, 144
- Uruguay  
Alcance de los planes agrícolas, 24
- Ventaja comparativa  
en el desarrollo regional, 41
- Yugoslavia  
planes, 22
- Zaire  
métodos coercitivos, 70n9