

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES:

UN ESTUDIO EMPIRICO DE  
PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME FINAL

Informe Preparado para la  
Agencia para el Desarrollo Internacional  
bajo el Contrato No. AID/CM/ta-C-73-41  
Mayo, 1975

DEVELOPMENT ALTERNATIVES, INC.

1823 Jefferson Place, N.W.

Washington, D.C. 20036

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES:  
UN ESTUDIO EMPIRICO DE  
PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

INFORME EJECUTIVO

Elliott R. Morss, Director de Proyecto  
John K. Hatch  
Donald R. Mickelwait  
Charles F. Sweet

Con la Colaboración de:

Virginia L. Anderson  
Keith M. Moore  
Mary Ann Riegelman  
Roger S. Swenson

Informe preparado para la Oficina de Administración de Desarrollo, Sección de Asistencia Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (TA/DA,AID), Washington, D.C. Jerome T. French, Director Encargado de la Oficina de la Administración de Desarrollo, actuó como responsable del origen y supervisión de este proyecto. Este informe presenta la investigación y conclusiones llevados a cabo por Development Alternatives, Inc; no debe tomarse como una expresión de los puntos de vista ni de la posición oficial de la Agencia para Desarrollo Internacional.

DEVELOPMENT ALTERNATIVES , INC.

1823 Jefferson Place, N.W.

Washington, D.C. 20036

Mayo, 1975

**ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES:  
UN ESTUDIO EMPIRICO DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL**

Este estudio consta de tres volúmenes separados, los cuales se detallan a continuación.

**VOLUMEN I**

Este volumen contiene los siguientes capítulos:

- I. Investigación y Enfoque
- II. El Exito de un Proyecto
- III. Actividades Locales
- IV. Componentes de un Proyecto para Desarrollo de los Pequeños Agricultores
- V. Resumen de los Resultados y sus Implicaciones para AID y otros Patrocinadores Importantes

Apéndice Uno: Metodología

Apéndice Dos: Sistemas de Información para Proyectos de Desarrollo Rural

Apéndice Tres: Implicaciones de los Resultados en las Investigaciones Futuras

**VOLUMEN II**

Este volumen es un complemento al Volumen I, y comprende 36 descripciones de los proyectos estudiados.

**RESUMEN EJECUTIVO**

Las secciones de este volumen cubren los siguientes temas:

Rasgos Salientes del Informe

Resumen de Resultados y sus Implicaciones para AID

Anexo A : Proyectos Incluidos en el Estudio

RESUMEN EJECUTIVO - - - INDICE

RASGOS SALIENTES DEL INFORME .....	1
RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AID .....	8
INTRODUCCION .....	8
SECCION A -- DISEÑO DEL ESTUDIO .....	9
SECCION B -- DETERMINANTES CLAVES DEL EXITO DE UN PROYECTO. ....	11
Resumen de los Resultados .....	11
SECCION C -- DETERMINANTES CLAVES DE LA ACCION LOCAL .....	15
Resumen de los Resultados .....	15
Análisis Detallado .....	17
SECCION D -- COMPONENTES DE UN PROYECTO .....	21
Desarrollo de Paquetes Tecnológicos para Pequeños Agricultores .....	21
La Transferencia del Conocimiento a los Pequeños Agricultores .....	22
Crédito para el Pequeño Agricultor .....	23
SECCION E -- UN PROCESO PARA EL DISEÑO Y EJECUCION DE UN PROYECTO .....	27
Introducción .....	27
Determinación de los Requisitos del Diseño .....	28
El Proceso para el Diseño de un Proyecto .....	35
El Proceso de Ejecución de un Proyecto .....	38
SECCION F -- IMPLICACIONES PARA LA AID Y OTROS PATROCINADORES IMPORTANTES .....	43
La Limitación del Tiempo .....	46
La Limitación del Conocimiento .....	48
Hipótesis Relativas a los Cambios de Comportamiento de los Pequeños Agricultores .....	48
Limitaciones de las Medidas de los Beneficios de un Proyecto .....	49
La Necesidad de Información Permanente .....	50
La Necesidad de Flexibilidad .....	51
El Mensaje Más Valioso .....	52
Conclusión General .....	52
ANEXO A: PROYECTOS INCLUIDOS EN ESTE ESTUDIO .....	A-1

## RASGOS SALIENTES DEL INFORME

### SUMARIO

Este estudio fué contratado para asesorar a la Agencia para el Desarrollo Internacional en el mejoramiento del diseño y la ejecución de proyectos destinados a la asistencia de los pequeños agricultores, entendiéndose por pequeños agricultores, aquellos dedicados a la agricultura al nivel de subsistencia.

El trabajo comprende un examen detallado de 36 proyectos de desarrollo rural patrocinados por varias organizaciones que operan en 11 países africanos y latinoamericanos. En total se efectuaron visitas a 81 localidades con el fin de recolectar información.

Los resultados principales indican que, con el objeto de optimizar las probabilidades de éxito, el pequeño agricultor debe participar en el proceso de toma de decisiones y comprometer recursos al desarrollo del proyecto. El estudio incluye también la descripción de un proceso para el desarrollo y ejecución de un proyecto, que conduce a la participación y al compromiso de recursos por parte del pequeño agricultor. Este proceso obliga al personal involucrado en el proyecto a tener en cuenta los factores locales económicos y socio-culturales que pueden entorpecer la marcha efectiva del mismo.

### EL EXITO DE UN PROYECTO

Los proyectos fueron calificados en base a cuatro componentes distintos del éxito:

- El cociente ingreso/costo del proyecto;
- La adquisición de conocimientos agrícolas por los pequeños agricultores;
- El aumento de las capacidades de auto-suficiencia como resultado de las actividades del proyecto; y
- Las probabilidades de continuidad de los beneficios del proyecto para los pequeños agricultores.

Las calificaciones en estos componentes se sumaron para obtener una medida global de éxito en cada proyecto. Posteriormente se seleccionaron y examinaron un gran número de posibles determinantes del éxito. El análisis cuantitativo demostró que, en una ponderación conjunta, la participación del pequeño agricultor y su compromiso de recursos en el proyecto fueron responsables de casi el 50 por ciento de las diferencias encontradas entre las calificaciones de éxito de los proyectos.

Las implicaciones tácticas de estos hallazgos son claras: no debe ahorrarse ningún esfuerzo con el fin de promover la participación y el compromiso de recursos del pequeño agricultor en las primeras fases del proyecto. Esta participación debe complementar (y a la postre reemplazar) la labor del personal del proyecto. Los compromisos de recursos (mano de obra y dinero) deben complementar (y a la postre hacer innecesarios) los recursos suministrados por fuentes externas.

#### LAS ACTIVIDADES LOCALES

Esta expresión se empleó para definir la participación y el compromiso de recursos del pequeño agricultor. Se encontró que las actividades locales aumentaron notablemente como resultado de los siguientes factores:

- . Una comunicación recíproca efectiva entre los pequeños agricultores y el personal del proyecto;
- . Las organizaciones locales en funcionamiento y controladas en gran parte por los mismos agricultores; y
- . El suministro de servicios de extensión para cultivos específicos.

El análisis de los componentes de la acción local reveló que los pequeños agricultores participan activamente en los proyectos si se les brinda la oportunidad de cooperar en el proceso de toma de decisiones, de ensayar nuevas tecnologías, y de difundir nuevos conocimientos actuando como para-profesionales.

En comparación con los agricultores de mayores recursos, los pequeños agricultores comprometieron mayores recursos al desarrollo de un proyecto. El grado de alfabetización, la tenencia de tierras y la responsabilidad en la toma de decisiones, influyeron positivamente en los compromisos de recursos; la magnitud del subsidio otorgado para la adopción de nuevas prácticas y el suministro de servicios sociales en las primeras etapas del proyecto aparentemente tuvieron un impacto negativo sobre dichos compromisos.

Respecto a la adopción de una tecnología nueva, nuestro estudio indica que el pequeño agricultor está dispuesto a aprovechar una "buena idea" si ésta se define de tal modo que tenga en cuenta limitaciones tales como los riesgos (vr. gr. probabilidad de pérdidas) y considere su evaluación de los costos involucrados en dichos riesgos.

## EL PROCESO DE DISEÑO -- LA RECOLECCION DE INFORMACION CRITICA SOBRE LAS CONDICIONES LOCALES

Los proyectos que alcanzaron un mayor grado de éxito fueron aquellos que comenzaron por adquirir conocimientos sobre la localidad antes de su iniciación, o aquellos en los cuales el desarrollo fué estructurado en base a una idea simple, la que luego fué ampliada durante las fases iniciales del proyecto.

La información obtenida durante la etapa de diseño debe llenar los siguientes requisitos:

- Datos sobre las prácticas de producción agrícola existentes y sobre los patrones socio-culturales del área, a fin de determinar los cambios de comportamiento necesarios para alcanzar los objetivos del proyecto y la manera en que pueden realizarse dichos cambios;
- Datos sobre el ingreso, la calidad de las tierras, las estructuras de poder del área local, y sobre las capacidades de las organizaciones locales existentes, con el objeto de determinar la necesidad de medidas especiales para ganar acceso al pequeño agricultor, y los mecanismos de obtención de este objetivo; y
- Datos relativos a la capacidad de las instituciones locales para suministrar los componentes necesarios para el éxito del proyecto.

La mejor manera de obtener esta información puede ser a través de especialistas en desarrollo rural, con la asistencia de personal local, efectuando para este fin pequeñas inspecciones y entrevistas sin término fijo. Este esfuerzo debe ser complementado con medidas de los insumos y de la producción de cultivos críticos, de modo que se puedan evaluar correctamente los beneficios y la variabilidad de las prácticas agrícolas existentes.

Deben tomarse disposiciones para integrar al personal del proyecto a aquellas personas que lleven a cabo la recolección de los datos. Las discusiones iniciadas por estos encuestadores con los dirigentes y agricultores locales pueden servir de base para un sistema permanente de comunicación recíproca.

Se encontró muy poco valor en inspecciones extensas a manera de censos, tanto en el diseño del proyecto, como para su empleo a manera de punto de referencia en la medición del éxito del mismo.

#### EL PROCESO DE EJECUCION

El primer requisito de un proceso de ejecución es el reconocimiento de la importancia y necesidad de las revisiones, las cuales deben constituir esfuerzos tendientes a mejorar los resultados globales, y en ningún modo considerarse como señales o pruebas de fallas en el diseño.

Un elemento necesario de cualquier revisión de las actividades de un proyecto consiste en mantener una comunicación recíproca que permita al personal del proyecto obtener del pequeño agricultor sus respuestas e impresiones sobre las direcciones y operaciones básicas del proyecto.

Este sistema de comunicación deberá ser incorporado en la planificación del proyecto e iniciado durante la fase de ejecución. El sistema deberá asimismo ejercer las funciones de monitoría, evaluación y diagnóstico a fin de mejorar el desempeño del proyecto. Es de vital importancia identificar claramente a los beneficiarios del proyecto (grandes o pequeños agricultores). Este conocimiento puede obtenerse mediante el desarrollo y empleo de un

sistema indicador, cuyas fuentes primarias de información sean el personal raso del proyecto y los mismos participantes. Tales sistemas deben "confeccionarse a la medida" para cada proyecto; su conformación debe ser llevada a cabo conjuntamente por el personal del proyecto, los participantes en él y los profesionales especialistas en información.

Una preocupación especial durante la etapa de ejecución debe ser la de asegurar la continuidad de los beneficios del proyecto después de que sean retirados el personal y los fondos externos. Si bien muchos proyectos producen beneficios en el ingreso mientras duran los subsidios, muy pocos son manejados de tal modo que, a la larga, puedan los participantes asumir el pago de los servicios esenciales que reciben. Para ello son necesarios programas de entrenamiento, mediante los cuales se logre la substitución gradual de los expertos externos por participantes locales o sus familias, y el desarrollo de un mecanismo de auto-impuestos para recuperar los gastos esenciales.

#### LOS PROYECTOS RICOS

El estudio reveló que aquellos proyectos con fondos superiores a un millón de dólares obtuvieron calificaciones bajas en éxito, acción local y autosuficiencia. Entre los factores importantes podemos mencionar los siguientes:

- Una limitación temporal causada por la necesidad por parte del donante de invertir grandes sumas y mostrar resultados rápidos;
- Una limitación de conocimientos, originada en la creencia, por parte del personal tanto extranjero como nacional, de que los pequeños agricultores en realidad tienen muy poco

que ofrecer. Contrariamente a esta pre-concepción, el estudio demostró que el pequeño agricultor puede ser una fuente de información básica sobre las limitaciones, comportamiento y riesgos locales.

- La hipótesis, durante el diseño del proyecto, de que el pequeño agricultor cambiará su comportamiento, sin antes determinar cuáles son los cambios necesarios (en términos de participación y compromiso de recursos) para que el proyecto alcance sus objetivos, ni la manera de realizarlos.
- El empleo de indicadores limitados de los beneficios, tales como el costo/beneficio o la rata de devolución de préstamos, los cuales reducen el alcance del proyecto, en lugar de usar medidas como el aumento en la capacidad de autosuficiencia, la adquisición de conocimientos y el progreso hacia la continuidad de los beneficios del proyecto independientemente de la ayuda externa

RESUMEN DE LOS RESULTADOS  
Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AID

INTRODUCCION

El objetivo de este estudio fue el de identificar los componentes claves que contribuyen al éxito de un proyecto para el desarrollo de la pequeña agricultura. En este contexto, hemos tratado de determinar el verdadero papel de los pequeños agricultores en proyectos de este tipo. En esta sección hacemos un resumen de los resultados obtenidos y de sus implicaciones para la AID y para otros patrocinadores importantes tanto nacionales como internacionales.

El resumen comienza con una breve presentación sobre la naturaleza del estudio (Sección A). A continuación se hace una exposición condensada de los resultados relativos a los determinantes claves del éxito de un proyecto (Sección B). Se presenta luego el grupo de nuestras conclusiones respecto al tipo y nivel de las actividades requeridas por parte de los pequeños agricultores (Sección C). Sigue una breve recopilación de los resultados obtenidos en base a componentes escogidos de un proyecto (Sección D).

El resumen continua con la discusión de un proceso para el diseño y ejecución de un proyecto, el cual, de acuerdo a nuestra experiencia, debe ser adoptado con el fin de obtener el máximo de garantías para el éxito de un proyecto (Sección E). De este punto pasamos a una consideración de las implicaciones que nuestro estudio tiene para la AID (Sección F); se examina aquí el grado de éxito y la acción local en diferentes proyectos, tratando de identificar los defectos mas importantes y las posibles soluciones en las actividades

presentes y futuras de la AID.

## SECCION A

### DISEÑO DEL ESTUDIO

El nuestro es un estudio esencialmente empírico. Nuestros resultados se basan en el examen detallado del modus operandi de 36 proyectos de desarrollo rural en 11 países Africanos y Latinoamericanos.<sup>1</sup> Con el objeto de obtener los datos necesarios se efectuaron visitas a 81 localidades de proyectos y sub-proyectos. La información recopilada en estas visitas fué complementada con una extensa revisión de la literatura sobre desarrollo rural. El estudio fué llevado a cabo por cuatro miembros del personal de la firma, quienes contaban con experiencia práctica en países en desarrollo.

El estudio no se ha limitado a un tipo particular de proyecto. Hemos tratado, más bien, de incluir un amplio espectro de clases de proyectos, con la esperanza de poder sacar conclusiones de aplicabilidad general. Sin embargo, el lector debe recordar que nuestras conclusiones se basan principalmente en los proyectos estudiados en detalle y no podemos pretender que tales proyectos constituyan una muestra representativa.

El estudio se ha concentrado en aquello que puede hacerse para ayudar a los agricultores que poseen o controlan suficientes tierras para asegurar el ingreso necesario para la mera subsistencia de sus familias. Si bien muchas de nuestras conclusiones están relacionadas con los esfuerzos tendientes a

---

<sup>1</sup>El Volumen II contiene las descripciones detalladas de los proyectos, bajo el título de "Estrategias para el Desarrollo de los Pequeños Agricultores". La página A-1 del presente resumen contiene una lista de los proyectos examinados.

ayudar a los trabajadores sin tierras, debemos hacer énfasis en que las mismas los afectan incidentalmente, y que no se ha hecho ningún esfuerzo para desarrollar recomendaciones específicas aplicables a este grupo humano.

## SECCION B

### DETERMINANTES CLAVES DEL EXITO DE UN PROYECTO

#### Resumen de los Resultados

Nuestra metodología ha consistido en desarrollar medidas del éxito de un proyecto y de sus posibles causas determinantes. Como resultado de lo anterior, podemos concluir que existen cuatro dimensiones importantes en el éxito de un proyecto:

1. Un aumento del ingreso del pequeño agricultor y de los costos concomitantes;
2. Un aumento del conocimiento agrícola del pequeño agricultor;
3. Un aumento en la auto-suficiencia del pequeño agricultor; y
4. Una alta probabilidad de auto-mantenimiento de los beneficios del proyecto.

Mediante métodos cualitativos y cuantitativos de análisis, ha sido posible obtener conclusiones en base a una lista de 25 posibilidades relativas a los determinantes claves del éxito de un proyecto.<sup>1</sup> Se encontró que las medidas del éxito global eran afectadas principalmente por:

La Acción Local de los pequeños agricultores para complementar las fuentes y la administración del desarrollo externas. Por sí solo, este factor dió cuenta del 49% de las variaciones en las categorías de éxito global.

---

<sup>1</sup>Las calificaciones asignadas a los 36 proyectos se han basado en estas dimensiones y en el éxito global. Ver Tabla II-1, Volumen 1.

Al examinar los componentes de la Acción Local, se halló que dos eran particularmente importantes para el éxito global:

- La participación del pequeño agricultor en la toma de decisiones durante la fase de ejecución de un proyecto de desarrollo;<sup>1</sup> y
- El compromiso de recursos del pequeño agricultor (mano de obra y dinero) para desarrollar el proyecto.

La participación del pequeño agricultor en la toma de decisiones del proyecto y los compromisos de recursos también constituyeron determinantes importantes en cada uno de nuestros criterios de éxito, suministrando así una evidencia firme tanto de la importancia como de la consistencia de la acción local como ingredientes necesarios en la conformación de proyectos verdaderamente productivos.

Estas conclusiones implican que el éxito de un proyecto depende de un grupo de acciones positivas por parte de los pequeños agricultores:

- Su participación en la toma de decisiones en los proyectos (aparentemente más significativa en la etapa de ejecución que en la fase de diseño) ;
- Su deseo de contribuir con mano de obra y dinero al esfuerzo de desarrollo del proyecto.

Se encontró que el éxito era significativamente mayor en los proyectos en los cuales se había invertido el tiempo y el esfuerzo necesario para incorporar un elemento de actividad y cooperación del pequeño agricultor,

---

<sup>1</sup> Como es de esperarse, existe una alta correlación entre la participación y nuestra medida del funcionamiento efectivo de un sistema de información bidireccional entre el personal y los participantes del proyecto.

que en aquellos que habían seguido direcciones más tradicionales (dominados externamente).

Como es lógico suponer, el éxito de un proyecto se vió afectado también por otros factores. En base a las expectativas, las probabilidades de éxito son mayores si se trabaja con agricultores progresistas, lo cual es susceptible de medida por el ingreso per capita y el porcentaje de salida en ventas al contado. Un tanto sorprendente fué el hecho de que los mayores éxitos aparentemente tuvieron lugar en proyectos localizados a considerable distan-  
cia de carreteras permanentes y en proyectos en los cuales el índice de  
analfabetismo era bajo. Creemos que esto sea el reflejo de una decisión deli-  
berada, por parte de los dirigentes de algunos de los proyectos más producti-  
vos en la muestra escogida, de trabajar en áreas apartadas y no de la influen-  
cia misma de estos dos factores como tales.<sup>1</sup>

Muchos factores que se juzgaban importantes en el éxito de un proyecto no resultaron serlo en el contexto de este análisis. El costo por partici-  
pante no lo fué, lo cual sugirió que grandes inversiones distribuidas entre  
pocos participantes no necesariamente aumentan las probabilidades de éxito.  
El grado de subsidio ofrecido para la adopción de nuevas tecnologías tampoco  
fué importante, lo que sugiere que los pequeños agricultores asimilarán una  
nueva tecnología, independientemente de los incentivos, si encuentran interés  
suficiente en su adopción. Además, la rata de crecimiento en el número de

---

<sup>1</sup>Aunque el índice de alfabetización no pareció ser necesario para el éxito del proyecto, si fué significativo para asegurar un compromiso de recursos por parte del pequeño agricultor.

participantes no mostró ninguna relación con el éxito del proyecto, provocando así serias dudas sobre la utilidad del uso frecuente de esta medida como indicador del éxito. Finalmente, la calidad del ambiente físico no demostró ser de gran importancia, ya que proyectos exitosos fueron llevados a cabo en condiciones agrícolas tanto favorables como desventajosas.

En lo que respecta a la política de los proyectos, las implicaciones del análisis son claras. Los diseñadores de proyectos pueden influir grandemente en el éxito potencial de los proyectos de desarrollo rural a través de un esfuerzo deliberado tendiente a generar varios tipos de participación e inversión de recursos en los proyectos por parte de los pequeños agricultores.

SECCION C

DETERMINANTES CLAVES DE LA ACCION LOCAL

Resumen de los Resultados

Habiendo verificado la gran importancia de la participación y del compromiso de recursos por parte del pequeño agricultor en el éxito de un proyecto, empleamos entonces métodos cualitativos y cuantitativos para estudiar la manera en la cual pudieran llevarse a cabo estas actividades. Se comenzó por dividir la acción local en cuatro componentes:

- Participación del pequeño agricultor en la toma de decisiones durante la etapa de diseño del proyecto;
- Participación del pequeño agricultor en la toma de decisiones durante la etapa de ejecución;
- Participación en mano de obra del pequeño agricultor en el desarrollo del proyecto; y
- Participación monetaria del pequeño agricultor en el desarrollo del proyecto.

A través de un estudio de la acción local global (el conjunto de los cuatro componentes), se encontraron tres variables positivamente asociadas con el nivel de acción local:

- El grado de especificidad de la información agrícola ofrecida por los servicios de extensión;
- La importancia de las organizaciones locales en el proyecto; y
- Un flujo efectivo de comunicación bidireccional entre los participantes en el proyecto y los administradores y el personal del mismo.

El grado de subsidio ofrecido por el proyecto a los agricultores tuvo aparentemente un efecto negativo sobre el nivel global de la acción local. Y, lo que es quizás más importante, las siguientes variables no parecieron tener un impacto significativo:

- Unidades agrícolas por trabajador;
- Seguridad razonable sobre las propiedades;
- Tamaño promedio de la granja o finca en el proyecto;
- Experiencia pasada (buena o mala) con los esfuerzos de desarrollo;
- Suministro de servicios sociales;
- Aumento del conocimiento agrícola generado por el proyecto; y
- Cambio porcentual en el ingreso familiar resultante del proyecto.

Al examinar individualmente los componentes de participación de la acción local, se encontró que las variables más importantes eran la existencia de sistemas efectivos de comunicación recíproca y de grupos u organizaciones locales en funcionamiento. El análisis demostró que los pequeños minifundistas con menos garantías de seguridad sobre sus tierras eran más aptos para participar en la toma de decisiones durante el diseño y ejecución del proyecto, que los agricultores más ricos y poderosos. Este hecho debe indicar a los responsables de políticas que los pequeños agricultores están dispuestos a contribuir si se les brinda la oportunidad de hacerlo.

Una revisión de las variables que influyeron en la decisión de los pequeños agricultores para comprometer cantidades adicionales de dinero y mano

de obra, reveló nuevamente que son los agricultores con menos recursos los que muestran mayor disposición para hacer inversiones relativamente mayores, y no los agricultores más pudientes. Nuestro trabajo cuantitativo reveló, además, que los mencionados compromisos son mayores cuando el planificador del proyecto pone énfasis en aumentar el grado de alfabetismo funcional, mejorar las garantías de seguridad sobre la propiedad de las tierras, ofrecer asistencia técnica sobre cultivos específicos y en promover la participación del pequeño agricultor en la toma de decisiones a nivel local. Los subsidios considerables para estimular determinada adopción o el suministro de servicios sociales parecieron tener un impacto negativo sobre la disposición del pequeño agricultor para comprometer sus recursos en el desarrollo del proyecto. El mejoramiento de los ingresos, absoluto o porcentual, tampoco provocó un aumento en los compromisos, lo cual sugiere que el proceso decisorio de los agricultores al nivel de subsistencia es complejo y que no es simplemente una función de la magnitud del aumento en la ganancia neta.

### Análisis Detallado

No obstante la importancia de los determinantes de la acción local, el análisis se profundizó para llevar a cabo un examen detallado con el objeto de descubrir los factores vitales que afectan el comportamiento del pequeño agricultor. Estos factores incluyeron:

#### Percepción y Comportamiento del Pequeño Agricultor

Una revisión de la literatura, conjuntamente con los proyectos estudiados, reveló un número de restricciones locales, reales y detectadas, que obstaculizan las posibilidades de un cambio de comportamiento por parte del

pequeño agricultor. Aunque los impedimentos locales, tanto sociales como culturales, pueden requerir modificaciones en el diseño del proyecto, una condición necesaria para predecir el comportamiento del pequeño agricultor es el entendimiento de su percepción del riesgo involucrado en la adopción de una nueva tecnología. Tanto la probabilidad como la magnitud de las pérdidas forman parte de las consideraciones que sobre dichos riesgos hace el pequeño agricultor; éste, además, impone requisitos muy fuertes y racionales sobre sus cosechas anuales futuras al nivel de subsistencia o por encima de él. Si bien las nuevas tecnologías pueden aumentar de modo significativo la producción y la ganancia neta, los riesgos inevitablemente aumentan, no sólo debido a los compromisos crecientes en dinero y mano de obra, sino también a una mayor dependencia de instituciones o individuos extraños (proveedores de insumos, extensionistas, comerciantes) sobre los cuales el pequeño agricultor no tiene ningún control.

#### Participación Local en los Proyectos de Desarrollo

Hemos analizado la participación del pequeño agricultor efectuando una división de un proyecto en dos fases: la de identificación y diseño y la de ejecución. Si bien se encontró que a menudo se incorporan buenas ideas externas antes de la iniciación de un proyecto, los pequeños agricultores pueden desempeñar un papel crítico en la adaptación de ideas, de acuerdo a las condiciones locales, actuar como experimentadores en los ensayos de nuevos paquetes tecnológicos y participar, a nivel de sub-proyecto, en la toma de decisiones relativas a actividades, prioridades, y a mecanismos de ejecución.

Durante la fase de la ejecución de un proyecto, los pequeños agricultores pueden contribuir a establecer un diálogo sobre las actividades y resultados, a asumir responsabilidades y control en la toma de decisiones a nivel de sub-proyecto, a continuar con los ensayos de una nueva tecnología, y a compartir la administración del proyecto. El exámen de los proyectos escogidos reveló que la división de responsabilidades entre el proyecto y el agricultor constituyó un arreglo superior a la dominación por parte de uno u otro componente, en la obtención del éxito. El empleo de los pequeños agricultores como paraprofesionales constituyó un medio efectivo para la difusión de nuevas tecnologías. Los programas de entrenamiento y otros necesarios para satisfacer necesidades locales, y los sistemas efectivos de comunicación fueron útiles para inducir la participación, mientras que los patrones de responsabilidad, al provocar la formación, maduración y cambio en la dirección local, mejoraron el suministro de servicios para el agricultor (cliente) y contribuyeron a asegurar la continuidad de la participación del pequeño agricultor.

#### Compromiso de Recursos por parte del Pequeño Agricultor

La participación del pequeño agricultor en las decisiones mejoró su disposición para comprometer cada vez más mano de obra o dinero con el fin de complementar las actividades del proyecto; esto es, una estructura decisoria "compartida" entre el agricultor y el personal del proyecto aumentó el grado de compromiso de aquél. Otros factores fueron igualmente importantes. Los servicios "necesarios" para un proyecto de desarrollo -- tecnología, extensión de los conocimientos agrícolas, insumos agrícolas, crédito (en algunos casos), y mercadeo -- tuvieron que hacerse presentes para asegurar los

compromisos por parte del pequeño agricultor y el éxito del proyecto. En circunstancias altamente riesgosas, particularmente aquellas que involucraban grandes inversiones de dinero, fué necesario apelar a varios tipos de planes para compartir dichos riesgos, desde la aseguración de las cosechas (lo cual dió resultados pobres en nuestra muestra), hasta arreglos para suministrar los insumos y compartir la producción (algunos de los cuales demostraron posibilidades de éxito).

#### Organizaciones Locales

Las organizaciones locales dirigidas por los pequeños agricultores contribuyeron de manera importante al nivel de la acción local y al éxito del proyecto.

Estas organizaciones desempeñaron las siguientes funciones:

- . Suministro de un vehículo o medio a través del cual los agricultores puedan compartir la toma de decisiones;
- . Colaboración en el establecimiento de un sistema de comunicaciones bi-direccionales entre el personal del proyecto y los agricultores, así como entre los mismos agricultores participantes;
- . Promoción y refuerzo de los cambios de comportamiento, tales como la adopción de nuevas prácticas de producción agrícola;
- . Facilitación del suministro, integración y administración de servicios al pequeño agricultor; y
- . Movilización de recursos locales para la creación y el mantenimiento de infra-estructuras locales.

SECCION D

COMPONENTES DE UN PROYECTO

Desarrollo de Paquetes Tecnológicos para Pequeños Agricultores

En los proyectos estudiados, la mayor parte de las recomendaciones tecnológicas fueron desarrolladas en centros de investigación apartados, bajo condiciones que no reflejaban un conocimiento de los compromisos adquiridos por el pequeño agricultor, de sus percepciones de los riesgos o de sus preferencias sobre los tipos de producciones. Las nuevas prácticas promovidas -- aun cuando se ensayaban localmente -- no reflejaban una intención efectiva para buscar e incorporar la validez de la tecnología tradicional a las prácticas modernas. Dadas estas circunstancias, es fácil de entender el hecho de que muchos de los paquetes tecnológicos impuestos al pequeño agricultor eran inadecuados, por lo menos en un aspecto. Cuando se amplió el significado de la expresión "paquete tecnológico adecuado" para incluir los pre-requisitos complementarios de capital, tierras, insumos agrícolas, y servicios de mercadeo que deben acompañar a una nueva tecnología, se encontró que una gran proporción de los paquetes tecnológicos generados externamente adolecía de graves fallas.<sup>1</sup>

Se llevaron a cabo investigaciones de tipo adaptativo en aquellos proyectos en los cuales se ensayaron, bajo condiciones locales, las

---

<sup>1</sup>De los 51 paquetes tecnológicos recomendados por los 36 proyectos, 31 resultaron inadecuados bajo uno u otro aspecto.

recomendaciones externas para aumentar la producción. Estos esfuerzos sugieren que la tecnología agrícola moderna debe ser "hecha a la medida" para el uso de los pequeños agricultores. Sólo mediante el desarrollo de recomendaciones cada vez más específicas que ofrezcan diferentes equilibrios entre el máximo rendimiento y el mínimo riesgo, podrá alcanzarse la mejor solución, en una variedad de ambientes físicos, para un área particular.

La "mejor" solución es en realidad el resultado de un juicio determinado a través del diálogo con el cliente, en este caso el pequeño agricultor. Es imposible alcanzar una solución sin antes haber efectuado ensayos previos y cuidadosos por parte de los productores, asumiendo el proyecto los riesgos de la experimentación o compartiéndolos con los participantes. Excepción hecha de los proyectos llevados a cabo en arrozales húmedos, no se encontró un ejemplo en el cual la "mejor" solución involucrara un desplazamiento completo de los métodos tradicionales por las prácticas modernas; las soluciones fueron más bien un resultado de la síntesis de varios componentes de ambos enfoques.

#### La Transferencia del Conocimiento a los Pequeños Agricultores

Habiendo examinado las técnicas de extensión en proyectos agrupados de acuerdo a su rendimiento económico, pasamos a la adquisición del conocimiento (medida en base a cambios importantes de comportamiento en las prácticas de producción agrícola) por parte de la población local. Las medidas del éxito en el proceso transferencia-adquisición del conocimiento fueron contrapuestas a varios servicios de extensión, métodos, y el control y la frecuencia de los contactos. En términos globales puede decirse que los

servicios de extensión tradicionales -- suministrados mediante contactos individuales por expertos agrícolas radicados en el área de trabajo -- fueron los mecanismos menos efectivos en la transmisión de conocimientos agrícolas útiles y experimentados. En aspecto positivos, nuestro trabajo sugiere que la responsabilidad de los trabajadores de extensión ante la población local contribuyó significativamente a la efectividad de sus funciones. Además, los estudios de casos identificaron varias técnicas nuevas de extensión, las cuales constituyeron un vehículo útil para la transferencia de conocimientos a los pequeños agricultores, particularmente cuando la tecnología recomendada estaba dirigida a un tipo específico de cosecha.

#### Crédito para el Pequeño Agricultor

No todos los proyectos exitosos requirieron crédito institucional como parte de la asistencia a su desarrollo. En algunos proyectos, particularmente en Africa, los agricultores emplearon sus propios recursos monetarios para adquirir el material necesario con el objeto de complementar una nueva tecnología. En América Latina, aun cuando los ingresos son mayores, existe aparentemente la creencia entre los pequeños agricultores sobre la necesidad de efectuar otro tipo de adquisiciones esenciales, y a menudo carecen de dinero o no lo usan para comprar los insumos necesarios.

Con algunas excepciones, se encontró que los índices de devolución y otros beneficios fueron superiores cuando la deuda y las responsabilidades asociadas se compartieron colectivamente, no así cuando éstas eran asumidas individualmente. Sin embargo, las excepciones fueron notables e importantes

para el diseño de los programas de crédito. Dos tipos de modalidades de crédito dieron buen resultado en la generación de un "compromiso" hacia el proyecto: el uso de organizaciones locales (cooperativas, por ejemplo), las cuales sirvieron de intermediarios entre las grandes instituciones y los pequeños agricultores, y la adquisición de obligaciones compartidas colectivamente. Con estos tipos de compromisos -- individuales o colectivos -- el grupo local puede ejercer presión sobre los deudores morosos, lo cual afectó significativamente la tasa de devolución. De lo anterior hemos sacado las siguientes conclusiones:

- Desde el punto de vista del crédito, es posible obtener un buen desempeño de los programas -- medido por costos administrativos bajos y altas ratas de devolución -- ya sea mediante el uso de un intermediario compuesto, por lo menos en parte, por pequeños agricultores, o empleando la modalidad de obligación compartida. Esto genera un "compromiso hacia el proyecto" que es más importante que los arreglos institucionales que constituyen un programa de crédito.

El crédito en especie demostró ser un método útil para asumir riesgos colectivos, pero la habilidad del proyecto para recuperar los costos de los insumos dependió de la disponibilidad de mercados alternos. Al abrir estos mercados, fué necesaria una organización local poderosa, con el objeto de evitar la desviación de la producción hacia fines extraños a los del proyecto y el incumplimiento con el crédito.

#### Ratas de Interés

Se encontró una correlación significativamente positiva entre los niveles de las ratas de interés para los pequeños agricultores y las siguientes variables:

- . Los índices de devolución;
- . La medida de acción local global; y
- . El uso de intermediarios de crédito.

Las conclusiones obtenidas indican que las ratas de interés altas no parecen afectar la disposición del pequeño agricultor para solicitar préstamos ni su capacidad de devolución.

Siete de los proyectos más exitosos estimularon deliberadamente el ahorro local mediante altas ratas de interés pagadas a prestamistas locales. A esto se añadieron ratas de interés aun más altas cobradas a los pequeños agricultores, lo que justificó aun más la conclusión de que las ratas de interés altas sin subsidio constituyen una característica de un buen programa de crédito.

Los casos estudiados también reforzaron la hipótesis según la cual las ratas mencionadas sirven como elemento selector que limita los beneficios de un proyecto al círculo de los pequeños agricultores, eliminando así a los grandes agricultores, quienes pueden recurrir a otras fuentes de crédito más baratas. Debido a la gran dificultad para obtener datos sobre las distribuciones de los beneficiarios, esta hipótesis no pudo ser comprobada con todo rigor.

Finalmente, existe un argumento cualitativo en favor de créditos de tipo concesionario, dirigidos no al pequeño agricultor sino a sus organizaciones. La mayoría de las entidades internacionales de asistencia prestan a los países del Tercer Mundo a ratas muy por debajo de las que el pequeño agricultor, quien obviamente necesita del crédito, estaría dispuesto a pagar. En

lugar de ofrecer estas tasas directamente al pequeño agricultor, sugerimos que el crédito de bajo interés se canalice hacia los intermediarios locales, los cuales, a su vez, lo pongan a la disposición del pequeño agricultor a tasas de interés significativamente más altas. La amplificación resultante permitirá a las organizaciones locales cubrir los gastos de extensión, administración y de servicios de mercadeo durante los primeros años en los cuales la adopción de una nueva tecnología comienza a desarrollarse lentamente.

Muchos de los proyectos con crédito externo utilizan la tasa de devolución como un índice del éxito global. Los defectos detectados en el examen de este concepto, condujeron a su eliminación. La tasa de devolución es la resultante de un número de razones que explican la no devolución, algunas de ellas tecnológicas, otras biológicas, y otras aún basadas en problemas de motivación humana. En los programas de crédito de los proyectos examinados (incluyendo crédito externo, ahorros generados localmente y crédito de asociaciones prestamistas, y suministro de crédito anticipado) la tasa de devolución fué una función de los siguientes factores:

- La experiencia de los participantes locales en programas similares anteriores, oficiales o no;
- El empleo de intermediarios de crédito para otorgar y recuperar préstamos a los pequeños agricultores;
- El establecimiento de un componente de ahorro dentro del proyecto;
- Las obligaciones de crédito compartidas y no individuales; y
- El mercadeo obligatorio a través de una organización creada por el proyecto.

## SECCION E

### UN PROCESO PARA EL DISEÑO Y EJECUCION DE UN PROYECTO

#### Introducción

Nuestro trabajo analítico prestó validez a la necesidad de la participación del pequeño agricultor y del compromiso de recursos, para un proyecto de desarrollo. Obviamente, los dos factores mencionados son apenas condiciones necesarias para el éxito de un proyecto. Las condiciones suficientes requieren la realización de los siguientes objetivos, ya sea por parte del proyecto o de otras instituciones:

- Un paquete tecnológico adecuado;
- El suministro oportuno de los insumos agrícolas necesarios;
- Adecuación de los servicios de extensión; y
- La existencia de mercados favorables para los productos y de los medios de acceso a los mismos.

Todos estos factores son importantes y están inter-relacionados.

Desafortunadamente, es poco menos que imposible especificar de modo preciso los elementos realmente necesarios, cuándo deben ser suministrados y por quién, sin tener un conocimiento detallado de las condiciones locales.

El propósito de esta sección es el de determinar un proceso que, al ser aplicado, permitirá tener en cuenta las circunstancias particulares existentes en cada localidad. El proceso optimizará las probabilidades de generación de un grado adecuado de acción local y por ende las del éxito del proyecto.

### Determinación de los Requisitos del Diseño

Nuestro estudio sugiere que los proyectos que alcanzaron mayor éxito fueron aquellos en los cuales se hizo un esfuerzo por adquirir conocimientos sobre el área local, previamente a la iniciación del programa, o en los que fueron estructurados de tal modo de comenzar con una idea simple, para luego desarrollar el conocimiento básico requerido, durante las fases iniciales del proyecto. Los datos esenciales necesarios incluyen los siguientes:

1. Datos para entender y superar las limitaciones impuestas a los pequeños agricultores por las condiciones locales;
2. Datos para asegurar la adecuación de los componentes del proyecto o para determinar alternativas en el suministro de los servicios y conocimientos necesarios; y
3. Datos para fijar el foco del proyecto y las capacidades de organización dentro del área, de modo que los pequeños agricultores reciban los beneficios de las actividades del proyecto.

A continuación discutimos estos requerimientos, conjuntamente con nuestras conclusiones respecto a su significación para el diseño de un proyecto.

#### 1. Las Limitaciones de los Pequeños Agricultores

El entendimiento de estas limitaciones permitirá a los diseñadores de un proyecto determinar la conveniencia de una tecnología nueva y las condiciones necesarias para su adopción. Con el objeto de efectuar estas determinaciones, el diseñador deberá, en primer instancia, examinar los patrones de producción existentes e identificar los factores físicos, socio-culturales y políticos que afectan los procesos de toma de decisiones del pequeño agricultor. Luego de esta investigación sobre las actividades presentes del pequeño agricultor y de las presiones que sobre él actúan, el diseñador o planificador pasará a

definir los cambios de comportamiento y los compromisos de recursos requeridos del pequeño agricultor, e indispensables para el éxito del proyecto.

La brecha entre el comportamiento actual del pequeño agricultor, y aquel que el proyecto exige, puede ser significativa, involucrando cambios en las prácticas agrícolas, en los compromisos en mano de obra familiar, en dineros y tierras y modificaciones en los patrones de cooperación y responsabilidades. La voluntad del pequeño agricultor para hacer estos cambios dependerá de su percepción de los riesgos concomitantes, factor éste que deberá ocupar un lugar principal en las consideraciones de los planificadores tendientes a salvar la brecha entre la actitud presente del pequeño agricultor y la que se espera de él por anticipado. Mediante diálogos activos con los participantes locales, debe ser posible identificar los principales impedimentos para el proceso de cambio requerido por una tecnología nueva. Una vez hecha la identificación, es responsabilidad del diseñador el planear el proyecto de tal modo que ofrezca al pequeño agricultor la motivación necesaria para superar las limitaciones que obstaculizan el cambio.

Esta discusión identifica uno de los defectos básicos inherentes a muchos de los diseños efectuados en el pasado: el fracaso de los planificadores para definir los cambios de comportamiento requeridos en los pequeños agricultores. Ingenuamente, la hipótesis ha sido la de suponer que si todos los demás componentes de un proyecto están presentes, el cambio de comportamiento vendrá por añadidura. En lugar de hacer esta "suposición", nuestro argumento se basa en que el punto de partida en el diseño de un proyecto debe ser la determinación de los requerimientos de cambio de conducta del pequeño agricultor, y el

desarrollo -- con la participación de éste -- de los elementos necesarios para realizar dichos cambios.

## 2. La Determinación de los Componentes de un Proyecto

Con el fin de identificar el tipo de servicios y conocimientos que deben ser suministrados -- ya sea por el proyecto o por otras entidades locales -- será necesario disponer de un segundo grupo de datos. Deberá llevarse a cabo un estudio sobre la conveniencia de los siguientes elementos:

1. Investigación agrícola y desarrollo de paquetes tecnológicos adecuados a los pequeños agricultores;
2. Mecanismos para la transferencia del conocimiento agrícola a los pequeños agricultores;
3. Suministro de insumos agrícolas (tierras, mano de obra e implementos);
4. Crédito para el pequeño agricultor; y
5. Servicios de mercadeo.

## 3. Determinación del Foco de un Proyecto y de las Capacidades de las Organizaciones Locales.

En tercer lugar, es necesario disponer de datos con el fin de fijar el foco del proyecto -- el tamaño y localización de la población a ser cubierta por el programa -- y de determinar los mecanismos locales a través de los cuales se ejecute con mayor efectividad el proyecto. El foco del proyecto adquiere especial significación si el objetivo es el de favorecer a los pequeños agricultores. En áreas con una distribución relativamente equitativa de tierras, ingresos y poder, es posible un esfuerzo de desarrollo con una

cobertura amplia. Si, por el contrario, existe una gran disparidad en la tenencia de tierras, recursos y poder, será necesario limitar las actividades o el foco del proyecto a una porción definida de la población con el objeto de circunscribir la participación al grupo de los pequeños agricultores. Dado que los patrones de distribución no son siempre fácilmente evidentes, los planificadores deberán investigar en condiciones locales.

En cualquier caso, las organizaciones locales pueden ayudar en la ejecución del proyecto. En los proyectos estudiados, la presencia de una estructura organizativa local contribuyó significativamente a generar acción local y a mejorar las probabilidades de éxito. Muchos de los proyectos con mayor éxito crearon nuevas organizaciones o emplearon grupos ya existentes con el objeto de lograr la participación de todos los agricultores de una localidad dada. La efectividad de esta medida demostró ser mayor en aquellas áreas con una distribución homogénea de tierras y de recursos. En localidades que no cumplieran con esta condición, los proyectos por lo general atraieron los agricultores más progresistas y con mayores recursos, a menos que se hicieran esfuerzos especiales para asegurar la participación de los pequeños agricultores.

El grupo planificador debe primeramente identificar los patrones de organización existentes en el área del proyecto. Excepto bajo circunstancias extraordinarias, existirá un cierto grado de liderazgo, comunicaciones y de esfuerzos combinados en algunas empresas. Aun cuando estas agrupaciones no sean formalmente reconocidas, pueden servir como un vehículo útil de cooperación al proyecto. Nuestro análisis ha demostrado que la distribución de poder

dentro del área local es esencial para determinar si las organizaciones locales ya existentes pueden ser incorporadas a los proyectos de desarrollo, o si es posible crear nuevas agrupaciones sin medidas selectivas especiales. En 19 de los proyectos estudiados, las áreas locales estaban habitadas solamente por pequeños agricultores; en los 17 restantes coexistían pequeños y grandes agricultores.<sup>1</sup> En este último caso, será necesario emplear medidas especiales con el objeto de asegurar que los beneficios del proyecto no se concentren directa o indirectamente en los grupos ya enriquecidos.<sup>2</sup> Entre los ejemplos de tales medidas pueden citarse los siguientes:

- Restricción del número de miembros con un tamaño tal de tenencia de tierra, que excluya al gran agricultor;
- Aumento del costo de los servicios (incluyendo el crédito) hasta obligar a los grandes agricultores a buscar alternativas más baratas; y
- Establecimiento de un límite superior a los niveles de los servicios disponibles (incluyendo el crédito) de modo de ajustarlos a la cantidad de tierra que el pequeño agricultor pueda mantener.

Si una localidad posee una organización que satisfaga o pueda satisfacer los requisitos anteriores, entonces el proyecto podrá emplear incentivos para reforzar su administración interna, su liderazgo, y la cobertura de beneficiarios potenciales. Esto puede realizarse a través de entrenamiento, subsidios temporales, el uso de agrupaciones para la distribución de insumos, la asistencia al mercadeo y los servicios de extensión. Las organizaciones locales

---

<sup>1</sup>Se usaron medidas comparativas de tenencia de tierras para distinguir entre agricultores grandes y pequeños (Ver Tabla I-11, Volumen I, página 25)

<sup>2</sup>Debe recalcar que la riqueza no es el único índice de una estratificación social significativa y digna de especial atención. Se encontraron asociaciones tribales y religiosas que también merecieron consideración particular.

podrán también desempeñar ciertas funciones adicionales, vr.gr., servicios de crédito y extensión a los pequeños agricultores. Esta modalidad ha tenido éxito en los Programas Dirigidos de Crédito a la Producción Agrícola en América Latina.<sup>1</sup>

En el caso de que no existan organizaciones locales adecuadas para llevar a cabo las tareas mencionadas, entonces quedan dos alternativas. La primera consiste en que los promotores locales participen en la formación de agrupaciones locales.<sup>2</sup> La segunda es estimular la formación de instituciones locales durante las etapas posteriores en el desarrollo del proyecto, usando los incentivos del mismo para apoyar tales organizaciones.<sup>3</sup> Un método útil puede ser el empleo de crédito, aplicado colectivamente más bien que sobre los individuos, con el objeto de construir asociaciones locales que puedan, con el tiempo, convertirse en instituciones más formales.<sup>4</sup>

Nuestros datos no permitieron un análisis detallado de otras cuestiones claves relativas a organizaciones locales (tamaño óptimo, agrupaciones locales, etc.). Sin embargo, la conclusión clara derivada de los casos examinados fue

---

<sup>1</sup> Ver descripción sobre CREDICOOP, página K-12, Volumen II.

<sup>2</sup> Ver la descripción del proyecto DESEC, página G-2, Volumen II, como caso de un organizador local efectivo.

<sup>3</sup> El proyecto Cáqueza en Colombia encontró dificultades para promover el establecimiento de organizaciones locales. De ahí que, el proyecto se inició con un enfoque individual, y en su transcurso (sin demasiado estímulo por parte del personal del proyecto) los pequeños agricultores solicitaron y participaron en la formación de un centro de acopio y de una cooperativa de mercadeo. Ver descripción del Proyecto Cáqueza, p. H-2, Volumen II.

<sup>4</sup> Ver Compañía de Tabaco de Nigeria, p. F-13, Puebla, p. J-2, y el Plan del Maíz, p. J-17, Volumen II, para una discusión de los grupos de crédito.

la de que idealmente las instituciones locales deben controlarse localmente (talvez con asistencia técnica externa) y de que la mayoría de sus miembros deben conocerse mutuamente. En caso de existir la necesidad de afiliación a agrupaciones de nivel superior, éstas deben responder ante las organizaciones locales a través de contactos directos o indirectos con los participantes locales. En algunos casos, ésto ha conducido al establecimiento de unidades sin subsidio para efectuar compras y mercadeo, no sólo con el fin de promover los beneficios en el ingreso sino también para mejorar las posiciones de negociación y las capacidades de auto-suficiencia de los pequeños agricultores. Con relación al éxito del proyecto, sin embargo, la organización local, al nivel geográfico mínimo del proyecto, constituye el elemento más importante para la generación de participación local y de compromiso de recursos destinados al desarrollo del proyecto.

En épocas pasadas, la AID y otros patrocinadores internacionales han dado una alta prioridad al establecimiento de instituciones. Sin embargo, este elemento no debe ser considerado como un fin en sí mismo. Más bien, el énfasis debería colocarse en tratar de determinar si las organizaciones existentes de pequeños agricultores pueden ser aprovechadas, o si es necesario crear organismos nuevos con el fin de suministrar a los pequeños agricultores los medios para ayudarse a sí mismos. Sobre la base de que las organizaciones locales pueden ser vitales para el éxito del proyecto, el refuerzo o la creación de tales instituciones pueden ser integrados a las otras fases requeridas del proceso de diseño y ejecución.

## El Proceso para el Diseño de un Proyecto

### Recolección de los Datos Necesarios

Gran parte del conocimiento necesario para satisfacer los tres requisitos de información descritos anteriormente, reside en la población local. Un método sistemático y efectivo para extraer este conocimiento y ponerlo a la disposición de los planificadores, es ciertamente un requisito necesario, particularmente para proyectos grandes y multi-dimensionales. La experiencia obtenida con varios sistemas de recolección de información indica que los profesionales especialistas en desarrollo rural, asistidos por miembros del personal local, pueden efectivamente obtener datos de los pequeños agricultores. Durante el ciclo de una cosecha o de otro período agrícola, es posible obtener la información necesaria sobre los patrones socio-culturales, y de producción agrícola.

Por medio de visitas de reconocimiento y de entrevistas sin término fijo, los profesionales podrán extraer de los dirigentes y agricultores influyentes los puntos de vista relativos a las limitaciones de cambio lo mismo que sus reacciones a la introducción de un proyecto de desarrollo. La discusión con los residentes locales sobre los patrones de producción existentes debe ser complementada con la medida de los insumos y productos para cosechas críticas, de tal modo que la utilidad y los riesgos asociados con las prácticas agrícolas empleadas, puedan ser evaluados correctamente. Con el objeto de asegurar el uso de los datos, deberán incluirse un número de encuestadores ya sea en la estructura directiva del proyecto o en la unidad de planificación y evaluación. De otra manera, los

encuestadores serán los principales depositarios de gran parte del conocimiento obtenido como resultado del esfuerzo de recolección de la información.

Este tipo de recolección de información puede extenderse durante nueve meses de trabajo de campo. Sin embargo, es más eficiente y proporciona un número mayor de conocimientos operacionales que una inspección común.

En los proyectos examinados, se halló muy poco valor en las inspecciones con muestreos extensos a modo de censo, tanto para el diseño del proyecto, como para la obtención de un punto de referencia a ser usado posteriormente como índice del éxito del programa.

#### El Uso de la Recolección de Datos como Coadyuvante en la Ejecución del Proyecto

Mientras los recolectores de información siguen el curso del ciclo de la producción agrícola y determinan la dinámica socio-cultural local, pueden simultáneamente avanzar en la identificación de los dirigentes y organizaciones locales que muestren un buen potencial para la ejecución del proyecto. Mediante el establecimiento de un buen sistema de contactos con estos dirigentes y organizaciones, el encuestador puede iniciar la construcción de un sistema de comunicación bi-direccional con el objeto de canalizar información del proyecto a los participantes, lo mismo que para canalizar las reacciones e ideas de los participantes respecto al proyecto, hacia el proyecto mismo.

Los encuestadores deben además dar atención particular a los patrones existentes sobre tenencia de tierras, ingresos, y distribución de poder, sobretodo si se tiene en cuenta que el proyecto debe concentrarse con éxito en los pequeños agricultores e integrarse efectivamente al marco institucional

local. Tal como se mencionó anteriormente, deberá obtenerse información sobre los arreglos organizacionales existentes a nivel local, con el fin de evaluar la necesidad de mecanismos especiales que limiten los beneficios del proyecto a los participantes deseados. Estos arreglos dependerán de la localidad y, muy probablemente, será necesario modificar el enfoque del proyecto de acuerdo a las condiciones específicas de cada región.

Tanto el establecimiento del sistema de comunicación recíproca, como la necesidad de una evaluación permanente de las circunstancias locales que afectan los procedimientos operativos, constituyen dos razones adicionales para integrar los encuestadores originales al personal del proyecto.

#### Procesos Alternos de Diseño

No todos los proyectos requieren nueve meses para la etapa de recolección de la información, previa a la iniciación del proyecto. Si se pretende que el proyecto constituya un esfuerzo reiterado de investigación (cuya meta sea la de obtener la información necesaria para desarrollar recomendaciones mejoradas para aumentar la producción agrícola y el ingreso), entonces, el programa podrá comenzar con poco más que la cooperación activa de los participantes locales. Varios proyectos han sido iniciados con éxito en base a una sola actividad simple, vr.gr., la distribución de fertilizantes, cuando existían razones para creer que dicha actividad redundaría en beneficio de los pequeños agricultores. La información sobre el área en cuestión puede ser obtenida a través de esa actividad y, posteriormente, aplicada al diseño de otras etapas o actividades del proyecto.

## El Proceso de Ejecución de un Proyecto

### Introducción: La Flexibilidad como Elemento Necesario

Pocos proyectos pueden sobrevivir con una planificación rígida que fije, desde el comienzo de su ejecución, los enfoques de desarrollo, las prioridades, y los mecanismos para alcanzar el éxito. La mayoría de los proyectos con buenas calificaciones de éxito experimentaron por lo menos una revisión importante, cuando, al ser examinado, el plan demostró su ineffectividad. Esta flexibilidad es crítica, especialmente si la tecnología no está comprobada o si se carece de un conocimiento completo de las limitaciones locales afrontadas por los pequeños agricultores. El primer requisito del proceso de ejecución consiste en admitir la conveniencia de las revisiones del plan trazado y que estas pueden constituir esfuerzos tendientes a mejorar las probabilidades de éxito del proyecto.

### La Participación del Pequeño Agricultor y su Compromiso de Recursos en el Proyecto.

Se demostró ya la importancia de la participación y del compromiso de recursos por parte del pequeño agricultor, como determinantes claves del éxito de un proyecto. Esta acción local puede ser promovida notablemente si el personal del proyecto considera al pequeño agricultor desde el punto de vista de su valor como recurso vital y fuente de información que debe explotarse, y comparte con él las responsabilidades en la recolección de los datos y en la toma de decisiones durante la ejecución del proyecto. Con este propósito deberán establecerse lazos de comunicación, durante la etapa

de diseño, entre los encuestadores y los dirigentes y organizaciones locales.

Las actividades del proyecto deberán ser supervisadas simultáneamente a medida que el personal encargado recibe, a través de la mencionada red de comunicación, las impresiones y prioridades de los pequeños agricultores. Los datos deben indicar el progreso de todos los componentes del proyecto, incluyendo la "comprobación" de la tecnología recomendada y de su adaptación a las circunstancias locales, el uso de los métodos de extensión para la difusión de nuevos conocimientos agrícolas, el adecuado suministro de los insumos agrícolas, los programas de crédito y devolución y los canales de mercadeo. Este requisito de información y los datos necesarios para verificar si el proyecto está cumpliendo sus objetivos (y si, en realidad, estos objetivos beneficiarán al pequeño agricultor), implican la existencia de un sistema permanente de información.

Los Sistemas Efectivos de Información como Elemento de Apoyo a los Proyectos de Desarrollo Rural<sup>1</sup>

Desde su fase de ejecución un proyecto debe contar con un sistema de información que suministre un flujo continuo de datos pertinentes. Un sistema tal debe incluir servicios de monitoría, evaluación y diagnóstico con el objeto de mejorar el desempeño del proyecto. De particular importancia es la determinación de la incidencia de los beneficios del proyecto. Esto puede llevarse a cabo mediante el desarrollo y empleo de un sistema indicador

---

<sup>1</sup> Este es un breve resumen del análisis detallado presentado en el apéndice Dos, sobre los sistemas de información.

compuesto por los encuestadores rasos y los participantes del proyecto, como fuentes primarias de información. Los sistemas indicadores deben ser hechos a la medida para cada proyecto; deben ser diseñados conjuntamente por el personal del proyecto, los participantes y los profesionales especialistas en información.

El tamaño y el grado de sofisticación de este sistema dependerá de la magnitud y complejidad del proyecto; su grado de sofisticación no debe exceder las capacidades del personal del proyecto para recoger y analizar tales datos. De acuerdo a nuestro estudio, los resultados parecen indicar que en ausencia de presión o fondos externos, el sistema demostró ser, por lo general, incapaz de satisfacer las necesidades elementales del personal del proyecto. Por otro lado, al contar con los factores de apoyo externo, los resultados se limitaron frecuentemente a la recolección de un gran número de datos (algunas veces con costos considerables), de los cuales muy pocos fueron usados de una manera efectiva.

Debido a su incapacidad para entender cabalmente las razones que justifican un sistema de información o el uso que debe darse a los resultados, es posible que el personal y los participantes del proyecto no apoyen con entusiasmo las solicitudes para recolección de datos ni promuevan el empleo de éstos para influir en las decisiones políticas. La clave consiste en convencer a los encuestadores y usuarios potenciales del sistema, de que éste, en lugar de representar una amenaza, redundará en beneficios. Esta no es tarea fácil; sin embargo, su ejecución se facilita un poco si el sistema de información se concibe y desarrolla en las primeras etapas del proceso de diseño del proyecto.

## Mecanismos para asegurar el auto-mantenimiento de los beneficios de un Proyecto

Una preocupación especial durante la etapa de ejecución de un proyecto debe ser la de asegurar la continuidad de las actividades responsables de los beneficios del proyecto. A menudo, hemos observado el llamado "efecto globo", según el cual, el proyecto marchó a todo vapor mientras se disponía de personal y fondos externos, pero sufrió un colapso cuando aquellos fueron retirados. Creemos que existen dos vías para hacer que los beneficios del proyecto se auto-mantengan, las cuales deben seguirse simultáneamente. En primer lugar, es posible reducir gradualmente el costo de los servicios suministrados mediante la sustitución de los grupos "ajenos" costosos por participantes locales. Esto requiere un componente de entrenamiento, de modo que en un momento dado puedan desarrollarse las capacidades y los dirigentes locales para ser aplicados al proyecto. Este empalme puede tomar más de una generación, ya que no es posible transformar, de la noche a la mañana, los pequeños agricultores en administradores de empresa; existen, sin embargo, casos en los cuales el reemplazo de personal externo por agricultores recién entrenados y educados, o por miembros de sus familias, ha contribuido de manera significativa a la reducción de las necesidades de asistencia para el desarrollo.

El segundo componente de un esfuerzo hacia la auto-suficiencia es un vehículo con el cual el proyecto pueda recapturar parte de los beneficios en el ingreso obtenidos como resultado de las actividades del proyecto. Este mecanismo es dirigido generalmente por una organización local, la

cual suministra servicios a sus miembros y los cobra a medida que los participantes reciben los beneficios en sus ingresos. Si bien una organización local puede requerir un subsidio durante sus primeros años de funcionamiento, deberá, a su debido tiempo, ser capaz de satisfacer los gastos involucrados en el suministro de servicios de extensión, crédito, insumos y de mercadeo, y de cobrar a los participantes los beneficios recibidos. Este requisito del proceso de ejecución es un argumento más en favor de la utilización de las organizaciones locales como parte integral de un proyecto de desarrollo rural.

SECCION F

IMPLICACIONES PARA LA AID Y OTROS PATROCINADORES IMPORTANTES

Hemos identificado en las secciones anteriores los factores críticos, habiendo hecho el esfuerzo para delinear un proceso que, de ser seguido, optimizará las probabilidades de éxito de un proyecto. El propósito de esta sección es el de concretar las relaciones que dicho proceso guarda con los enfoques actuales que la AID (y otros patrocinadores extranjeros importantes) da al desarrollo y ejecución de un proyecto. A manera de introducción, las siguientes tablas presentan un cuadro global del papel que las agencias donantes internacionales desempeñan en los proyectos estudiados.

En este contexto, resulta útil la comparación del desempeño de proyectos con una alta dosis de ayuda externa (nacional o internacional) durante los primeros años de operación, con el de otros proyectos. La Tabla 1 muestra las calificaciones obtenidas por los proyectos en tres de los aspectos o medidas empleadas -- Exito Global, Acción Local Global y Perspectivas de Auto-Suficiencia -- lo mismo que la fuente y grado de la financiación para cada proyecto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Para los presentes fines, se excluyeron tres proyectos en la Tabla 1. Dos de ellos, el Programa de Promoción a las Empresas Agrícolas (PPEA) en Ecuador, y el Proyecto de Desarrollo Agrícola IBRD del Gambia, fueron proyectos de irrigación de cultivos arroceros. Su exclusión obedece al hecho de que este tipo de programas dieron buenos resultados, independientemente del proceso empleado en su diseño y ejecución. El Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad (SNDC) de Bolivia tampoco fué incluido debido a que el considerable préstamo concedido por AID se extendió durante muchos años después de su iniciación y el proyecto desarrolló con éxito su propio proceso de expansión.

TABLA 1 - INDICADORES SELECCIONADOS PARA PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL, CON ESPECIFICACION DE LAS FUENTES Y TIPOS DE ASISTENCIA EXTERNA

	Califi- cación en Exito Global	Califi- ción en Acción Lo- cal Global	Calificación en Perspectivas de Auto-Sufi- ciencia	Fuentes de Financiación Externa	Proyectos Oficiales que recibieron más de \$1 millón en donaciones o préstamos de agencias públicas, nacionales o internacionales, durante los primeros años de operación
Uboma/Nigeria	1.854	1.650	1.435	Privada Comercial	No
Tiv Bams/Nigeria	1.784	4.432	.727	Ninguna	No
IBRD/ADP/Gambia	1.158	1.650	1.199	IBRD	Si <sup>5</sup>
DESEC/Bolivia	1.034	3.011	.963	Organización Privada	No
PFEA/Ecuador	.983	-2.269	.727	AID	Si <sup>5</sup>
NTC/Nigeria	.969	2.601	1.671	Privada Comercial	No
CREDESCOOP/Paraguay	.659	1.776	1.435	AID	No
Biriwa/Gana	.575	2.016	1.435	Gobierno Alemán	No
CHIRPP/Gambia	.384	-1.052	-.924	Gobierno Chino (Taiwan)	No
ARMDF/Nigeria	.327	-.412	.020	Ninguna	No
KTDA/Kenia	.316	4.107	.963	IBRD, CDC, Privada Com.	No
Lirhembe/Kenia	.306	3.527	.727	Privada Caritativa	No
Puebla/Méjico	.299	.270	-.216	Fundación Privada	No
ASAR/Bolivia	.277	4.165	.256	Organización Privada	No
NCDS/Bolivia	.043	1.536	.256	AID	Si <sup>5</sup>
Plan Maiz/Méjico	-.029	1.344	-.452	Ninguna	No
ZTPP/Nigeria	-.050	-1.730	.727	Comercial Privada, FAO	No
CAH/Paraguay	-.118	-1.594	-.216	Ninguna	No
CGPD/Gambia	-.142	-2.204	.727	Ninguna	No
FECOAC/Ecuador	-.211	-.786	.020	AID	No
MRTC/Kenia	-.258	-.614	.020	Privada Caritativa	No
CSC/Gana	-.299	-.478	-.688	Privada Caritativa	No
GG/FAO/Gana	-.397	-1.120	-.452	FAO	No
Cáqueza/Colombia	-.419	-1.811	-.924	Gobierno Canadiense, AID	No
MVS/Gambia	-.471	.064	-.924	Privada Caritativa	No
Vicos/Perú	-.769	-.234	-1.160	Fundación Privada	No
MFC/Gambia	-.800	-1.772	-.924	Ninguna	No
Denu/Gambia	-.852	-3.651	-.452	Ninguna	No
Tetu/Kenia	-.857	-1.973	-.924	Ninguna	No
Leribe/Lesotho	-.896	-.647	-1.396	FAO/UNDF	Si
Cauca/Colombia	-1.058	-2.567	-1.160	AID	No
GGAP/Gana	-1.219	-3.045	-1.632	Gobierno Alemán	Si
Vihiga/Kenia	-1.230	-3.643	-1.396	AID	Si
Thaba Bosiu/Lesotho	N.A.	-3.718	-1.637	AID, IBRD	Si
Futuro/Colombia	N.A.	3.229	1.435	Privada Caritativa	No
Ordeza/Peru	N.A.	-.060	.727	AID	Si
Promedio <sup>4</sup>	.027	.000	.000		

1

Ref: Columna 5 de la Tabla II-1, Volumen I.

2

Ref: Columna 5 de la Tabla III-1, Volumen 1.

3

Ref: Columna 4 de la Tabla II-1, Volumen 1.

4

Para proyectos en los cuales se tuvieron datos.

5

Proyecto excluido de los cálculos estadísticos  
por razones discutidas en el texto.

N.A. = No Disponible

uh

En la Tabla 2 se pueden apreciar las calificaciones obtenidas por aquellos proyectos que recibieron considerable financiamiento público externo en los primeros años de operaciones, comparadas con otros proyectos. Las calificaciones promedias para los tres índices fueron significativamente inferiores en aquellos proyectos con un alto grado de financiación externa durante los primeros años, si se comparan con las calificaciones correspondientes de los otros proyectos.<sup>1</sup>

TABLA 2 - COMPARACION DE LAS CALIFICACIONES PROMEDIO OBTENIDAS POR LOS PROYECTOS

	Calificación en Exito Global <sup>2</sup>	Calificación en Acción Local Global <sup>3</sup>	Calificación en Perspectivas de Auto-Suficiencia <sup>4</sup>
Proyectos Oficiales que recibieron más de \$1 millón en donaciones ó préstamos de agencias públicas extranjeras durante los primeros años de operación <sup>1</sup>	-1.115	-2.222	-1.066
Todos los demás proyectos	.076	.364	.112
Promedio de los proyectos incluidos en las comparaciones anteriores.	- .043	- .028	- .066

1

Ref: Columna 5 de la Tabla 1. IBRD/ADP, PPEA y NCDS han sido excluidas por razones expuestas en el pié-de-página de la página 43.

2

Ref: Columna 1 de la Tabla 1. IBRD/ADP, PPEA y NCDS han sido excluidas por razones expuestas en el pié-de-página de la página 43.

3

Ref: Columna 2 de la Tabla 1. IBRD/ADP, PPEA y NCDS han sido excluidas por razones expuestas en el pié-de-página de la página 43.

4

Ref: Columna 3 de la Tabla 1. IBRD/ADP, PPEA y NCDS han sido excluidas por razones expuestas en el pié-de-página de la página 43.

1

Los cocientes y para las diferencias en los promedios entre los dos grupos fueron -2.72, -2.37 y -2.60 para éxito, acción local y perspectivas de auto-suficiencia, respectivamente. Todos estos cocientes tienen un índice de confiabilidad igual al 5%.

En resumen, los proyectos oficiales incluidos en nuestra muestra y que recibieron financiación considerable en los primeros años de operación no parecen estar desarrollándose con éxito. Una posible explicación podría ser la de que existen deficiencias serias en los procesos actuales de diseño y ejecución por parte de AID y otros patrocinadores importantes. Los siguientes párrafos contienen algunas consideraciones sobre estas deficiencias y sugerencias para mejorar la situación.

#### La Limitación del Tiempo

La experiencia pasada de AID y de otras agencias donantes sugiere que el tiempo es una limitación más seria que la carencia de fondos. Tal como se ha demostrado, un buen diseño para un proyecto requiere un conocimiento considerable de las condiciones locales, tanto tecnológicas como sociales, tanto estáticas como dinámicas. También hemos indicado que en aquellos proyectos que han alcanzado éxito, se ha contado con la participación del pequeño agricultor y con la de las organizaciones locales, las cuales han sido incorporadas o desarrolladas durante varias de las etapas del proyecto. Todo esto -- la adquisición del conocimiento de las circunstancias locales, la participación de los pequeños agricultores, -- toma tiempo. La AID parece adolecer de limitaciones en la variable tiempo, debido por lo menos a dos razones.

La primera se refiere a la presión para obtener y gastar los fondos anualmente apropiados y destinados a los proyectos. Este objetivo, que parece derivarse en gran parte del temor a que el Congreso reduzca las apropiaciones a AID en los años siguientes si no se comprometen las del

periodo presente, aparentemente recibe mayor prioridad que la cuestión del éxito o fracaso de un proyecto. La segunda presión temporal, tan contraproducente como la primera, es la necesidad aparentemente sentida de demostrar resultados significativos de manera rápida y amplia.<sup>1</sup>

Nuestra experiencia indica que, con recursos abundantes no es difícil producir resultados inmediatos,<sup>2</sup> pero por lo general se hace a expensas de los pequeños agricultores y de las instituciones locales, conduciendo frecuentemente al fracaso. Decimos que se hace a expensas del pequeño agricultor en el sentido de que los efectos inmediatos son más fáciles de obtener por medio del trabajo de los agricultores más progresistas y con mayores recursos. Como resultado de ello, se produce la eliminación de las instituciones locales, incapaces de competir con las actividades de un proyecto fuertemente subsidiado. Esto a menudo conduce en última instancia al fracaso del proyecto ya que los ejecutores del mismo deben, en muchos casos, imponer un nuevo sistema sobre una localidad, en lugar de adoptar el proceso, evidentemente más largo, de trabajar con la gente del lugar y con sus dirigentes. En este punto resulta conveniente hacer nuevamente mención del "efecto globo": el sistema se desinfla al suprimirse el flujo externo de fondos y retirarse el personal del proyecto.

---

<sup>1</sup>Otras agencias donantes importantes, tanto nacionales como internacionales, parecen ser susceptibles a las mismas presiones, aunque por diferentes razones. Si bien los grandes patrocinadores no corren el riesgo de ver sus fondos suprimidos en caso de no mostrar capacidad de gasto, sí existe una presión para "reciclar" dichos fondos, y lamentablemente, la capacidad para generar proyectos de desarrollo serios limita severamente la cantidad de fondos que pueden ser usados con este propósito.

<sup>2</sup>Recientemente, ha sido posible cumplir a menudo con este objetivo a través del suministro de fertilizantes, empleando programas subsidiados de crédito y en muchos casos por medio de una red de distribución subsidiada.

### La Limitación del Conocimiento

Otra razón por la cual las grandes agencias nacionales e internacionales muestran calificaciones tan pobres en cuanto al éxito de los tipos de proyectos de desarrollo que hemos examinado, consiste en la creencia de que el personal del proyecto, tanto nacional como extranjero, conoce exactamente lo que mejor conviene al pequeño agricultor. Aun más sería su reticencia para entablar un diálogo útil con los pequeños agricultores respecto a sus problemas y a la ayuda que el proyecto puede brindarles. Es tiempo de dejar atrás la noción de que los extranjeros "educados" (aun aquellos con excelentes atributos técnicos) conocen todas las respuestas a los problemas de la baja productividad rural, particularmente en el Africa, en donde los grados y expertos internacionales son mirados con reverencia injustificada. Esta actitud se vé reforzada con la introducción de consultores por corto tiempo, con el objeto de suministrar asistencia en el diseño o ejecución de un proyecto. Si bien estas inyecciones pueden ser útiles bajo ciertas circunstancias, nuestra experiencia indica que no son en modo alguno un sustituto del verdadero intercambio de información entre los pequeños agricultores y el personal del proyecto. En los casos en que tal intercambio ha tenido lugar, los "expertos" extranjeros no han vacilado en admitir que aprendieron tanto o más que los agricultores sobre los problemas involucrados en el desarrollo del proyecto.

### Hipótesis Relativas a los Cambios de Comportamiento de los Pequeños

#### Agricultores

Directamente relacionada con la limitación del conocimiento, está

el fracaso del proyecto para definir claramente los cambios de comportamiento necesarios, por parte del pequeño agricultores, para el éxito de sus actividades. Estos cambios deben ser definidos al comienzo del proceso de diseño, en lugar de darlos por "supuestos" en el trabajo de planificación, tal como se hizo en varios proyectos patrocinados por agencias importantes. En contraste con esta actitud, algunos proyectos sostenidos por firmas comerciales privadas definieron claramente los cambios de comportamiento requeridos y establecieron un diálogo con los agricultores para determinar sus obstáculos y los mecanismos para superarlos. La especificación de los tipos de participación y compromisos de recursos por parte del pequeño agricultor constituye un componente fundamental para alcanzar los objetivos del proyecto.

#### Limitaciones de las Medidas de los Beneficios de un Proyecto

La mayor parte de los grandes proyectos de desarrollo rural se han basado en medidas altamente limitantes de los beneficios de un proyecto: algunos usaron exclusivamente el cociente costo/beneficio; otros se concentraron en el costo por participante y aun otros midieron la producción agregada del área considerada como un todo o evaluaron factores tales como las ratas de devolución de préstamos otorgados. Con frecuencia, tales índices llegan a convertirse en objetivos, limitando al personal del proyecto a la búsqueda de los resultados prescritos por estos indicadores. Es posible, con el empleo de medidas con una definición más amplia del éxito de un proyecto, obtener los incentivos para motivar al personal del mismo a pensar en términos de los mecanismos para promover la capacidad

de auto-asistencia, el aumento de los conocimientos agrícolas, y la auto-suficiencia, a medida que los fondos externos van siendo retirados. Mediante la introducción de estos índices en el análisis del proyecto, se crea la posibilidad de que otros proyectos puedan iniciar de una manera deliberada la participación de la población local en la toma de decisiones y en los compromisos de recursos. La evaluación de los proyectos de la AID empleando a un mínimo las medidas que hemos definido, constituiría, a nuestro modo de ver, una mejora de los métodos actuales de evaluación.

#### La Necesidad de Información Permanente

Sobre la base de que el personal del proyecto está comprometido a llevar a cabo la monitoría, evaluación y reajuste de los enfoques del proyecto con el objeto de mejorar los resultados, es necesario además disponer de un flujo continuo de información pertinente, de un sistema de análisis y de un método para pasar de las recomendaciones de las unidades de planificación y evaluación a las actividades de revisión del proyecto. Hasta donde lo indican nuestros estudios, existen actualmente en funcionamiento muy pocas, o ninguna, unidades permanentes de información del tipo que hemos descrito. Es hora de que la AID provea la experimentación con sistemas indicadores de bajo costo; una vez obtenidos los resultados, deberá hacerse extensivo a todos los proyectos patrocinados por la AID, el empleo de estos sistemas, vr.gr., la información necesaria para mantener las operaciones diarias de un proyecto, lo mismo que para detectar su éxito y recomendar los ajustes a los enfoques existentes.

### La Necesidad de Flexibilidad

La información, las buenas intenciones y la acción local por si solas no salvarán un proyecto encerrado en un formato rígido y mal diseñado. La flexibilidad es necesaria, no para cambiar los objetivos globales, sino para modificar los enfoques, los vehículos organizacionales, los métodos de extensión y la investigación adaptativa, hasta encontrar soluciones comprobadas y aceptadas por los pequeños agricultores de la localidad. Debido a la modalidad de financiación (o quizá más a una dinámica interna que inunda los grandes proyectos con un gran número de expertos extranjeros) es difícil cambiar de dirección, aun en aquellos proyectos que se encuentran en vías de fracasar. Creemos sinceramente que si se practicaran "autopsias", la incapacidad para prestar atención, para participar, para obtener compromisos de recursos y para cambiar el diseño de un proyecto, figurarían entre los factores principalmente responsables del naufragio de muchos de los proyectos de desarrollo iniciados en el Tercer Mundo.

Sin lugar a dudas, un mensaje muy claro resulta de estas consideraciones y tiene relación directa con los procedimientos adaptados por la AID, y otras agencias donantes, para justificar el desarrollo de un proyecto. Se desperdician tiempo y papeleo para definir exáctamente la manera de operación de un proyecto durante la duración del mismo. Mirado retrospectivamente, resulta insensato y muy poco significativo todo el esfuerzo hecho para determinar la operación de cada componente

de un proyecto en base al indicador costo/beneficio. Este tipo de descripciones, si bien puede constituir tema de amena lectura "póstuma", tiene a menudo un impacto negativo al congelar el diseño de un proyecto que simplemente no tiene la menor probabilidad de éxito.

### El Mensaje Más Valioso

Una de las resultantes de nuestro estudio reviste una importancia tal que vale la pena insistir en su repetición. La mejor ayuda que un experto puede dar al pequeño agricultor consistirá muy raramente en grandes cantidades de dinero para maquinaria o desarrollo de infraestructuras. El verdadero apoyo será, más bien, el establecimiento de un plan, basado en las realidades de la situación particular del pequeño agricultor, mediante el cual éste pueda avanzar y progresar independientemente de la asistencia externa extranjera.

### Conclusión General

Nuestra conclusión general -- en realidad la meta de nuestra investigación -- es la de que será necesario introducir cambios fundamentales en los procedimientos de identificación, diseño y ejecución utilizados por AID y otras agencias internacionales de asistencia, si se quieren obtener los beneficios del desarrollo para el pequeño productor rural, de un modo tal que éstos puedan adquirir un carácter de permanencia. En el pasado, los responsables frecuentes del fracaso de un proyecto han sido las concepciones erradas o la información inadecuada sobre las prioridades del pequeño agricultor y los mecanismos alternos mediante

los cuales pueden realizarse estas aspiraciones. Lamentablemente, estos son factores que un extraño no puede descubrir durante el corto tiempo en que por lo general se generan los proyectos de asistencia externa. Es necesario disponer de un conocimiento detallado del proceso mental y del comportamiento del pequeño agricultor, además de contar con su plena confianza, todo lo cual exige un mínimo de tiempo para su desarrollo.

Es necesario sepultar el procedimiento simplista mediante el cual un grupo inicial de diez expertos se trasladan durante diez días a un país, para identificar un proyecto que implica una inversión de más de diez millones de dólares. Asimismo, deben eliminarse los informes increíblemente detallados de 150 páginas en los que se especifican exactamente los procedimientos y pasos a seguir durante la ejecución de un proyecto. También debemos olvidar las extensas evaluaciones externas, detalladas hasta la saciedad y basadas en los insumos empleados, las construcciones terminadas y los fondos gastados. En lugar de todo esto, debe existir una sana apreciación de las impresiones, intereses, y consideraciones de riesgo de los pequeños agricultores.

En este punto es necesario considerar un interrogante de importancia fundamental: será razonable suponer que, dadas las limitaciones bajo las cuales operan las grandes agencias de asistencia, éstas son capaces de llevar a cabo el proceso que hemos esbozado para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo para los pequeños agricultores? Esta pregunta no puede ser contestada satisfactoriamente en el momento actual, ya que apenas ahora empieza a tomar forma la preocupación sobre los grandes defectos de los procedimientos tradicionales.

Concientes de las limitaciones de tiempo, de conocimientos y de procedimientos, con las cuales operan las grandes agencias de asistencia, nos permitimos ofrecer varios enfoques posibles, compatibles con el proceso esbozado, y que pueden ser adoptados por estos organismos.

Un camino sería el de tomar un enfoque "orgánico" para el desarrollo del proyecto, lo cual supone la identificación de una actividad muy simple que pudiera redundar en beneficio del pequeño agricultor.<sup>1</sup> El período de ejecución del objetivo inicial del proyecto (uno o dos de los primeros años) puede ser empleado para determinar actividades adicionales que aumenten la participación y los beneficios del pequeño agricultor. Si bien esta táctica requiere atención individual a las necesidades de cada localidad (para asegurar la superación de las limitaciones locales que entorpecen la adopción de una tecnología nueva), no impide el desarrollo y la ejecución de programas nacionales o regionales. Por ejemplo, no existe a priori una razón que se oponga a la aplicación de esta alternativa simultáneamente en varias localidades geográficas separadas dentro de un país, ya que lo que verdaderamente cuenta para el éxito de un proyecto es el proceso mediante el cual se diseñan e introducen las actividades a nivel local, y no el número de áreas que reciben los beneficios de un programa de desarrollo rural.<sup>2</sup>

Una segunda posibilidad sería la de suponer que las grandes agencias

---

<sup>1</sup>Nuestro estudio sugiere, sin embargo, que tal identificación no constituye en sí misma una tarea fácil.

<sup>2</sup>Obviamente, éste proceso requiere personal de alto calibre -- tanto local como externo -- lo cual constituye un verdadero cuello de botella en el desarrollo y ejecución de buenos proyectos.

donantes, dadas las presiones externas y las restricciones operativas, no poseen una efectividad directa en el diseño y ejecución de los proyectos, de acuerdo a los patrones sugeridos por nuestros resultados. Esto, a su vez, indicaría que una mejor canalización de la atención de tales agencias podría efectuarse en actividades tendientes a identificar, o crear, y a apoyar instituciones menores, las cuales funcionan en los países en desarrollo y están en mejores condiciones para seguir el proceso que hemos recomendado, actuando de este modo como intermediarios de las grandes agencias. Es posible que esta alternativa requiera un cambio tan dramático en el modus operandi de las grandes agencias como el que implicaría la adopción directa del enfoque examinado en este documento. Con todo, no vemos otras alternativas, sobretodo si los grandes donantes realmente desean ayudar al pequeño agricultor.

A N E X O    A

PROYECTOS INCLUIDOS EN EL ESTUDIO

PROYECTO

TIPO

PATROCINADOR

A F R I C A

GAMBIA

B-2	Proyecto Chino, para Producción de Arroz Irrigado, División Upper River	Cultivo Específico	Taiwan
B-12	IBRD Proyecto de Desarrollo Agrícola, División MacCarthy Island	Producción de Arroz Irrigado, incluyendo un componente para el diseño de un proyecto integrado de desarrollo agrícola.	IBRD; gobierno de Gambia.
B-22	Centros Mixtos Agrícolas (nacional)	Entrenamiento de agricultores y extensión mediante el uso de trabajadores para-profesionales	Gobierno de Gambia
B-31	Esquema de Vegetales Mixtos, División Occidental	Introducción de Producción de Cebolla y Creación de Asociaciones Agrícolas Femeninas	Gobierno de Gambia; Institución Cooperativa de Gambia; <u>Freedom from Hunger</u>
B-40	Contrato de Empaque del Maní, División Occidental	Innovaciones en cosechas específicas a través de movimientos cooperativos.	Unión de Cooperativas de Gambia.; Gobierno de Gambia.

GANA

C-2	Programa Agrícola del Comité de Servicio Cristiano, Regiones Norte y Superior	Introducción de Innovaciones Tecnológicas simples mediante estaciones agrícolas	Consejo Cristiano de Gambia; Consejo Mundial de Iglesias
C-15	Proyecto Ganano-Alemán, Regiones Norte y Superior	Distribución de Fertilizantes, transformado luego en un esfuerzo para ayudar a los pequeños agricultores	Gobierno de Alemania Occidental; gobierno de Gana.
C-24	Proyecto del Gobierno de Gana/FAO para uso de fertilizantes, Región Volta	Desarrollo de Cooperativas e introducción de semillas mejoradas de maíz y uso de fertilizantes	PNUD/FAO; Gobierno de Gana.

	<u>PROYECTO</u>	<u>TIPO</u>	<u>PATROCINADOR</u>
<u>GANA (Cont.)</u>			
C-31	Programa de Desarrollo de Biriwa, Area de Cape Coast	Desarrollo de Pueblos pescadores mediante actividades de desarrollo comercial y de la comunidad	Gobierno de Alemania Occidental y el Gobierno de Gana.
C-38	Proyecto de chalotes de Denu, Distrito de Denu, Región del Volta.	Crédito a mediano y largo plazo para expansión de la producción de chalotes	Cooperativa local; Banco de Desarrollo Agrícola de Gana.
<u>KENIA</u>			
D-2	Programa Especial de Desarrollo Rural de Vihiga, Provincia Occidental	Programa Integrado de desarrollo rural	USAID; gobierno de Kenia
D-11	Programa Especial de Desarrollo Rural de Tetu, Provincia Central	Programa experimental de extensión agrícola dirigido a minifundistas atrasados	Universidad de Nairobi; gobierno de Kenia
D-20	Cooperativa de Multi-Servicios de Lirhembe, Provincia Occidental	Programa de desarrollo social y agrícola dentro de un área geográfica pequeña, iniciado por un miembro del Parlamento local.	NOVIB, organización de caridad holandesa; gobierno de Kenia
D-31	Organización para el Desarrollo del Té, Kenia, Región de Tierras Altas	Esfuerzo comercial controlado por el gobierno para aumentar la producción de los pequeños agricultores	Gobierno del Kenia, <u>British Commonwealth Development Corporation</u> ; IBRD/IDA.
D-43	Centro Rural de Entrenamiento de Maasai, Distrito de Kajiado	Prácticas para el mejoramiento de producción de ganado, entrenamiento y establecimiento de actividades comerciales	Consejo Nacional Cristiano de Kenia

PROYECTO

TIPO

PATROCINADOR

LESOTHO

E-2	Proyecto de desarrollo rural de Thabu Bosiu, Instituto de Thaba Bosiu	Esfuerzo intensivo para mejorar la producción agrícola, la infraestructura rural y las prácticas de conservación	IBRD/IDA; USAID; gobierno de Lesotho
E-12	Esquema Piloto Agrícola del Leribe Distrito de Leribe	Programa experimental para desarrollar paquetes tecnológicos y soluciones para mejorar la producción agrícola, con aplicación a otras regiones de Lesotho	PNUD/FAO; gobierno de Lesotho

NIGERIA

F-12	Programa para el desarrollo del arroz y del maíz de Abeokuta, estado occidental.	Introducción de insumos mejorados, incluyendo mecanización, mediante grupos de agricultores	Ministerio de Agricultura y Federal del Estado Occidental; FAO y USAID durante las primeras etapas
F-13	Compañía de Tabaco de Nigeria, Estado Occidental	Introducción de curado de tabaco por procesos de ahumación	Compañía de Tabaco de Nigeria; Compañía de Tabaco Anglo-Americano
F-23	Proyecto de Producción de Tomate de Zaria, Estado Norte Central	Producción de tomates irrigados, a través de asociaciones de agricultores para el procesamiento comercial	Gobierno del Estado Norte Central; FAO; Cadbury Ltd.
F-32	Tiv "Bams" y Asociación de Agricultores Estado de Benue Plateau	Programa de Ahorro y Crédito para los pequeños agricultores indígenas	Ninguna
F-42	Uboma, Estado Este Central	Proyecto integrado de desarrollo rural	Shell-BP Nigeria; Gobierno del Estado Este Central

PROYECTO

TIPO

PATROCINADOR

A M E R I C A L A T I N A

BOLIVIA

G-2	Centro para el desarrollo social y económico DESEC (nacional)	Promoción de instituciones rurales y de agencias de asistencia rural que patrocinan proyectos para la generación de ingresos por pequeños agricultores.	MISERIOR (Obispos Católicos Alemanes); OXFAM (otros donantes privados europeos); Fundación Interamericana
G-15	Proyecto ASAR/ARADO para la Producción de Papa y mejoramiento de semillas, Cochabamba	Promoción de Tecnologías para aumentar rendimientos en la producción de papa sobre una base de riesgos compartidos con pequeños agricultores organizados	ASAR, Asociación de Artesanos y Servicios Rurales; agencia de DESEC, MISERIOR.
G-24	Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad (NCDS) (nacional)	Desarrollo de la comunidad en el sector rural	Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad; Gobierno de Bolivia; USAID

COLOMBIA

H-2	Proyecto de Cáqueza, Desarrollo Rural del ICA, Región Oriental de Cundinamarca	Proyecto Piloto para adaptar tecnologías de altos rendimientos de cosechas a las necesidades del pequeño agricultor	Instituto Colombiano Agropecuario ICA; USAID
H-17	Programa de Desarrollo Rural del ICA para el Norte del Cauca, Valle del Cauca	Proyecto Piloto para adaptar tecnologías de altos rendimientos de cosechas a las necesidades del pequeño agricultor	Instituto Colombiano Agropecuario ICA; USAID
H-28	Futuro para la Niñez, Antioquia	Programa de Desarrollo de la Comunidad con Promoción de Proyectos de Auto-Asistencia para beneficio de la Niñez	Futuro para la Niñez; gobierno de Colombia (Ministerio de Salud)

PROYECTO

TIPO

PATROCINADOR

- |      |   |  |   |
|------|---|--|---|
| I-2  | Programa de Promoción a la Empresa Agrícola (PPEA), Cuenca del Guayas | Producción y Desarrollo de infraestructuras de crédito para las cooperativas agrícolas | Departamento de Fondos Financieros, Banco Central; USAID Banco de Desarrollo Nacional (BNF) |
| I-14 | Crédito para la Producción Agrícola Dirigida FEEOAC (nacional)        | Crédito para la producción agrícola dirigida a los pequeños agricultores               | FEEOAC; Banco Cooperativo; USAID  |

MEJICO

- |      |                                 |   |  |
|------|---------------------------------|---|--|
| J-12 | Plan Puebla, Estado de Puebla   | Proyecto Piloto para adaptar la tecnología moderna del maíz a los requisitos del pequeño agricultor en regiones secas | Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT); Fundación Rockefeller |
| J-17 | Plan del Maíz, Estado de Méjico | Plan de crédito para la producción de maíz mejorado de alto rendimiento   | Estado de Méjico, Departamento de Desarrollo de la Agricultura y la Ganadería (DAGEM)          |

PARAGUAY

- |      |  |   |  |
|------|--|---|--|
| K-2  | Asociación de Usuarios de Crédito Agrícola de la CAH | Asistencia técnica, crédito y proyecto de grupos de mercadeo con agricultores organizados | Caja Agraria de Habilitación (CAH); gobierno de Paraguay |
| K-12 | CREDICOOP, Crédito a la Producción Agrícola Dirigida | Crédito a los pequeños agricultores para producción agrícola dirigida                     | CREDICOOP; CUNA; USAID                                   |

PERU

- |     |   |  |  |
|-----|---|--|--|
| L-2 | La Comunidad de Vicos, Departamento de Ancash | Desarrollo de la Comunidad y Modernización Rural mediante el establecimiento de instituciones democráticas en una sociedad indígena. | Universidad de Cornell; Instituto Indígena del Peru. |
|-----|---|--|--|

PROYECTO

TIPO

PATROCINADOR

PERU (Cont.)

L-14

Empresa de Desarrollo Rural, ORDEZA/  
RDD, Huaraz, Departamento de Ancash

Planeación, construcción y finan-  
ciación de proyectos para la gene-  
ración de ingreso en comunidades  
rurales

División de Desarrollo  
Rural de la Agricultura -  
Alivio del Terremoto Peruano  
Gobierno del Peru; USAID

62