

CENTRO
INTERAMERICANO
DE
DESARROLLO
RURAL Y
REFORMA
AGRARIA

Mimeografiado

No.124



LA ACELERACION DEL DESARROLLO AGRICOLA

Tomado: The Agricultural Development Council, Inc.



Bogotá, Septiembre 1.969

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica

"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional." La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

LA ACELERACION DEL DESARROLLO AGRICOLA*

=====

Dos metas diferentes pero relacionadas entre sí, y dos medios diferentes pero complementarios son importantes para el diseño de medidas tendientes a acelerar el desarrollo agrícola.

Las dos metas son: crecimiento agrícola y bienestar rural^{1/} El crecimiento agrícola es una medida de progreso para aumentar la producción agrícola. El bienestar rural es una indicación de la calidad de vida de aquellos que viven en pueblos pequeños y en el sector rural.

Por qué deben considerarse simultáneamente estas dos metas en programas para acelerar el desarrollo agrícola? En parte porque el actual potencial para el desarrollo agrícola es tan diferente en distintas regiones de cada país y, en parte porque las ganancias de los agricultores varían mucho debido a causas fuera de su control.

El grado al cual cada agricultor pueda aumentar la producción dependerá de la ubicación de su finca, la naturaleza de sus suelos, la cantidad y distribución de la humedad del suelo, y un cúmulo de factores micro-climáticos. Además depende de la disponibilidad de nueva tecnología útil para fomentar el potencial de rendimiento de los cultivos y ganados para los cuales la región es apropiada, con una red de carreteras, con instituciones comerciales y financieras que dan a cada agricultor un fácil acceso a los suministros y equipo que necesitan y, a los mercados y sus productos. Como las regiones difieren notablemente en la medida que llenan estas condiciones, prestar atención especial sólo al crecimiento agrícola, resultaría en aprovechamiento de los escasos recursos en aquellas regiones de mayor potencial inmediato explotable.

Pero la consecuencia de esto dentro de cada país sería ignorar la necesidad para una mejor forma de vida de todos aquellos que viven y cultivan donde el potencial de crecimiento en un futuro cercano es menor. Con la difusión de teoría sobre justicia económica, así como sobre crecimiento económico y el aumento en muchos países de gobierno popular, tal perspectiva es inaceptable política y socialmente.

El otro argumento para dar atención al bienestar rural tanto como a los canales de desarrollo agrícola proviene de la importancia de: a) una cuidadosa producción agrícola, y b) las decisiones de los agricultores acerca del uso de nuevos implementos y equipos para incrementar la producción agrícola. Estas dos decisiones dependen de que el agricultor reciba una retribución adecuada por su experiencia, dedicación e inversiones financieras. Por mucho tiempo los agricultores en muchos países han sido tratados como ciudadanos de segunda

* Tomado: The Agricultural Development Council, Inc. Report for 1967 p 6-12 (Traducción).

^{1/} Estas dos metas y sus interrelaciones son discutidas en libro publicado anteriormente por el Doctor Rainer Schickele, Council Associate, Agrarian Revolution and Economic Progress, Frederick A. Praeger, New York, 1968.

clase, utilizada por una aristocracia o por las ciudades para beneficio de su interés. Si los agricultores tienen que aumentar la producción deben verlo en su propio beneficio, y una atención especial a varios aspectos de bienestar rural, ayuda a obtener este resultado.

Las relaciones entre las dos metas de crecimiento agrícola y bienestar rural son complejas. Cada una debe seguir la luz de los efectos que ésta tiene sobre la otra.

Los dos medios de alcanzar el crecimiento agrícola son: expansión agrícola y medidas que aumentarían la productividad agrícola.

La expansión agrícola ocurre cuando se compra tierra adicional para producción, utilizando mano de obra adicional y más tipos de implementos y equipo de los mismos que estaban previamente en uso. En gran parte fué la expansión agrícola la que caracterizó la agricultura Americana a través de los siglos IXX y principios del XX. Ocurrió una expansión agrícola cuando los agricultores Filipinos se trasladaron a Mindanao, los agricultores Javeneses al sur de Sumatra y los agricultores Brasileños al oeste de Paraná. Aunque las posibilidades de expansión agrícola futura varía grandemente de un país a otro y de un continente a otro, las oportunidades para hacerlo están presentes en la mayoría de los países. Se requerirán grandes inversiones (para el desmonte de tierras, irrigación e investigación para encontrar el uso más productivo de tierras que aún no están cultivadas) pero es posible lograrlo.

La otra fuente de crecimiento agrícola es aumento de la productividad agrícola. Aumentar la productividad implica cambios en la calidad de semillas compradas, la calidad y cantidad de fertilizantes, pesticidas e implementos utilizados, cambios en la capacidad productiva de la tierra; cambios en el manejo de las prácticas de cultivo y ganadería o una combinación de éstos. Este tipo de desarrollo agrícola ha sido notable en los Estados Unidos desde la II Guerra Mundial, ha sido importante en el Japón desde principios del siglo y recientemente en Taiwan, Europa Occidental y en regiones de otros países tales como Pakistan y la India.

Las oportunidades para aumentar la productividad agrícola son todavía mayores que las que existen para la expansión agrícola. Sin embargo, proceso de aprovechar estas oportunidades es diferente y mucho más complejo. Al usar se más tierra, trabajo y equipo, el aumento de la productividad agrícola requiere una multitud de cambios no sólo en métodos agrícolas, sino también en una gran cantidad de actividades, industrias, instituciones y modos de pensar en cada sociedad nacional. Es a esta variedad de cambios y actividades a que nos referimos en la segunda sección, como los "componentes del desarrollo agrícola". Todos son necesarios y esenciales para aumentar la productividad agrícola, tanto en nueva tierra cultivada como en regiones de cultivo ya establecidas. En resumen, una de las ventajas de la expansión agrícola que es también rara vez utilizada, es la oportunidad que ésta proporciona de crear de por sí una serie completa de oportunidades para aumentar la productividad agrícola, no impedida por una estructura rural permanente en existencia, pero si inapropiada.

LOS COMPONENTES DEL DESARROLLO AGRICOLA

En nuestra reciente reconsideración del programa del Consejo de Desarrollo Agrícola, hemos encontrado útil examinar el desarrollo agrícola teniendo siete componentes básicos:

1.- Investigación Agrícola

Con excepciones menores, es imposible aumentar la productividad agrícola sin investigación agrícola comprensiva, continua y general. Esta investigación debe incluir cultivos y ganadería para obtener variedades más productivas y mejores razas. Debe incluir investigación de suelos, medios de combatir plagas y enfermedades, métodos de manejo de suelos húmedos, y otras prácticas de zootecnia. Además deberá incluir la determinación de las combinaciones más ventajosas de las empresas de cultivos y de ganado para fincas individuales en cada región, y estudios de la economía y otros incentivos o no incentivos que influyen en los agricultores para adoptar o no las oportunidades mejoradas de producción que tienen disponibles.

Tres características necesarias del programa de investigación agrícola son importantes en cada país. Primera, debe ser comprensivo, ya que cambiando solamente una variedad o un fertilizante, o una práctica de protección de cultivo, o una herramienta agrícola, relativamente se gana poco. Estos son factores complementarios que usualmente necesitan considerarse simultánea y conjuntamente dentro de un mismo programa de investigación. Segundo, debe ser continuo, en parte porque las razas y poblaciones de malos organismos siguen cambiando, en parte porque los precios relativos de insumos y productos agrícolas siguen cambiando, y en parte porque los equipos y prácticas agrícolas que pueden ser nuevos hoy, están siempre lejos de ser lo mejor que el hombre puede utilizar y aún prácticas más productivas van a necesitarse en un muy inminente futuro. Tercero, debe ser suficientemente amplio porque los suelos, la humedad, los factores climáticos, y los precios varían mucho de una localidad a otra.

2.- Producción y distribución de suministros y equipo agrícola

La investigación agrícola, básica como es, representa solamente un potencial más alto para la producción agrícola. Los agricultores no pueden usar un "potencial", ellos solamente pueden usar semillas, fertilizantes, pesticidas, herramientas.

Una de las mayores diferencias entre los países más desarrollados con los menos desarrollados es que los primeros ya tienen, o les es más fácil construir industrias y facilidades para la multiplicación de semillas, para convertir los resultados de la investigación en provisiones y equipo agrícola. En los países menos desarrollados tales facilidades son escasas, y costosas. Debido quizá a que en los Estados Unidos ha sido posible conseguir que firmas particulares aprovechen los resultados de investigación para explotarlos comercialmente, los americanos que han ido al exterior en

programas de asistencia técnica frecuentemente han abandonado o se han sentido incompetentes para enfrentarse a este problema. Sin embargo, recientemente un gran número de organizaciones comerciales, tanto en los Estados Unidos como en el extranjero han desarrollado un interés para ayudar a hacer frente a esta necesidad particular de desarrollo agrícola en todo el mundo.

3.- Una estructura rural progresista

La producción agrícola se realiza en fincas. Ya que aumentar la productividad requiere el uso de provisiones y equipo agrícola (incorporando tecnología mejorada) que debe comprarse, solamente en esas fincas que están situadas dentro de las localidades agrícolas es en donde estas provisiones y equipo ya están disponibles y por tanto puede esperarse que la producción aumente. Tanto los insumos de producción como los productos agrícolas deben transportarse, generalmente a grandes distancias. En consecuencia existe una especie de "patrón del campo" que es necesario si el desarrollo agrícola ocurre y continúa. Es un patrón caracterizado por una red de carreteras rurales que permita que cada región esté a una distancia razonable de una carretera aceptable, y una distribución de mercados en pueblos, en los cuales los distribuidores de provisiones y equipo agrícola, y productos agrícolas estén dentro de una distancia de viaje de dos o tres horas de cada finca. Tal estructura rural puede contribuir aún más al rápido desarrollo agrícola cuando está suplementado por ensayos locales de verificación para asegurar las combinaciones más productivas de prácticas agrícolas bajo condiciones locales, por agentes locales técnicamente competentes de un servicio de extensión agrícola para ayudar a acelerar la adopción de prácticas mejoradas, y por agencias locales de crédito para la producción agrícola.

4.- Mejoramiento de tierras

En muchos lugares, el desarrollo agrícola requiere por sí sólo mejoramiento de la tierra. Con el desarrollo, los insumos de producción agrícola vienen de fuentes muy lejanas de la misma finca. Las semillas y pesticidas se compran. Ciertos nutrientes para las plantas son proporcionados por fertilizantes. Pero la tierra -- el suelo y su configuración -- continúa siendo de gran importancia.

En vastas áreas particularmente en donde las temperaturas del aire conducen al crecimiento de cultivos durante todo el año, la irrigación es de mayor importancia. En tales regiones es posible la producción si se puede proporcionar irrigación durante todo el año.

En otras regiones, y frecuentemente en las mismas, el desagüe es también de importancia considerable. Por lo tanto, el mejoramiento de la tierra por sí misma, además de aumentar la disponibilidad del transporte del campo y facilidades de mercadeo y otros servicios agrícolas, constituye un componente principal del desarrollo agrícola.

5.- Diferenciación regional de actividades relacionadas con desarrollo agrícola.

El desarrollo agrícola nunca procede a paso uniforme dentro de un país. Análisis de experiencia actual en diferentes países recientemente han revelado las principales razones, y ésta experiencia puede ahora generalizarse. Hablando ampliamente, cada país puede dividirse dentro de aquellas regiones que tengan: 1) un alto potencial inmediato, 2) un alto potencial futuro, o 3) un bajo potencial para desarrollo agrícola. Los que tienen un alto potencial inmediato son las regiones que tienen los suelos, la topografía, el clima y la humedad del suelo apropiados para sostener una producción más alta teniendo los resultados de investigación comprobados que hacen posible un aumento inmediato de la producción. Se pueden necesitar esfuerzos adicionales, pero éstas son actividades que pueden ponerse en operación y podemos ver los resultados relativamente con rapidez. Otros lugares en cada país tienen alto potencial futuro. Estas son regiones que teniendo los suelos, la topografía y el clima para sostener una producción más alta, deben tener primero las medidas de mejoramiento de tierras, tales como irrigación o investigación para encontrar medios factibles de explotar los recursos existentes, o ambos, y probablemente en un espacio de tiempo apreciable antes de que puedan completarse. Todavía hay lugares en muchos países que tienen un bajo potencial para desarrollo. Puede ser que no tengan los suelos, topografía o clima apropiados, o que los recursos de irrigación no estén disponibles. Sin embargo, buscar alguna brecha tecnología que puede ahora percibirse, no parece posibilitar un desarrollo agrícola apreciable en tales lugares.

La clasificación de las partes cultivadas actualmente de cada país, dentro de estas tres categorías tiene una doble importancia.

Por una parte, esto indica en dónde, dentro de un país debe ser enfatizado cada componente de desarrollo agrícola. Si una región de alto potencial inmediato no tiene una estructura rural progresista que cubra el área completa, o un abastecimiento de provisiones agrícolas y no hay disponible equipo adecuado para atender la demanda, las actividades para solucionar estas deficiencias deben recibir mayor prioridad. Pero sería impropio prestar igual atención a esas mismas actividades en una región de alto potencial futuro obtenibles mediante facilidades de irrigación y/o investigación adaptadas, ya que el potencial de la región solamente puede convertirse en "inmediato" después de que se haya realizado un cabal cumplimiento de las últimas actividades.

Al mismo tiempo, la clasificación de las regiones de un país en base de su potencial para desarrollo agrícola puede ayudar a establecer las demandas separadas para el crecimiento agrícola y bienestar rural. En el pasado, ha habido enorme desperdicio de recursos tratando de dar a todas las partes de un país los mismos programas específicos para estimular el desarrollo. Si en vez de esto, a cada parte de cada país se le proporcionara actividades que fueran específicas a sus propias necesidades peculiares para el completo desarrollo, cada región del país, dentro

de los límites de lo posible, estaría mejor abastecida . El procedimiento sabio y eficaz consiste en explorar en dónde existe alto potencial inmediato; tomar las medidas necesarias para convertir las regiones con un potencial futuro en inmediato; y emprender otros programas no agrícolas para aumentar el bienestar de la gente que vive ahora en regiones de bajo potencial agrícola.

6.- Educación y adiestramiento de técnicos agrícolas

Cada uno de los componentes del desarrollo agrícola tiene sus propios aspectos técnicos y necesidades. Las actividades relacionadas a cada uno pueden organizarse y conducirse efectivamente solamente por personas especializadas, con experiencia y conocimientos. Esto es lo que conduce a muchos a ver la educación y adiestramiento como factor primordial entre los componentes del desarrollo agrícola. "Si un país tiene suficiente gente que comprenda sus necesidades y está técnicamente preparada para atender esas necesidades, el desarrollo ocurrirá, y así entre más gente preparada tenga un país, será más rápido su desarrollo".

Es la gente quien lleva a cabo el desarrollo, y su eficacia está profundamente condicionada por la clase de educación y adiestramiento que recibe.

Como todos los otros componentes de desarrollo agrícola, el valor de la educación y el adiestramiento depende de su naturaleza y su calidad y de cómo se lleva a cabo, cuándo y a quiénes está disponible. Para que esto sea más efectivo, necesitamos ofrecerlo como una actividad secundaria a aquellas personas que están comprometidas la mayoría de su tiempo en actividades agrícolas, proporcionando servicios a agricultores, desarrollando una estructura rural progresiva, mejorando la tierra, o haciendo una u otra de las muchas tareas que el desarrollo agrícola requiere. Para muchas personas en diferentes etapas de su vida, la educación y adiestramiento necesitan ser una actividad ininterrumpida de tiempo completo. Lo que es más importante es que no haya separación entre el adiestramiento y la acción. Particularmente en un campo como el desarrollo agrícola, donde todavía tenemos mucho que aprender, la educación, el adiestramiento y la acción necesitan ser interlacionadas y unidas, todo a un mismo tiempo.

7.- Políticas públicas apropiadas, organización y administración

La tasa de desarrollo agrícola está vitalmente influenciada por: 1) una amplia variedad de políticas públicas, 2) el modo en que los programas públicos son organizados, y 3) el modo en que tales programas son administrados.

Políticas : Las políticas de tenencia de la tierra, precios, impuestos y políticas monetarias tienen un marcado efecto en los incentivos de los agricultores para aumentar la producción y en los incentivos de

intereses industriales y comerciales para atender las necesidades de provisiones y equipo agrícola. Las políticas con respecto a desarrollo agrícola y demás, determinan el énfasis relativo que los diferentes tipos de desarrollo reciben. Las políticas con respecto a la participación de los ciudadanos en el gobierno afectan el alcance en el cual grupos diferentes de gente creen tener alguna responsabilidad y pueda tener algún poder en las actividades del desarrollo.

Organización: La organización de actividades del gobierno tienen una tendencia a crecer fuera de las necesidades ad hoc de un momento crítico. Una vez establecidas esas formas de organización tienden a percibir sin una revisión rigurosa apropiada y sin considerar que las circunstancias cambian. Las actividades de investigación frecuentemente proliferan en agencias autónomas separadas. Esencialmente actividades relacionadas, como irrigación o formulación de políticas de precios agrícolas, están divididas frecuentemente entre distintas agencias sin coordinación alguna. Por otra parte actividades que realmente necesitan atención individual de diferentes agencias, frecuentemente están combinadas en una sola agencia que no las puede manejar en forma efectiva, como en el caso en que el desarrollo agrícola es considerado como una de las varias responsabilidades de un Ministerio de Recursos Naturales.

Administración: Es la forma específica como son dirigidas las actividades públicas, como también la forma en que se intenta realizarlas, se enmarca frecuentemente el desarrollo agrícola. Las actividades del desarrollo requieren un tipo diferente de administración del aplicable en muchas actividades de "control" gubernamental. La administración efectiva de desarrollo puede variar considerablemente en su forma, de acuerdo a diferentes patrones culturales nacionales, pero los nuevos programas generalmente requieren nuevos tipos de administración.