CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 22

POLITICAS DE ASISTENCIA TECNICA AL SECTOR AGROPECUARIO

Por:
Alberto Franco

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.

POLITICA DE ASISTENCIA TECNICA AL SECTOR AGROPECUARIO

Alberto Franco *

Cómo podría aumentarse el "impacto" (eficiencia) de la asistencia técnica para el sector agropecuario en Colombia? O, en otras palabras, cómo es posible obtener un mayor "producto " de la labor de la asistencia técnica con recursos financieros como los actuales?

Aquí se argumenta que una mayor eficiencia de la asistencia técnica al sector agropecuario podría obtenerse, (1) adoptando métodos de operación que permitan llegar, mediante contactos directos, a una proporción mayor de la población agrícola, (2) concentrando la asistencia técnica en las regiones en donde su contribución a los objetivos de la política agraria sean mayores, (3) uniendo la asistencia técnica a otros servicios como el crédito y la comercialización; y a inversiones como carreteras y provisión de agua, que constituyen deficiencias críticas en las regiones de trabajo de los programas de asistencia técnica.

Para propósitos de este documento se entiende por asistencia técnica (1) las actividades de educación en la administración de la finca y el hogar (extensión agrícola) y (2) la provisión conjunta de insumos tecnológicos (semillas, fertilizantes) y de comercialización de la producción.

Adopción de métodos "masivos" de contacto directo

Como el personal de asistencia técnica es reducido, también lo es el número de beneficiarios y la superficie que alcanza a cubrirse. Se necesita entonces, adoptar métodos de trabajo que permitan llegar a una proporción mayor de la población agrícola.

Hacia 1961/62, el personal profesional dedicado a asistencia técnica en Colombia se estimó en 877 personas /1. Este número incluye personal de dirección y suprevisores, excluye personal subprofesional, y se refiere a entidades oficiales nacionales y departamentales y a gremios y federaciones.

Lo reducido de este personal puede señalarse en términos de la población activa agrícola, como del número de fincas y del número de hectáreas en cultivo en el país. Así en 1960 se estimó una población agrícola activa de 2.650.000 personas /2; una superficie en tierras en cultivos permanentes, temporales y en descanso de 4.817.000

---

* Economista Agrícola Adjunto del IICA-CIRA

1/ CIDA. Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en la América Latina: Colombia, Washington: Unión Panamericana, s.f. p.46

2/ CIDA. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola. Washington: Unión Panamericana, 1965, p.28.

Has. en las regiones pobladas /1; y 1.437.410 fincas /2. Esto implica las siguientes relaciones:

Población activa / número de técnicos	:	3.030 personas/técnico
número de fincas / número de técnicos	:	1.640 fincas/técnico
número de hectáreas / número de técnicos	:	5.700 hectáreas/técnico

Si se aceptara que un técnico puede atender directamente una finca por día-activo (o sean 250 fincas en el año), o en su defecto una extensión hasta de 1.000 Has., se tendría que la asistencia técnica estaría llegando como a un sexto de las fincas totales y/o de la superficie cultivada en agricultura. Aunque estos datos son aproximaciones preliminares, ellos señalan el orden de magnitud (5/6 u 85%) del número de fincas (de familias campesinas) y de hectáreas que no reciben asistencia técnica.

Para cubrir una proporción mayor de las fincas y familias campesinas podría, por un lado, aumentarse el personal subprofesional y de líderes o jóvenes campesinos que trabajan en la asistencia técnica. Por ejemplo, la Federación Nacional de Cafeteros tenía en 1965 un total de 77 ingenieros agrónomos y 336 prácticos cafeteros. Ello permitió realizar 91.616 visitas a fincas en el año /3. El número de visitas podría ampliarse aún más (en el caso de pequeños agricultores), con el suo de líderes de vereda, o jóvenes campesinos de la vereda, preparados y supervisados por los prácticos agrícolas. En Senegal, se han obtenido resultados positivos (en términos de aumento de la producción) mediante el empleo remunerado de jóvenes, seleccionados en la comunidad, para participar en campañas agrícolas en donde se difunden unas pocas prácticas a la vez. Este personal es entrenado y supervisado por prácticos agrícolas que a la vez lo son por técnicos profesionales /4. Aunque el uso de líderes y jóvenes campesinos puede reducir la "calidad" de la asistencia técnica impartida, la menor distancia social entre el agente de cambio y el agricultor debe facilitar el proceso de comunicación y difusión. Además, la supervisión adecuada y la difusión de pocas prácticas a la vez puede reducir los riesgos en la calidad de la asistencia.

Para agricultores en grande escala, pudieran apoyarse sistemas o modalidades de los " Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria" (CREA), usandos con éxito en Argentina. El sistema consiste en

---

1/ CIDA. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola. Washington: Unión Panamericana, 1965, p. 19

2/ Ibid. p. 75

3/ Federación Nacional de Cafeteros. Campañas técnicas, anexo del Informe del Gerente General al XXVI Congreso Nacional de Cafeteros, Bogotá Nov. 1965. p 26

4/ Ferragut, C. Estudio de la organización y funcionamiento de un sistema de extensión agrícola, orientado al incremento acelerado de la pro

la formación de grupos hasta de 12 productores que contratan un técnico agrícola. El grupo intercambia experiencias y la parte "activa" de la difusión de conocimientos está mayormente bajo la responsabilidad de los productores que han ensayado y adoptado prácticas mejoradas /1. Un impulso a la contratación de la asistencia técnica cuando se aplica el crédito agrícola sería también conveniente para estos grupos de grandes agricultores.

Concentración de la asistencia técnica donde su productividad sea mayor

La localización geográfica de las actividades de asistencia técnica ha sido, en parte, producto del azar y en parte de la existencia de facilidades de operación. Esto de por si no asegura el uso más eficiente de los recursos técnicos y financieros disponibles. En otras palabras, existen regiones en donde puede producirse mayores "resultados" con la asistencia técnica y ellas deben preferirse para localizar sus operaciones. Los mayores "resultados", en términos de la política agraria colombiana hacen relación al aumento de empleo e ingresos de pequeños agricultores; la redistribución de recursos productivos; el aumento de la producción y la productividad de ciertos productos agropecuarios; y el mejoramiento de la comercialización y el abastecimiento urbano /2.

Esto implicaría que la asistencia técnica, para ser más eficiente, debería concentrarse en las regiones (1) donde sea posible aumentar el empleo y los ingresos rurales para una proporción mayor de la población de pequeños agricultores; (2) donde hayan faltado los servicios de asistencia técnica; (3) donde sea posible aumentar en mayor grado la producción y la productividad. El mejoramiento de la comercialización de la producción puede mejorar los ingresos de los agricultores y se considera aquí como un instrumento de la política de ingresos.

Cuáles serían las regiones donde es posible aumentar el empleo y los ingresos del mayor número de agricultores a través de la asistencia técnica? Estas regiones parecen ser aquellas en donde predominan las fincas de tamaño mediano, explotadas por el productor y su familia. En este tipo de unidades agrícolas es posible, en general, aumentar los ingresos y el empleo con la introducción de nuevas actividades y el mejoramiento de la existentes. No es este el caso de las fincas muy pequeñas (minifundio) donde la escaséz y calidad de la tierra impone restricciones severas al uso de unidades adicionales de trabajo y administración. En el otro extremo, o sea el de las fincas grandes, se presentan dos situaciones diferentes. En la finca grande explotada a niveles bajos de eficiencia (latifundio), no existe en general interés por mejorar la administración y/o los administradores delegados no tienen mayor poder de

---

1/ Facrea. Qué es un CREA? Buenos Aires: Domingo E. Taladriz. 1966

2/ Franco A. Bases de una política agraria y de abastecimiento para Colombia, Bogotá: IICA-CIRA, 1966

decisión. Y en la finca grande explotada eficientemente, la estructura de costos de los factores estimula comunmente el uso de formas de capital en lugar de mano de obra. Estas condiciones no hacen de la finca grande un "sujeto" adecuado para los esfuerzos de aumentar los niveles de empleo. En el caso de ingreso, los niveles están arriba del promedio y ello justifica que los esfuerzos limitados del Estado se concentren en servir a los agricultores en escalas más bajas de ingreso.

De escogerse las fincas "medianas" como principales recipientes de la asistencia técnica, la labor a realizar aún es de mucha magnitud. Se estima que el número de explotaciones de 5 a 50 hectáreas era de cerca de 317.000 en 1960, sobre un área de 4.4 millones de hectáreas.

Las regiones en donde la ausencia de servicios de asistencia técnica ha sido mayores parecen ser las zonas de minifundio y las de fincas familiares. Una redistribución de los servicios del Estado haría de estos tipos de propiedades los recipientes prioritarios de la asistencia técnica. Con todo, en las zonas de minifundio, el papel de la asistencia técnica es muy limitado, y en ellas deben aplicarse con prioridad otros instrumentos de política como la reforma agraria y la colonización. Por ello, quedarían las fincas de tamaño mediano como receptoras principales de la asistencia técnica, en el esfuerzo del Estado por redistribuir más ampliamente los recursos y servicios.

Las regiones en donde es posible aumentar en mayor grado la producción y la productividad, con la ayuda de la asistencia técnica serían aquellas (1) con adecuadas condiciones ecológicas para los productos a obtener, (2) con buena clase de suelos, disponibilidad de infraestructura y cercanía a centros de consumo, o puertos de exportación, (3) en donde existe interés de los agricultores en aumentar la producción. En general, la unión de estas condiciones permite la producción a menores costos unitarios.

Los artículos agropecuarios cuyo fomento se ha considerado más importante son los siguientesÑ carne de res, leche, papa, maíz, trigo, arroz, platano y fríjol; cacao, lana y oleaginosas; y algodón, tabaco y banano /1. La asistencia técnica debería entonces concentrarse en las zonas óptimas de producción de estos artículos.

Dentro de las características que hacen que una zona sea óptima para la producción pueden encontrarse toda clase de tamaños de fincas y de sistemas de tenencia. Por ejemplo: cerca a las grandes ciudades del país predominan fincas pequeñas y medianas altamente tecnificadas, que se especializan en la producción de artículos perecibles para el consumo urbano. También hay fincas pequeñas y medianas dedicadas a la explotación

---

1/ Véase al efecto: Ministerio de agricultura, Plan cuatrienal de 8 productos de consumo popular, Bogotá, 1967; Ministerio de Agricultura, Plan cuatrienal de fomento de exportaciones menores. Bogotá, 1968 (en preparación).

del café en áreas con suelos e infraestructura adecuada (zona del Quindio, por ejemplo). O fincas extensas, eficientemente explotadas, dedicadas a la caña de azúcar, banamo, algodón y otros productos. En las primeras debería concentrarse la asistencia técnica oficial y en las segundas la de entidades gremiales y privadas, ya que los agricultores comerciales están en mejores condiciones para contratar la asistencia técnica privada.

La asistencia técnica y la atención a las deficiencias críticas

La eficiencia de la asistencia técnica podría verse incrementada cuando ella se otorga en unión de otros servicios o inversiones cuya ausencia constituye el principal factor limitante de los objetivos del productor (mayor producción y/o mayores ingresos y/o menores riesgos). La asistencia técnica, en su modalidad de extensión agrícola, es una "respuesta" al problema de falta de información técnica. Pero en muchas ocasiones el mayor problema de los agricultores no es la falta de información. O aún, si lo fuera, se hace necesario proveer insumos complementarios como el crédito, las vías de acceso, la irrigación, para poder aplicar la información otorgada a través de la asistencia técnica.

Esto plantea, para los programas de asistencia técnica la necesidad de (1) descubrir cuál o cuáles son esos factores limitantes y (2) concentrarse en su atención, bien a través de su unión con servicios existentes que busquen la solución de esos problemas críticos o mediante el estímulo a la formación de grupos de trabajo y de presión.

Sobre el trabajo conjunto de programas de asistencia técnica con otros servicios, existen varias experiencias en Colombia. Por ejemplo, el servicio de extensión de la Federación de Cafeteros trabaja conjuntamente con el Banco Cafetero. Los préstamos otorgados por la banca privada, y controlados por Agrocrédito, deben estar ligados a la asistencia técnica.

Faltaría, entonces, coordinar los servicios de otras instituciones de crédito y comercialización con los servicios de asistencia técnica. De esta manera podría lograrse una contribución mayor de esos servicios al desarrollo de la agricultura.

/yrm.-

Material Didáctico
N°23

GUIA SUGERIDA PARA EL PLANEAMIENTO DE PROGRAMAS DE CAMBIO RURAL PLANEADO EN EXTENSION

Por:
Juan Díaz Bordenave *

I.- AL NIVEL DEL COMITE DE PLANEAMIENTO DEL SERVICIO DE EXTENSION (con la participación del Comunicador).

1.- Investigación de la situación global

A.- DE LA ZONA

a.- Demográfica
b.- Estructura fundiaria
c.- Producción agropecuaria
d.- Características socioeconómicas
e.- Instituciones activas
f.- etc. (VER BOSQUEJO PARA EL ESTUDIO DE LA COMUNIDAD RURAL en el libro de Sociología de Alers-Montalvo).

B.- DE EXTENSION

a.- Estructura
b.- Personal
c.- Presupuesto
d.- Vehículos, equipos
c.- Colaboración de otras agencias, etc.

2.- Determinación de los problemas básicos que constituyen puntos de estrangulamiento para el desarrollo de la zona, dentro del plan nacional.

3.- Lista de los problemas prioritarios o centrales.

4.- Análisis de los problemas prioritarios en términos de sus dimensiones más importantes, y selección de las dimensiones más decisivas.

5.- Análisis de los cambios que podrían solucionar los problemas (Ej. legislación nueva o modificada, creación de instituciones, fijación de incentivos económicos, cambios de actitudes, introducción de prácticas, etc).

---

* Jefe, Servicio Interamericano de Comunicación, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA - Lima.

6.- Investigación de las Barreras que se oponen a cada objetivo específico y selección de las barreras más importantes, para atacarlas.

Las barreras pueden ser de diverso tipo:

Estructurales (tenencia de la tierra, falta de zoneamiento, instituciones deficientes).

Económicas (ingresos bajos, precios de insumo altos, baja elasticidad de la demanda, etc).

Agronómicas (ecología, clima, tipo de empresa agrícola).

Tecnológicas (prácticas actuales, conocimiento técnico).

Sociales (facciones, legitimación negativa, lealtad a grupos).

Políticas (estructura de poder, proximidad a elecciones).

Culturales (religión, tabúes, tradiciones, relaciones familiares).

Psicológicas (actitudes, imagen, falta de confianza en gobierno).

7.- Fijación de objetivos

1.- Objetivo general: mejoramiento que se desea obtener.

2.- Objetivos específicos: barreras que se piensa atacar.

3.- Metas: índices crecientes de mejoramiento mediante los cambios introducidos.

Criterios

a.- Ataque sólo de las dimensiones decisivas de los problemas prioritarios.
b.- Es posible para el agricultor, y por consiguiente el objetivo es realizable en el término del plan y con los recursos disponibles;
c.- puede expresarse en términos cuantitativos, de operaciones o actos externos;
d.- Tiene efectos multiplicativos y se obtendrá mayor impacto con menor costo;
e.- No tiene efectos colaterales negativos.

II.- AL NIVEL DEL PROGRAMA DE COMUNICACION DEL SERVICIO DE EXTENSION

No todos los objetivos del programa de cambios que el Servicio de Extensión desea obtener, pueden ser alcanzados mediante la Comunicación, aunque en la mayoría de ellos ésta puede ayudar. Así por ejemplo,la obtención de nueva legislación, la fijación por el Gobierno de una nueva política de precios, la modificación de instituciones existentes, etc., son objetivos que por lo general se alcanzan mediante negociaciones y no mediante campañas de comunicación.

De ahí que se reserve la acción de la Comunicación sobre todo para la promoción de nuevas ideas o práctica entre los agricultores.

Esto no significa que no puede usársela para promover movimientos de opinión pública, que sean favorables a los otros pbjetivos de cambio del Servicio de Extensión. En esta guía, sin embargo, nos concretaremos al planeamiento de la Comunicación para introducir una idea o práctica en el campo, la cual ya ha sido escogida por el Comité o División de Planeamiento en el nivel anterior de esta guía. Ahora detallaremos sólo el trabajo propio del Comunicador.

1.- Análisis de las características de la práctica a recomendar:

a.- Profundidad del cambio que la práctica provoca:

- Cambios en los materiales o equipo solamente, sin cambiar las técnicas u operaciones (Ej. una nueva variedad de semilla).
- Cambios en las operaciones existentes con o sin cambios en materiales o equipo (Ej. cambio en la rotación de cultivos).
- Cambios que incluyan nuevas técnicas u operaciones (Ej. siembra en contorno).
- Cambio total de la empresa agrícola (Ej. de cultivo de caña de azúcar o ganadería).

b.- Ventajas relativas sobre las prácticas que reemplaza.

c.- Compatibilidad con valores y experiencias de los agricultores.

d.- Complejidad o dificultad de entender y usar.

e.- Divisibilidad, o posibilidad de ensayarla en escala limitada.

f.- Comunicabilidad, o facilidad de explicarla a otros.

2.- Análisis del <u>tipo de aprendizaje</u> que la nueva práctica implica:

a.- asociación de dos conceptos (Ej. asociar clorosis foliar con falta de N);

b.- seguir procedimientos o secuencias (Ej. manejo de un tractor).

c.- aprender un principio (Ej. enfermedades son causadas por microbios);

d.- aplicar un principio (Ej. aislar animales para evitar contagio).

3.- Determinación de los públicos a los cuales se debe llegar para promover la introducción de la práctica (sexo, nivel económico, localización geográfica, grupo ocupacional, tipo de empresa agrícola).

4.- Investigación de la etapa en que se encuentran los públicos en cuanto a conocimiento y adopción de la práctica (Ignorancia, conocimiento, indiferencia, interés, evaluación, ensayo, decisión inminente, adopción reciente, adopción antigua, desadopción, etc.).

5.- Determinación de los factores de resistencia (ver lista de barreras) de parte de los agricultores. así como de los factores de receptividad tales como necesidad sentida, incentivos económicos, incentivos sociales, ventajas percibidas de la práctica, relación con prácticas ya adoptadas, actitud favorable de los líderes, etc.).

6.- Determinación de los líderes locales, tanto formales como informales.

7.- Formulación de mensajes adecuados para los diversos públicos, durante las etapas sucesivas del programa de comunicación.

a.- etapa de atención (información)
b.- etapa de interés y evaluación (motivación)
c.- etapa de promover la decisión de ensayar (persuación)
d.- etapa de promover la decisión de adoptar (persuación)
e.- etapa de implantación de la práctica (instrucción)
f.- etapa de mantenimiento de la adopción (interpretación)

8.- Análisis de las respuestas probables a cada mensaje, por parte de los distintos públicos, a saber:

Respuesta deseada completa
Respuesta deseada parcial
Respuesta deseada algo modificada
Respuesta diferente de la deseada pero no contraria a ella
Respuesta contraria a la deseada
Respuesta que promete la respuesta deseada en el futuro
Ninguna respuesta.

9.- Previsión de mensajes alternativos después de tener en cuenta las reacciones o respuestas posibles de los públicos (replaneamiento).

10.- Selección de medios para cada mensaje

11.- Selección de tratamientos para cada medio para cada mensaje

12.- Cálculos de costos comprendidos en el uso de cada medio.

13.- Calendario de actividades de comunicación durante el período fijado

14.- Distribución de responsabilidades para cada actividad.

15.- Esquema de evaluación a usar durante el programa y final del mismo.

/yrm.-

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO No. 24

ANALISIS COMPARATIVO DE ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL ESTILO POPULAR Y TECNICO EN ESPAÑOL

Por Fernando Monge
Abdo Magdub
Jaime Gutiérrez

Bogotá, Abril de 1968

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 publica-

ANALISIS COMPARATIVO DE ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL ESTILO POPULAR Y TECNICO EN ESPAÑOL

Por Fernando Monge*
Abdo Magdub**
Jaime Gutiérrez***

Summary

A study of some stylistic characteristics of the Spanish language was undertaken with the purpose of comparing "popular' and technical" style. Significant differences were found between the two styles in terms of number of nouns, number of verbs, and number of passive voices used. The nomber of adjectives and adverbs did not show significant differences. When data were compared to previous results obtained in another study done for the English language, results appeared to follow a parallel trend.

INTRODUCCION

El estudio del lenguaje ha sido preocupación de los intelectuales a través de la Historia. Ha dado origen a la disciplina de la Lingüística y más recientemente, a su nueva conexión con la Psicología, llamada Psicoling"uística (23).

A pesar de que el estudio del lenguaje tiene implicaciones en las Ciencias Sociales, en la Filosofía y en la Educación, para los fines de este artículo no es necesario analizarlas en detalle. Baste con señalar que el lenguaje, por ser el principal medio de comunicación entre los humanos, constituye un campo de estudio promisorio, no solamente desde el punto de vista práctico en relación con su efectividad para transmitir información, sino también desde el punto de vista de sus implicaciones teóricas, como se puede apreciar por ejemplo, en las teorías de la Semántica General (18).

---

* IICA Zona Andina, con licencia de estudios en la Universidad de Wisconsin, Departamento de Periodismo Agrícola. Dirección actual: IICA-CIRA, Bogotá. (apartado aéreo 14592)

** Escuela de Agricultura, Chapingo, México. Con licencia de estudios en la Universidad de Wisconsin

*** Departamento de Comunicación, ICA, Tibaitatá, Bogotá. Con licencia de estudios de la Universidad de Wisconsin.

Uno de los aspectos del estudio del lenguaje es el análisis de las características de estilo. En el idioma Inglés se han realizado muchos estudios objetivos sobre ciertos factores estilísticos del lenguaje y han tenido tanto aplicaciones prácticas, como es el caso de las fórmulas de "lecturabilidad" (5, 7), como implicaciones de carácter básico, como se ilustra con los usos del procedimiento Cloze (31) para medir inteligencia en Psicología.

Sin embargo, en Español, son muy pocos los estudios objetivos sobre las características del lenguaje que se pueden encontrar al revisar la literatura pertinente. Spaulding (28) desarrolló una fórmula de "lecturabilidad" y actualmente se llevan a cabo algunos trabajos relacionados con este tema en la Universidad de Wisconsin (1, 21, 27); pero en general, se puede decir que la mayoría de las publicaciones en Español que se relacionan con el estudio del lenguaje, se preocupan mas bien de lo que debería ser, en lugar de lo que en realidad es, esto es, de la "corrección" del lenguaje, antes que del uso real del mismo.

El propósito del presente artículo es el de hacer un análisis objetivo de algunas características básicas del estilo en Español y establecer una comparación entre los estilos "popular" y "técnico" en los términos definidos más adelante. A pesar de que los autores no consideran este estudio un informe final sobre los factores estudiados, tienen la esperanza de que los resultados sobre los cuales se informa, constituyan un punto de partida para futuros trabajos en este campo.

METODOLOGIA

1. Las Variables: Sobre la base de estudios previos realizados en Inglés (17, 30, 35) se escogieron como variables independientes los siguientes factores:

   - número de sustantivos,
   - número de adjetivos,
   - número de verbos,
   - número de adverbios, y
   - número de verbos en voz pasiva.

2. La Muestra: Para la muestra en el estilo "popular", se escogieron al azar 10 artículos del libro La América Latina de Hoy (3), el cual es una colección de ensayos escritos por prominentes figuras internacionales de la América Latina. Se consideró que el estilo de estos autores representa el tipo de literatura polémica que se encontraría, por ejemplo, en las páginas editoriales de muchos periódicos latinoamericanos. Por tanto, el término "popular" no se refiere en este artículo al estilo que prevalece en las novelas modernas o al tipo de literatura que ha dado en llamarse actualmente "literatura de bolsillo".

Para representar el "estilo técnico" se escogieron también al azar, 10 artículos tomados de varias publicaciones científicas en el campo de las Ciencias Agrícolas (4, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 26, 29, 32).

Se tomaron 5 muestras de 100 palabras en cada artículo, y se contaron las variables antes mencionadas. Las cifras que se presentan en el Cuadro 1, por tanto, son promedios de estas cinco muestras. El número total de palabras involucradas en el estudio fue de 10.000.

3. Reglas para el estudio: Los autores usaron las siguientes definiciones en el proceso de contar palabras:

Sustantivo = nombre de personas, animales o cosas
Adjetivo = palabra que determina o modifica al sustantivo
Adverbio = palabra que modifica al verbo, adjetivo u otro adverbio
Expresión verbal = palabra o palabras que denotan estado, acción o pasión. Por tanto, las formas simples o compuestas, activas o pasivas de verbo se contaron como una palabra en la muestra y se anotaron como expresiones verbales

Voces pasivas=

(a) Tipo de construcción en la cual el objeto se usa en caso nominativo, después el verbo en voz pasiva (i.e. con el verbo auxiliar ser o estar) y luego el ablativo agente. Por ejemplo, La semilla fue sembrada por el labrador (pasiva), en lugar de El labrador sembró la semilla (activa).

(b) Se consideró también voz pasiva la llamada Pasiva Refleja, en la cual se usa el pronombre se en forma impersonal. Por ejemplo, Se sembró la semilla (pasiva refleja), en lugar de La semilla fue sembrada (pasiva corriente) (20).

Signos = Los signos tales como % se contaron y analizaron como si estuvieran escritos en palabras, por ciento .

Números = Los números se contaron como una palabra.

Cuadros, Notas= Los cuadros, notas de pie de cuadro o de página, se omitieron en la muestra.

Siglas = Las palabras formadas por iniciales (siglas) tales como INIAP (por Instituto Nacional de Investigaciones AGROpecuarias), se contaron y analizaron como una sola palabra.

Participios = Los participios se contaron y analizaron por su oficio en la oración, no necesariamente como verbos.

Gerundios e Infinitivos= Se consideraron verbos, a no ser que desempeñaran funciones de sustantivo, como en la oración El cosechar a tiempo es importante.

Cuadro 1. Número de verbos, sustantivos, adjetivos, adverbios, y verbos en voz pasiva, en 20 muestras en Español, de literatura "popular" y "técnica". (Tamaño de la muestra: 5.000 palabras para cada estilo).

ESTILO POPULAR

Referencia Número	Verbos	Sustantivos	Adjetivos	Adverbios	Voces Pasivas
2	14.2	22.2	12.8	2.2	1.6
10	14.6	25.0	8.2	3.4	0.8
24	12.2	25.0	12.8	2.8	1.8
33	11.6	25.4	9.4	1.6	1.4
11	8.2	24.2	19.0	6.4	0.8
25	11.8	26.2	13.0	4.6	0.4
22	8.0	27.6	17.2	4.0	0.4
9	12.4	25.6	8.4	3.8	1.0
6	11.4	25.4	13.8	3.2	1.0
34	10.2	22.2	11.6	3.6	3.0
Total	114.60	248.80	126.20	35.60	12.20
Promedio	11.46	24.88	12.62	3.56	1.22
Variancia	4.79	2.78	12.44	1.75	0.60

ESTILO TECNICO

15	6.4	30.6	19.8	2.6	3.4
16	7.4	28.8	11.6	2.4	2.8
14	6.8	25.8	19.8	2.8	2.2
26	11.8	22.6	16.0	3.8	3.0
29	6.6	27.6	15.4	5.2	3.4
19	7.4	28.0	14.8	2.4	3.2
4	10.0	25.4	17.2	6.4	2.2
13	8.4	29.0	16.2	1.0	4.8
12	8.0	25.2	10.8	3.8	2.2
32	9.2	28.6	12.4	2.6	3.0
Total	82.00	271.60	153.00	33.00	30.20
Promedio	8.20	27.16	15.30	3.30	3.02
Variancia	2.92	5.60	10.00	2.42	0.61

4. Cuenta y Análisis: Los artículos se asignaron al azar a los autores para contar las variables involucradas. Los datos se sometieron a la prueba de "t" para significancia entre los dos estilos, usando la fórmula que para muestras pequeñas da Freund (8).

RESULTADOS

El Cuadro 1, muestra el número de verbos, sustantivos, adjetivos y verbos en voz pasiva en las muestras analizadas.

Los valores de "t" obtenidos en las comparaciones para cada una de las variables en los dos estilos se presentan a continuación:

Verbos	3.54**
Sustantivos	2.48*
Adjetivos	1.70
Adverbios	0.38
Voces Pasivas	5.00**

DISCUSION

Existen en Inglés varias hipótesis acerca de las características de los estilos popular y técnico, las cuales han sido probadas en diversos grados. Se dice por ejemplo, que el estilo técnico se caracteriza por el uso mayor de sustantivos y menor de verbos, en comparación con el estilo popular. En este sentido se ha desarrollado un índice, llamado "nominalidad", que mide la relación entre el número de sustantivos y el de verbos, de manera que, de acuerdo a lo dicho anteriormente el estilo popular tendría baja nominalidad ya que contiene menos sustantivos y un mayor número de verbos.

La idea general con respecto a nominalidad y estilo es la de que a más alta nominalidad corresponde un estilo más pasivo, y recíprocamente, a más baja nominalidad un estilo más activo, ya que los verbos (que proveen actividad al estilo) tienen menor peso en la relación sustantivos-verbos.

A pesar de que este factor y su relación con los estilos popular y técnico se han sometido a prueba en el idioma Inglés (35), no ha llegado a conocimiento de los autores ningún trabajo similar en Español. Por otro lado, es lógicamente aceptable suponer que la asociación entre nominalidad y estilo en Español no sea necesariamente la misma que en idioma Inglés.

---

* Significancia al nivel de 0.05
** Significancia al nivel de 0.01

Sin embargo, los datos obtenidos en el presente estudio indican que en el estilo popular en Español se usa un mayor número de verbos y un menor número de sustantivos que en el estilo técnico, y la correspondencia en porcentajes absolutos con los resultados obtenidos en un estudio previo realizado en Inglés (30) es extraordinaria. Con el propósito de ilustrar este punto se incluye a continuación un cuadro comparativo de los resultados en ambos estudios:

	Estilo Popular		Estilo Técnico	
	Inglés	Español	Inglés	Español
Verbos	12.0	11.46	9.5	8.20
Sustantivos	25.0	24.80	28.0	27.16
Adjetivos	19.0	12.62	23.0	15.30
Adverbios	3.2	3.56	2.8	3.30

Las voces pasivas se contaron de diferente manera en los dos estudios, por lo cual no fue posible hacer una comparación.

No se obtuvieron diferencias significativas con respecto al número de adjetivos o de adverbios. Sin embargo, se debe indicar que las variancias en el caso de los adjetivos fueron muy altas, lo cual parece indicar que este factor estilístico está más cercanamente ligado a diferencias individuales que seguramente existen de autor a autor. A pesar de esto se puede apreciar una tendencia hacia un mayor uso de adjetivos en los escritos técnicos, tanto en los datos referentes al idioma Español como en el Inglés.

El mayor uso de adjetivos en los artículos técnicos parecería contradecir la idea general de que el estilo técnico tiende hacia la precisión y exactitud en la exposición de resultados. Sin embargo, una explicación plausible de este fenómeno podría darse en términos de los diferentes tipos de adjetivos usados en los dos estilos: adjetivos cuantitativos en el estilo técnico y adjetivos calificativos en el estilo popular. En el presente estudio no se analizaron los tipos de adjetivos, pero los autores consideran que este sería un interesante problema para investigaciones futuras.

Una creencia mantenida por muchos estudiosos del lenguaje es la de que el uso excesivo de la voz pasiva trae como consecuencia un estilo también pasivo, y a pesar de ser esta una proposición no comprobada, la situación objetiva en Inglés es la de que el estilo técnico o científico se caracteriza también por un mayor porcentaje de verbos en voz pasiva. Los datos obtenidos al respecto en el presente estudio indican que esta situación también prevalece en el idioma Español y que la diferencia en el uso de la voz pasiva es altamente significativa para los estilos popular y técnico.

Este estudio se ha limitado a señalar algunas diferencias entre los estilos popular y técnico en Español, dejando de lado el establecimiento de relaciones causales, ya que los datos obtenidos no permiten mayores generalizaciones. Sin embargo, teniendo en cuenta el claro paralelismo que se puede apreciar entre el idioma Inglés y el Español, estos resultados sugieren la posible existencia de un principio científico general que explique las diferencias encontradas entre los dos estilos. Los autores opinan que un enfoque comparativo en el estudio de los factores estilísticos de varios idiomas podría producir resultados valiosos.

Bibliografía

1. AMAYA P., SUSANA Tesis de Master no publicada. Universidad de Wisconsin, 1959.

2. ARCINIEGAS, GERMAN Hacia donde va la América Latina? In: Chang-Rodríguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy, New York, The Ronald Press, 1961, pp. 3-19.

3. CHANG-RODRIGUEZ, E. & KANTOR, H. (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961. 336 p.

4. CHRISTENSEN, M.C. & LOPEZ, L.C. Daños que causan en México los hongos de granos almacenados. INIA, México, Folleto Técnico No. 44, 1962.

5. DALE, E. & CHALL, J. A formula for predicting readability. Ohio State University, Educational Research Bulletin 27: 11-20, 1948.

6. FACIO J., GONZALO El desarme como factor de desarrollo económico en América Latina. In: Chang-Rodríguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961. pp. 243-257

7. FLESCH, RUDOLPH A new readability yardstick. Journal of Applied Psychology 32:221-233, 1948.

8. FREUND, E.J. Modern Elementary Statistics. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1964.

9. FRONDIZI, ARTURO Mensaje para veinte millones de argentinos. In: Chang-Rodriguez, E. & H. Kantor (Ed.) La America Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961, pp. 200-210

10. GONZALEZ PRADA, MANUEL Nuestros Indios. In: Chang-Rodriguez E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961. pp. 42-52

11. ICASA TIGERINO, JULIO Las formas políticas, anarquía y dictadura. In: Chang-Rodriguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961, pp. 90-114.

12. INSTITUTO NACIONAL de Investigaciones Agrícolas (INIA), Departamento de Avicultura. Adelantos de la Ciencia Agrícola en México, pp. 163-168, México, 1962.

13. INSTITUTO NACIONAL de Investigaciones Agrícolas (INIA), Departamento de Fitopatología. Adelantos de la Ciencia Agrícola en México, pp. 73-90, México, 1962.

14. INSTITUTO NACIONAL de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Programa de Cacao y Café. INIAP informe 1963, Tomo II, pp. 49-76, Ecuador, 1963.

15. INSTITUTO NACIONAL de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Programa de Maíz. INIAP Informe 1963, Tomo I, pp. 109-136, Ecuador, 1963

16. INSTITUTO NACIONAL de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Programa de Suelos. INIAP Informe 1963, Tomo I, pp. 19-40, Ecuador, 1963.

17. JOHNSON, WENDELL People in quandaries. New York, Harper Bros. 1946

18. KORZIBSKY, ALFRED Science and sanity. Lancaster, Pa., The Science Press Printing Co., 1941.

19. LAIRD, J.R. & RODRIGUEZ, G.H. Fertilización de Maíz de temporal en regiones de Guanajuato, Michoacan y Jalisco. Folleto Técnico No. 50, INIA, México, 1965.

20. MARTIN VIVALDI, GONZALO Del pensamiento a la palabra: curso de redacción, teoría y práctica de la composición y del estilo. Madrid, Paraninfo, 1964.

21. MARTINEZ-REDING, JESUS Tesis de Master no publicada. Universidad de Wisconsin, 1964.

22. DEL MAZO, GABRIEL De la Universidad medieval europea a la universidad argentina y sudamericana. In: Chang-Rodriguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961, pp. 181-197.

23. MILLER, GEORGE A. Language and communication. New York, Mc-Graw-Hill Book Co., 1951.

24. PAREJA DIEZCANZECO, ALFREDO Un poco de geografía espiritual ecuatoriana. In: Chang-Rodríguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961. pp. 55-67

25. PAZ ESTENSORO, VICTOR La revolución boliviana. In: Chang-Rodriguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961, pp. 147-177.

26. RAMIREZ, SAMUEL & WAUGH, K.R. Torta de café para ganado bovino. Agricultural Tropical 19 (5): 257-263. 1963.

27. RUANOVA H., ALFONSO Tesis de Master no publicada. Universidad de Wisconsin, 1958.

28. SPAULDING, SETH Two formulas for estimating the reading difficulty of Spanish. Ohio State University, Educational Research Bulletin 30(5): 117-124, 1951

29. STERN, G.R., ORJUELA, J. & THURSTON, H.D. Deterioración de granos almacenados de trigo y cebada en la Sabana de Bogotá. Agricultura tropical 19(5):264-273. 1963.

30. STYLE DIFFERENCES in Technical Articles and Popularized Articles. Investigación realizada por el Curso de Periodismo Agrícola 900, Universidad de Wisconsin, Departamento de Periodismo Agrícola, 1964. Sin publicar.

31. TAYLOR, WILSON Cloze Procedure. Journalism Quarterly 30:415-433. 1953.

32. URIBE H., ALFONSO & QUICENO H., GERARDO Efecto de la Frecuencia de corte y la Fertilización en el rendimiento y composición química de tres pastos. Cenicafé 12(3):107-126. 1961.

33. VASCONCELOS, JOSE La raza cosmica. In: Chang-Rodriguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy. New York, The Ronald Press, 1961. pp. 68-86

34. VAZQUEZ D., MANUEL El desarrollo económico latinoamericano y la democracia. In: Chang-Rodriguez, E. & H. Kantor (Ed.) La América Latina de Hoy, 1961. pp. 260-264.

35. WELLS, RULON Nominal and verbal Style. In: Wells, Rulon Style in Language. Boston, Mass., The Massachussets Institute of Technology Press, 1960. pp. 213-220.

DIFUSION Y ADOPCION*

Los Procesos de Difusión y Adopción

Difusión es la diseminación de ideas desde sus fuentes de origen hasta los usuarios finales.

Adopción es el proceso mental por el que atraviesa un individuo desde que oye acerca de una nueva idea hasta que la adopta como práctica corriente en su negocio.

La difusión, por tanto, ocurre entre personas, mientras que la adopción es asunto individual de una persona.

Etapas en el Proceso de Adopción

Son cinco:

1. CONOCIMIENTO. Se conoce que la idea existe, pero no se tiene suficiente información sobre ella.

2. INTERES. El individuo demuestra interés en la idea y busca información sobre ella.

3. EVALUACION. Se hace una aplicación mental a la situación individual y se decide probar o no probar la práctica en cuestión.

4. PRUEBA. Se hace una prueba de la práctica en pequeña escala.

5. ADOPCIÓN. El individuo usa la práctica y la incorpora en su negocio.

Los medios masivos de comunicación de todo tipo (boletines, noticias, radio, TC, etc) son importantes para los agricultores en todas las categorías. (Ver categorías de adoptadores en el Cuadro I).

Los medios masivos de comunicación son importantes para hacer conocer las nuevas prácticas, pero solamente en raras ocasiones convencen a la gente de que deben adoptarlas. El proceso de acción social (interacción entre las diversas categorías de adoptadores, vecinos y amigos) es necesario para que la práctica sea completamente adoptada.

* Condensado del Libro "Adoption of Innovations" por Everett M. Rogers, Free Press of Glencoe, Illinois, 1964, 367 p.

CUADRO 1. Categorías de adoptadores y sus características

Características ó Comportamiento	Innovador	Primer Adoptante	Mayoría		Retrasados
			Temprano	Tardía	
1. Tiempo de Adopción	Primer 2.5% en adoptar	Siguiente 13.5% en adoptar	Sig. 34% en adopt.	Sig. 34% en adoptar	Ultimo 16% en adoptar
2. Actitudes y Valores	Científicos, arriesgados	Progresistas	Más conservadores y tradicionales	Escépticos	Magia y creencias folklóricas; temor a deudas
3. Habilidades	Alto nivel educacional y habilidad p.abstracción	Alta educación	Educación apenas sobre el promedio	Educación apenas debajo del promedio	Bajo nivel educacional; dificultad en abstracciones y relaciones
4. Participación en grupos	Líderes de organizaciones; viajan frecuentem.	Líderes de organizaciones locales	Contactos informales dentro de la comunidad	Pocos viajes poca actividad en organizaciones	Miembros de la Iglesia solamente; semiaislados.
5. Status Social	El más alto; pero sus practicas no siempre aceptadas	Alto; considerados como buenos agricultores	Sobre el promedio	Promedio	El más bajo
6. Negocio Agrícola (Finca)	El más grande, más especializado y más eficiente	Grande, un poco menos especializado y eficiente	Tamaño apenas mayor que promedio	Tamaño apenas menor que promedio	Pequeñas fincas; Ingreso reducido generalmente no son propietarios
7. Fuentes de Información	Científicos; Otros Innovadores; Boletines Técnicos	Mucho contacto con extensionistas; revistas agrícolas; boletines de extensión	Revistas Agrícolas; Amigos y Vecinos	Amigos y Vecinos	Principalmente amigos y vecinos programas agrícolas de radio.

CUADRO 2. Orden de Importancia de las Fuentes de Información por Etapa en el Proceso de Adopción

CONOCIMIENTO:	INTERES:	EVALUACION:	PRUEBA:	ADOPCION:
conoce la nueva idea o práctica	consigue información	prueba mental	Prueba práctica paqueña	Aceptación Total y Uso
1. Medios Masivos radio, TV, prensa, y revistas	1. Medios masivos	1. Amigos y vecinos	1. Amigos y vecinos	1. Amigos y vecinos
2. Amigos y Vecinos, principalmente otros agricultores.	2. Amigos y vecinos	2. Agencias agrícolas	2. Agencias agrícolas	2. Agencias agrícolas
3. Agencias Agrícolas, Extensión, etc.	3. Agencias agrícolas	3. Vendedores y agentes comerciales	3. Vendedores y agentes comerciales	3. Medios masivos
4. Vendedores y Agentes comerciales.	4. Vendedores y agentes comerciales	4. Medios masivos	4. Medios masivos	4. Vendedores y agentes comerciales

La experiencia personal es el factor más importante en el uso continuado de una idea.

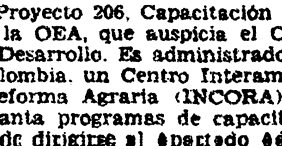
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N° 26

COMUNICACION SERIAL DE LA INFORMACION EN LAS ORGANIZACIONES

Por:
William V. Haney



Bogotá, Mayo 1.968

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 14583 Bogotá Colombia

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

IICA - CIRA

COMUNICACION SERIAL DE LA INFORMACION EN LAS ORGANIZACIONES

Por:
William V. Haney

(Tomado del Libro: S. MAILICK y E.H. VAN NESS. La Conducta Administrativa: conceptos y Problemas. Hobbs-Sudamericana Buenos Aires 1.966 p.p. 193-208.

1.968

COMUNICACION SERIAL DE LA INFORMACION EN LAS ORGANIZACIONES

William V. Haney*

Una cantidad apreciable de las comunicaciones que tienen lugar en las empresas comerciales, la industria, los hospitales, las unidades militares y las reparticiones gubernamentales --en resumen, en las organizaciones que tienen una gradación de autoridades-- se compone de transmisiones seriales. A comunica un mensaje a B; B comunica entonces el mensaje de A (o mejor dicho su *interpretación* del mensaje de A) a C; C comunica entonces su interpretación hecha por B del mensaje de A, a D, y así sucesivamente. El emisor y el último receptor del mensaje[1/] se hallan separados por "mediadores".

El "mensaje" puede a menudo recorrer hacia abajo (pero no necesariamente todo el camino) la cadena de la organización, como cuando el presidente de una empresa, actuando en nombre del directorio, puede expresar un deseo al director. "El mensaje" comienza a expandirse cuando el director, a su vez, "lo" entrega a los vicedirectores; estos lo transmiten a sus respectivos subordinados, y así sucesivamente. A veces "el mensaje" se desplaza lateralmente. Algunas veces, como ocurre con los rumores, descuida la organización formal y fluye más cerca de las líneas informales de la organización.

Sin tener en cuenta su dirección, el número de "transmisores" interesados y el grado de su conformación con la estructura formal, la transmisión serial es una forma inevitable, esencial, de comunicación en las organizaciones. Es evidente asimismo, que la transmisión serial es especialmente susceptible de distorsiones y de interrupciones. No solo se halla sujeta a los defectos y omisiones de la "simple" comunicación de persona a persona, sino que, dado que consiste en una serie de tales comunicaciones, las anomalías son a menudo compuestas.

* Northwestern University.

Esto no quiere decir, sin embargo, que deberían abolirse o aún disminuírse las transmisiones seriales en las organizaciones. Deseamos mostrar que tales comunicaciones pueden mejorarse si los transmisores son capaces (I) de reconocer algunas de las pautas de comunicación defectuosa que se producen en las transmisiones seriales; (2) comprender algunos de los factores que contribuyen a esas pautas, y (3) tomar las medidas necesarias y adoptar las técnicas prácticas para impedir la reaparición de esas pautas y mejorar sus consecuencias.

Comenzaré catalogando algunos de los factores que son capaces de influír en una transmisión serial.2/

MOTIVOS DE LOS TRANSMISORES

Cuando B transmite un mensaje de A a C, puede recibir la influencia de por lo menos tres motivos, los cuales pueden pasarle en gran medida inadvertidos.

1. El deseo de simplificar el mensaje

Evidentemente, nos disgusta transmitir mensajes detallados. La responsabilidad de pasar una información compleja es engorrosa y molesta. Por lo tanto, a menudo simplificamos inconscientemente el mensaje antes de hacerlo llegar a la próxima persona.3/ Es muy probable que, entre los detalles más susceptibles de ser omitidos, se encuentren aquellos que ya conocemos o que suponemos, de algún modo, que nuestros receptores conocerán sin necesidad de que se los digamos.

2. El deseo de transmitir un mensaje "sensato"

Evidentemente nos resistimos a entregar un mensaje que sea en cierto modo incoherente, ilógico o incompleto. Puede resultar embarazoso admitir

que no se entiende plenamente el mensaje que se transmite. Cuando una persona recibe un mensaje que no comprende perfectamente, se siente inclinada a "darle sentido" antes de pasarlo a la persona siguiente.4/

3. El deseo de hacer que la transmisión del mensaje sea tan agradable y/o poco penosa como sea posible para el transmisor.

Evidentemente, no nos agrada tener que decir a nuestro superior cosas desagradables. Aunque la persona no sea directamente responsable, no se deleita con la reacción del superior ante un mensaje desagradable. Este motivo probablemente explica gran parte de la tendencia que hace que un "mensaje" pierda su rudeza a medida que asciende por la escala de la organización. El supervisor de primera línea puede decir a su capataz: "Le digo, Mike, que los muchachos dicen que si se aprueba esa reducción de sueldos, irán a la huelga. Y lo van a hacer!" Para el momento en que este "mensaje" ha pasado por seis, ocho o más escalones (si llega a pasarlos) el vicedirector ejecutivo podría expresarlo al director en esta forma: "Bueno, señor, parece que los empleados están un poco preocupados por la proyectada reducción de sueldos, pero estoy seguro de que, a la larga, la aceptarán".

Uno de los peligros que amenazan a muchas administraciones es que los ejecutivos superiores no están al tanto de los problemas incipientes hasta que estos se han convertido en problemas graves y onerosos.

SUPOSICIONES DE LOS TRANSMISORES

Además de los motivos del transmisor serial, debemos considerar sus suposiciones, particularmente las que hace con respecto a sus comunicaciones. Si algunas de tales suposiciones son falsas y los demás no están al tanto de que él piensa así, su comunicación puede verse adversamente afectada.

Los siguientes son, a juicio del autor, dos de los mitos más comunes y peligrosos que existen acerca de la comunicación:

1. La suposición de que las palabras se usan sólo en un sentido

Un estudio revela que para las quinientas palabras de uso más común en la lengua inglesa, existen 14.070 definiciones en el diccionario, o sea unas 28 acepciones para cada palabra, término medio. Mi pequeño diccionario abreviado da ochenta y siete usos distintos para la palabra *run* (correr). He elegido un ejemplo extremo, por supuesto, pero debe de haber relativamente pocas palabras (excepto algunas expresiones técnicas) usadas en un solo y único sentido.

Sin embargo, los transmisores tienen a menudo un concepto curioso acerca de las palabras cuando las usan, es decir, cuando hablan, escriben, oyen o leen. Es inmensamente fácil para un "emisor" de una comunicación suponer que las palabras se usan en solo un sentido, el que él les dá. Resulta igualmente tentador para el "receptor" suponer que el emisor daba a las palabras el sentido que él, el receptor, les da al interpretarlas en ese momento. Cuando los transmisores están inconscientemente entorpecidos por la suposición del uso técnico de las palabras son proclives a verse envueltos en la pauta de comunicación defectuosa conocida como distorsión.

Un capataz dijo a un operario de una máquina junto a la cual pasaba:

-Vamos a tener que hacer un poco de limpieza por aquí.

Diez minutos después, el asistente del capataz le telefoneó:

-Eh, jefe, ¿qué pasa con Sipert? ¿acaso el muchacho no trabaja bien?

-Por supuesto que sí. ¿Por qué?

-Porque dice que usted lo miró y dijo que iba a hacer una limpieza por estos lados y él creyó que le quería decir que lo iban a despedir.

Lo que el capataz había querido expresar era la real necesidad de limpiar el lugar. El obrero interpretó la palabra "limpieza" como sinónimo de despido en su caso.5/

Distorsión denotativa y connotativa. Puesto que empleamos palabras para expresar por lo menos dos clases de significados, pueden existir dos clases de omisiones. Supongamos que alguien me dice: "El césped de su vecino está verde, espléndido, ¿no es así?" Esa persona podría querer solamente que sus palabras denotaran, es decir, señalaran o atrajeran mi atención sobre la apariencia del jardín de mi vecino. Por otra parte, podría haber querido significar una gran cantidad de cosas: que mi jardín necesitaba mayores cuidados, que mi vecino era extraordinariamente cuidadoso con su jardín, que ese jardín era atendido por un jardinero profesional, un servicio del que yo no dispongo y que provoca mi envidia o desprecio por el vecino, o aún, que el césped de su jardín no estaba verde ni mucho menos, sino, por el contrario, quemado por el sol y desparejo, y así sucesivamente.

Tomando en cuenta estas dos clases de significado, es claro que la deformación puede ocurri u ocurre cuando se presenta cualquiera de estas cuatro condiciones:

1) Cuando el emisor tiene la intención de dar una denotación, en tanto el receptor interpreta que es otra (como el caso de Sipert y el capataz).
2) Cuando el emisor quiere dar una connotación, y el receptor interpreta que se trata de otra.

Una amiga me contó una vez una experiencia que había tenido años atrás en su adolescencia. Había ido a pasar una semana con una tía solterona. Jean había aceptado la invitación de un joven para ir al cine y regresaron a una hora muy respetable. Sin embargo, la pareja se quedó conversando en el porche por algo más de lo que su tía Mildred creía necesario. La anciana se sentía bastante orgullosa de su manera de tratar a la gente joven, de modo que salió de la cama, abrió la ventana del dormitorio y les dijo muy suavemente: "Si ustedes supieran lo bien que se está en la cama, no se quedarían ahí conversando con semejante frío".

3) Cuando el emisor pretende dar solo una denotación y el receptor interpreta que se trata de una connotación.

Durante un breve período, el siguiente memorando apareció en el tablero de comunicaciones al personal de una repartición del gobierno en Washington:
"Los jefes de departamento y de sección que no tengan secretarios asignados a su servicio pueden aprovecharse de los que cumplen servicios generales".

4) Cuando el emisor quiere dar una connotación, en tanto que el receptor cree que se trata solamente de una denotación.

Antes de tomar la decisión final sobre una propuesta para mudarse a nuevas oficinas, el director de una gran compañía llamó a sus principales ejecutivos para una última discusión de la idea. Todos se mostraron entusiasmados, menos el tesorero de la compañía, quien insistió en que no había tenido tiempo para calcular todos los costos con exactitud suficiente para convencerse de que la mudanza era conveniente. Molesto por su insistencia, el director le dijo por fin:
-¡Muy bien Jim, muy bien! Calcule hasta el último centavo. Un penique ahorrado es un penique ganado ¿verdad?
La intención era irónica. No quería decir lo que las palabras denotaban sino todo lo contrario: olvídese de ese asunto y deje de hacerse el miserable. Esa era la connotación de sus palabras para el director. Para el tesorero "penique ahorrado, penique ganado" significaba exactamente lo que expresaban comúnmente tales palabras. Puso a varios miembros de su equipo a trabajar en el problema y para probar la firmeza del precio, hizo que uno de ellos entrevistara al agente que alquilaba el nuevo local, sin explicar a quien representaba. Esta sugerencia de un interés adicional por esas oficinas hizo que el agente subiera el alquiler. Solo cuando se firmó el contrato se supo en la empresa que uno de sus propios empleados había hecho subir el precio".6/

2. La Suposición de que las Inferencias se distinguen siempre de las Observaciones

Resulta increíblemente difícil, algunas veces, para un transmisor (o para cualquiera) discriminar entre lo que "conoce" (es decir, lo que realmente ha observado, visto, oído, leído, etc) y lo que únicamente infiere ó adivina. Una de las razones claves para ello se encuentra en el carácter del lenguaje empleado para expresar observaciones e inferencias.

Supongamos que usted mira a un hombre y observa que lleva una camisa blanca, y dice: "Ese hombre lleva una camisa blanca". Suponiendo que su

visión y la luz sean "normales", habría realizado una declaración de observaciones, una declaración que correspondía a su observación y estaba corroborada por ella. Pero supongamos que ahora dice: "Ese hombre compró la camisa blanca que tiene puesta". Suponiendo que no estaba presente cuando compró la camisa, si lo hizo, esa declaración sería para Ud. una declaración de inferencia. Esa declaración abarcó más de lo que veía. Infirió que el hombre compró la camisa; no lo observó. Por supuesto, la inferencia puede ser correcta (pero podría ser falsa: tal vez la camisa le fuera obsequiada; quizás la robó o es prestada; etcétera).

Nada en la naturaleza de nuestro idioma (la gramática, la ortografía, la pronunciación, la acentuación, la sintaxis, la inflexión de voz, etc.) impide que se exprese oralmente o por escrito (o que se piense) una declaración de inferencia como si se estuviese expresando una declaración de observación. Nuestro idioma permite decir "Por supuesto, compró la camisa" con certidumbre, definitivamente, es decir, con la misma confianza con que se haría una declaración de observación. El efecto es que se torna demasiado fácil confundir las dos clases de observaciones y también confundir la inferencia y la observación en niveles no verbales. Las consecuencias destructivas de actuar sobre la base de la inferencia como si se actuase sobre la base de la observación pueden llegar desde un leve embarazo hasta una tragedia. Un ejemplo real puede bastar para señalar los peligros de tal conducta:

<u>El caso de Jim Blake</u>. <u>7/</u>

Jim Blake, de 41 años de edad, había trabajado en Hasting Co. durante 10 años. En los últimos siete se había desempeñado como "vendedor interno", recibiendo los llamados telefónicos de los clientes y dando curso a los pedidos. "Vendedor" en este caso era en cierto modo un eufemismo, porque el cliente sabía ordinariamente lo que quería y estaba dispuesto a hacer un pedido. El "vendedor externo" por el contrario, visitaba empresas y gozaba de un status e ingresos considerablemente mejores.

Blake había aspirado a ese cargo durante varios años, pero no se había producido ninguna vacante. Sin embargo, el jefe de ventas Russ Jenkins, le había asegurado que, como vendedor interno más antiguo, se le daría el puesto en cuanto se produjera la primera posibilidad.

Por fín pareció que había llegado el turno de Jim. Harry Strom de 63 años, uno de los "vendedores externos" había decidido en enero jubilarse. No se le ocurrió a Jenkins asegurar a Blake que ese puesto vacante sería suyo. Además, Blake no dijo nada a Jenkins, porque creyó que el superior debía tomar la iniciativa.

Al pasar los meses, Blake se sintió cada vez más incómodo. Finalmente, el 15 de mayo, se quedó boquiabierto al ver a Strom que acompañaba a un joven a la oficina de Jenkins. Aunque la puerta estaba abierta, Blake pudo oír cómo se reían en el interior. Después de una hora, los tres salieron de la oficina y Jenkins estrechó la mano del joven, a la par que decía: "Joe, estoy encantado de que usted vaya a trabajar con nosotros. Harry le enseñará el nuevo campo y así tendrá usted un buen comienzo en el negocio" Strom y el joven partieron, y Jenkins volvió a su oficina.

Blake se puso furioso. Estaba convencido de que se adiestraría al nuevo empleado para el cargo de Strom. Entonces comprendió por qué Jenkins no le había dicho nada. Ciego de ira, limpió su escritorio, escribió una amarga renuncia, le dejó sobre el escritorio y salió de la oficina.

Sospechando lo peor durante varios meses, Blake no fue capaz de distinguir lo que había inferido de lo que realmente había observado. Vino a saberse que el joven había sido empleado para trabajar como vendedor interno, vacante que se produciriía al pasar Blake a ocupar el puesto de Strom. Jenkins había querido que el joven "se pusiese en contacto directo" con la clientela y por eso había pedido a Strom que lo llevase consigo durante unos días en sus visitas.

TENDENCIAS EN LA TRANSMISION SERIAL

Esas suposiciones,8/ el empleo de las palabras en un único sentido y la confusión *inferencia-observación*, así como los ya mencionados motivos de los transmisores, contribuyen indudablemente en una escala importante a las dificultades y peligros que acechan a una transmisión serial. Su efecto tiende a manifestarse mediante tres tendencias: *omisión, deformación y adición.*

Se omiten detalles

Exige un esfuerzo menor el transmitir un mensaje más simple, menos complejo. Con menos detalles para transmitir, el temor de olvidar o confundir el mensaje disminuye. En las transmisiones seriales, aún en las versiones finales que se aproximan más fielmente al original, se ha omitido un número apreciable de detalles.

"Hay águilas frente a la sede de la asociación de estudiantes en la Universidad del Estado. Cuesta de 75 a 100 dólares quitar cada año la pintura de las águilas"

La cuestión esencial es, tal vez, ¿qué detalles subsistirán? A juzgar por las entrevistas con los transmisores seriales después de las demostraciones no serán dejados de lado estos aspectos:

a) aquellos detalles que el transmisor quería o esperaba oír.

b) aquellos detalles que tienen "sentido" para el transmisor

c) aquellos detalles que parecieron importantes al "transmisor".

d) aquellos detalles, que por diferentes e inexplicables razones, se fijaron en el transmisor: aspectos que le parecieron particularmente extraños o poco comunes, aquellos que tenían un significado especial para él, etcétera.

Los detalles se alteran

Cuando se producían en las transmisiones seriales cambios en los detalles, era a menudo posible individualizar a los "cambiadores". Cuando se les preguntaba por qué habían cambiado el mensaje, la mayoría de ellos no tenía conciencia de haberlo hecho. Sin embargo, después de recapacitar, algunos admitieron que habían cambiado los detalles con el fin de simplificar el mensaje, "aclararlo", "explicarlo", "hacerlo más comprensible" y otras justificaciones. Se tornó evidente, también, que entre los detalles más susceptibles de ser cambiados se hallaban las calificaciones, lo indefinido. Las declaraciones de inferencia tendían a convertirse en ciertas y en definidas. Lo que podía comenzar como "el jefe parece enojado esta mañana", podía rápidamente pasar a ser "el jefe estaba enojado".

Un psicólogo muy conocido "sembró" una vez un rumor en la sala común de reclutas en una base de la Fuerza Aérea. Su declaración era: ¿Es cierto que están construyendo un túnel bastante grande como para hacer rodar B-52 hasta X (un pueblo situado a tres kilómetros) ?. Doce horas más tarde volvió

a él el rumor: "Están construyendo un túnel para hacer rodar B-52 hasta X". La incertidumbre del ¿es cierto?, había desaparecido. También el propósito indefinido (bastante grande como para).

Fue evidente, después de entrevistar a los transmisores seriales, que la alteración (denotativa y connotativa) había también desempenado su papel. Por ejemplo, el "presidente" en el mensaje sobre las "águilas" fue alterado y quedó como "el presidente de Estados Unidos", y en algunos casos el resto del mensaje se construyó alrededor de ese detalle.

"La Casa Blanca presentaba tal confusión que querían renovarla, pero pensaron que el costo sería de 75 a 100 dólares para pintar el águila (moneda), de modo que decidieron no hacerlo".

Se agregan detalles

Con no poca frecuencia se agregan detalles al mensaje para "llenar los vacíos","para que tenga más sentido" y "porque pensé que el fulano que me lo dió se olvidaba de algo".

A un psicólogo se le llegó a decir que no solo se estaba construyendo un túnel para B-52, sino que se construía una pista subterránea, de una milla de largo, donde terminaba el túnel! La pista tendría un techo corredizo en plano inclinado, para que pudiera despegar un avión sobre él ¡y surgir desde una abertura oculta en el extremo de la caverna! Esto, admitió el psicólogo era un rumor mucho más "sensato" que el que él había echado a correr, ¡porque la ciudad de X no tenía instalaciones para despegue y, de ese modo, nada se hubiera podido hacer con los B-52 una vez que llegasen al fondo del túnel!

TRANSMISION PICTORICA

Una faceta interesante de la transmisión serial es que las tres tendencias *-omisión, deformación y adición-* también están presentes cuando el mensaje es pictórico, por oposición al verbal. Nuestro procedimiento consistió en permitir que el "transmisor" viese el dibujo ESTIMULO durante treinta segundos. Luego procedía a reproducir el dibujo lo más exactamente posible, de memoria. Cuando terminaba el dibujo, lo mostraba durante treinta segundos al transmisor 2, quien trataba entonces de reproducir de memoria el dibujo del transmisor 1, y así sucesivamente.

Los dibujos presentados muestran la obra de un "equipo", bastante típico, de cinco transmisores.

Se omiten detalles.

Obsérvese la simplificación progresiva de la configuración en el ángulo inferior derecho del dibujo y la eventual omisión total de ella. Nótese la omisión de la orla.

Se alteran detalles.

La orla es un interesante ejemplo de alteración. La orla original es bastante irregular y difícil de recordar. El transmisor I, cuando se lo entrevistó después dijo: "recordaba que el marco era algo incompleto, pero no podía recordar en qué forma lo era". Obsérvese lo indefinidamente irregular que es la orla que dibujó. Tan poco, en realidad, que el transmisor 2 dijo que no lo reconoció como hecho asimétricamente a propósito ("pensé que se había descuidado un poquito"). El Transmisor 2 dibujó una orla completamente regular, fácil de recordar, pero también fácil de pasar por alto. El transmisor 3 se sorprendió cuando se le dijo más tarde que el dibujo que había tratado de memorizar tenía una orla. Aparentemente le había parecido tan "natural", tan de por sí una parte del fondo, que no le había prestado atención.

Se agregan detalles

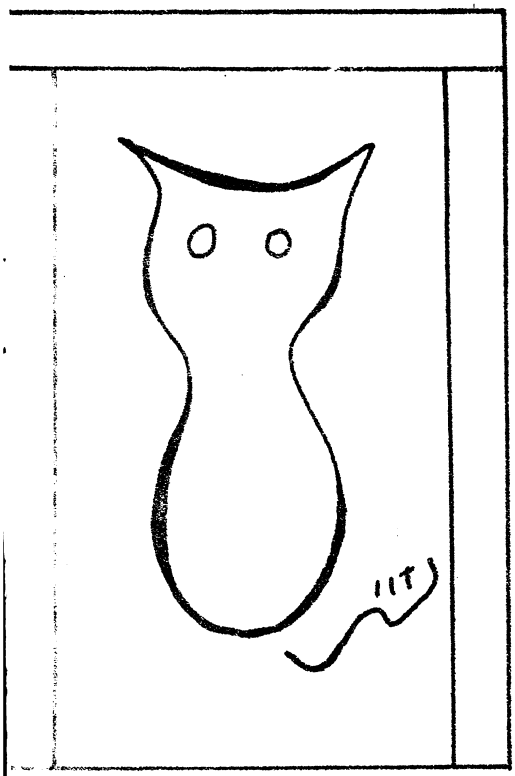
El transmisor I percibió al dibujo ESTIMULO como representación de un gato, y como tal quedó en toda la serie. Cuando se le mostró que había agregado una nariz, el transmisor 4 admitió: "Sabía que algo le faltaba a ese gato y no la nariz". Proveer al gato de todo, menos de una boca, era demasiado engañoso para el transmisor 5. "Pensé que el otro había cometido un error, así que lo corregí".

CORRECTIVOS. 9/

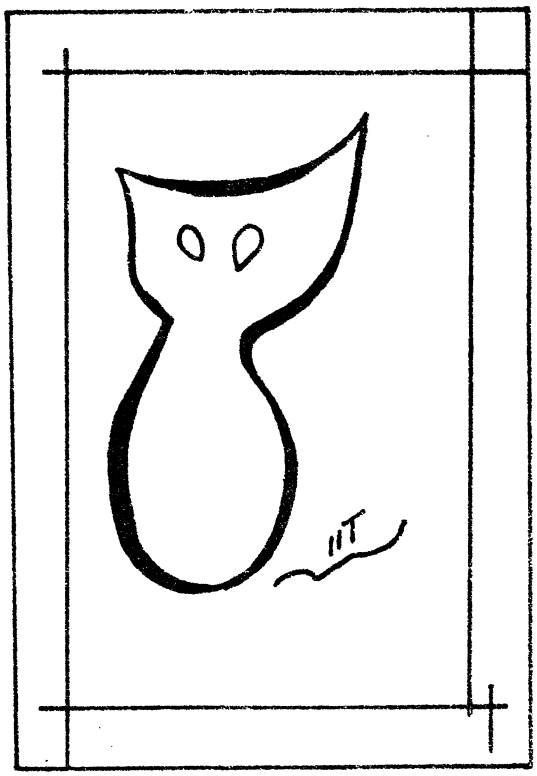
Aún las transmisiones seriales, intrincadas y relativamente incontroladas como son, pueden mejorarse. Las sugerencias que siguen no son panaceas sensacionales. En realidad, son técnicas con bastante dosis de lugar común, de sentido común, pero de uso poco común.

I. *Tomar notas*. Menos del cinco por ciento de los transmisores seriales tomaron notas. Algunos dijeron que suponían quese les impediría que lo hicieran (nadie les había impuesto tal restricción), pero la mayoría admitió que, en realidad, raramente tomaban notas. En los casos en que se dijo a todos los transmisores de un equipo que las tomasen, las versiones finales fueron manifiestamente más completas y precisas que las de quienes no tomaron notas.

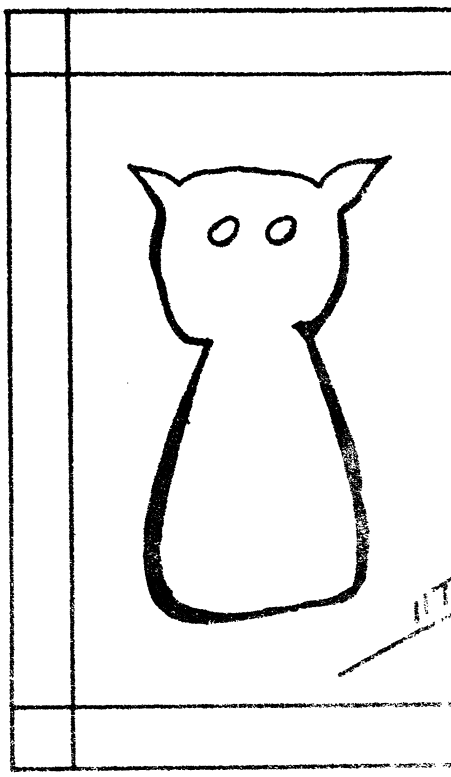
2. *Dar los detalles en orden*. La información organizada es más fácil de comprender y de recordar. Elegir una secuencia (cronológica, espacial, deductiva, inductiva, etc) apropiada al contenido y ser consecuente con ella. Por ejemplo, puede servir mejor a nuestro propósito comenzar con una propuesta, seguida por razones que la apoyan, o comenzar con las razones y llegar hasta la propuesta. En ambos casos hay que tener cuidado en mantener claramente diferenciadas las propuestas y las razones, y no mezclarlas indiscriminadamente.



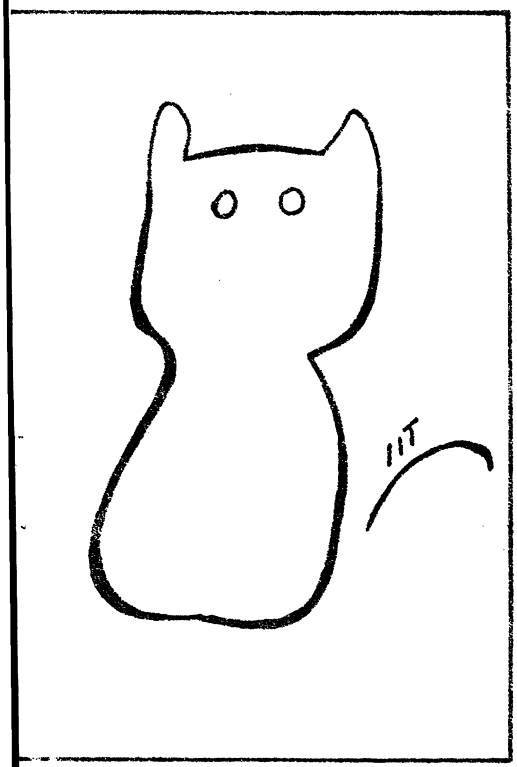
ESQUEMA DEL ESTIMULO



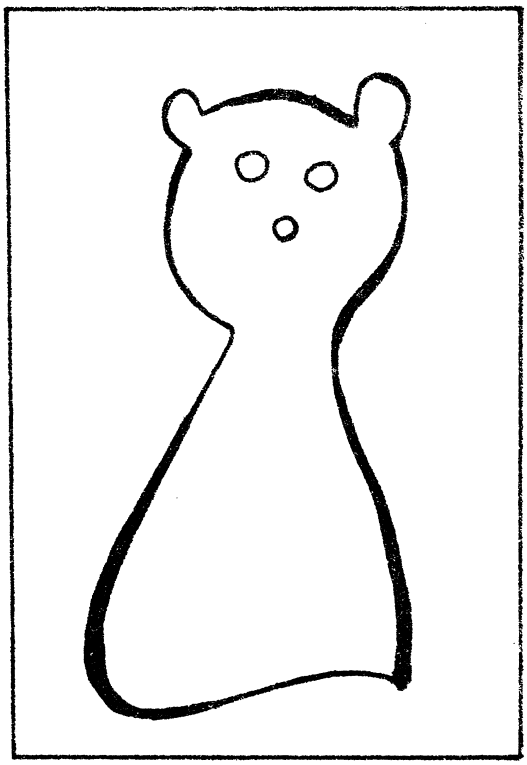
TRANSMISOR 1



TRANSMISOR 2



TRANSMISOR 3



TRANSMISOR 4

TRANSMISOR 5

3. *Estar atento a la deformación.* Si usted es el receptor, interrogue (pregunte al emisor qué quiere decir) y parafrase (ponga en sus propias palabras lo que usted cree que él dijo o escribió y haga lo que él controle). Estas técnicas simples son eficaces pero muy poco frecuentemente practicadas, quizás porque estamos tan seguros de que sabemos lo que quiso decir la otra persona; tal vez porque dudamos en preguntar o volver a expresar el mensaje, por temor a que el otro (especialmente si es el jefe) nos tenga en menos por no haber entendido la primera vez. Esta aprensión es habitualmente infundada, al menos si podemos aceptar las observaciones de cien o más ejecutivos interrogados al respecto durante los últimos cuatro años. "De cualquier forma", han expresado casi unánimemente, "quiero que la gente que trabaja conmigo confirme las cosas conmigo. La persona quiere estar segura de que ha entendido correctamente cuando tiene sentido de la responsabilidad, y esa es la especie de hombre o mujer que estoy dispuesto a incluír entre mis empleados".

Aunque los ejecutivos, por lo común, puedan sostener este punto de vista con bastante sinceridad, evidentemente no todos ellos lo practican. Interrogar y parafrasear son responsabilidades dobles y los receptos han de poder acercarse verdaderamente al emisor si la técnica ha de tener éxito.

Esta lista de control puede ser útil para evitar deformaciones:

Esta lista de control puede ser útil para evitar deformaciones:

¿Podía él querer denotar algo diferente a lo que denotó?

¿Podía él querer connotar algo diferente a lo que connotó?

¿Podía él querer connotar, en tanto que yo estoy meramente denotando?

¿Podía él querer denotar, en tanto que yo estoy connotando?.

4. *Distinguir entre inferencia y observación.* Preguntarse seriamente: ¿Vi, escuché o leí relamente esto, o estoy adivinando parte de ello? Las características esenciales de una declaración de observación son las siguientes:

a) Puede ser hecha únicamente por el observador (lo que alguien nos dice como observacional es, con todo, inferencial para nosotros si no lo observamos).

b) Puede ser hecha sólo después de la observación.

c) Se limita a lo que ha sido observado; no va más allá.

Esto no quiere decir que no han de hacerse declaraciones inferenciales, difícilmente podríamos evitar hacerlo. Pero es importante y a veces aun vital saber cuándo las estamos haciendo.

5. *Reducir la velocidad de las transmisiones orales.* Haciéndolo, se da a quien escucha una oportunidad mejor para asimilar la información compleja y detallada. No obstante, es posible hablar demasiado lentamente y, así, perder su atención. Puesto que cualquiera de los dos extremos frusta el propósito del emisor, es generalmente prudente observar a quien escucha, para deducir por su actitud cuál es la rapidez de expresión más conveniente.

6. *Simplificar el mensaje.* Esta sugestión es para quien origina el mensaje, ¡A menudo el "mediador" simplifica sin que se esfuerce siquiera por hacerlo! La mayoría de los vendedores comprenden lo poco aconsejable que es tratar de vender demasiados artículos al mismo tiempo. El cliente simplemente se confunde y no alcanza a distinguir los artículos principales de los secundarios. En relación

particular con la transmisión oral, existen abundantes pruebas que indican que, más allá de cierto punto, la adición de detalles conduce a omisiones desproporcionadas. Evidentemente, se puede agregar una brizna de paja sobre el lomo de un camello sin quebrarlo, pero se corre el riesgo de que el animal deje caer dos briznas.

7. *Usar medios duales cuando sea posible.* Frecuentemente, un mensaje tiene más posibilidad de ser bien comprendido si lo refuerza una repetición en otro medio de comunicación. La información detallada, compleja y poco familiar se trasmite a menudo por combinaciones tales como un memorando, después de una conversación telefónica; una ayuda sensorial (diapositiva, diagrama, modelo en escala, dibujo, etc.) que acompaña a un mensaje oral o escrito, etcétera.

8. *Poner de relieve lo que sea importante.* Presumiblemente quien origina un mensaje sabe (o debe saber) cuáles son los aspectos importantes de este. Pero esto no asegura automáticamente que sus transmisores seriales los reconocerán del mismo modo. Existen numerosos mecanismos para hacer que se destaquen los puntos más importantes; por ejemplo, emplear el subrayado, las mayúsculas, etc., en la escritura; el énfasis vocal, frases que atraen la atención ("este es el punto principal...", "esto es básico...", "observe bien esto..."), etc., al hablar.

9. *Reducir el número de eslabones de la cadena.* Esta sugerencia debe seguirse con discreción. Pasar por alto algún eslabón en la cadena de órdenes, sea hacia abajo, puede algunas veces tener consecuencias enojosas. Sin embargo, siempre que se posible reducir o suprimir a los "mediadores", "el mensaje" se torna en general progresivamente menos susceptible de modificaciones. Por supuesto, existen métodos para sortear los eslabones, comúnmente aceptados y ampliamente prac

ticados. La comunicación hacia abajo puede reducirse a la comunicación de persona a persona, en cierto sentido, por memorandos generales, cartas, boletines, reuniones de grupo, etc. La comunicación hacia arriba puede cumplir idéntico propósito oir medio de cuadros de sugestiones, cuenstionarios de opinión, "*talk-backs*",* etcétera.

10. Examen previo y revisión. Un sabio profesor de oratoria que tuve solía decir: "Pronunciar una elocución es básicamente muy simple, si lo hace usted en tres pasos: Primero, les dice lo que les va a decir; luego, lo dice; luego, finalmente, les dice lo que les ha dicho". Esta secuencia de tres pasos es a menudo aplicable si el mensaje se transmite por carta, memorando, informe oral o escrito, alocución pública, llamado telefónico, etcétera.

RESUMEN

Después de la última sugerencia, me siento obligado a resumir brevemente este artículo. Nos hemos ocupado de la transmisión serial, una forma de comunicación muy difundida, esencial, pero algo incierta. Entre los factores que vician una transmisión serial se encuentran algunos de los motivos y suposiciones falsas del transmisor. Cuando estos y otros factores entran en juego, los tres procesos -omisión, deformación y adición- tienden a ocurrir. Las sugestiones ofrecidas para mejorar la transmisión serial serán más o menos aplicables, por supuesto, según la situación de la comunicación.

Sigue en pie una cuestión importante: ¿ Qué se puede hacer para alentar a los comunicadores a que practiquen las técnicas? Probablemente las emplearán en gran parte en la medida en que las consideren necesarias. Pero ¿piensan en verdad

* Conversaciones para aclarar el significado de las comunicaciones.(N.del T.)

que lo son? Aparentemente muchos creen que no. Cuando se les pidió que explicaran cómo la versión final defería tan notablemente de la original, muchos de los transmisores seriales que estudié se mostraron verdaderamente confundidos. Un comentario frecuente era: "Realmente, no puedo entenderlo. Todo lo que sé es que pasé el mensaje tal como llegó hasta mí". Si los mensajes se transmitiesen "tal como llegan", por supuesto que la transmisión serial no constituiría un problema. Y mientras el comunicador aliente la ilusión de la fidelidad, es poco probable que se vea inclinado a aplicar algunas de estas técnicas simples y prosaicas, pero eficaces, en su comunicación. Tal vez un primer paso sería inducirlo a poner en duda su inconmovible seguridad acerca de su comunicación. La experiencia de la transmisión serial controlada parece lograrlo.

NOTAS AL CAPITULO XI

1. "Mensaje", como se ha sugerido ya, es una expresión desacertada, en el sentido de que lo que se transmite no es estático, inmutable y fijo. La usaré por comodidad, sin embargo, y emplearé comillas para significar que su naturaleza dinámica está sujeta al cambio acumulativo.

2.- Durante los últimos tres años he dirigido decenas de experimentos informales con grupos de estudiantes y graduados universitarios, ejecutivos de empresas y del gobierno, oficiales militares, profesionales, etc. Leía el "mensaje" al primer "transmisor," quien pasaba su interpretación al segundo transmisor, quien a su vez pasaba la suya a un tercero, etc. El sexto (y final) miembro del "equipo" escuchaba el mensaje y luego escribía su versión. Estas versiones finales se recogían y comparaban con el original:

*Todos los años en la Universidad del Estado, las águilas que se hallaban frente al local de la asociación de estudiantes Psi Gamma eran misteriosamente rociadas durante la noche. Cada vez que esto ocurría, hacerlas limpiar les costaba a los Psi Gamma de 75 a 100 dólares. Los Psi Gamma se quejaron a los funcionarios de la Universidad y el presidente les prometió que, si encontraba a algún estudiante pintando las águilas, lo expulsaría, del establecimiento**

3.- Sobre una arbitraria base de cómputo, el mensaje empleado en las demostraciones de transmisión serial descritas en la nota I contenía 24 "detalles significativos". Las versiones finales contenían un promedio de aproximadamente 8: se perdía el 65% de los detalles.

4.- La gran mayoría (aproximadamente el 93%) de las versiones finales (de las demostraciones de transmisión serial): "tenían sentido". Aun aquellas que resultaban más extrañas y menos se asemejaban al estímulo original, eran de todos modos intrínsecamente coherentes y significativas.

Por Ejemplo:

"En una universidad estatal hubo una disputa entre dos equipos -los águilas y los Gemas de Fuego- en la que se degarraron las ropas".

"Las águilas que estaban enfrente de la universidad tenían parásitos y las rociaron con insecticida".

"En la Universidad del Estado hay muchos pájaros, que ensucian los edificios. Para remediar la situación, se expulsó a los estudiantes que les daban de comer".

---

* Adaptado de "Chuck Jackson" por Diana Conzett; el texto aparece en Irving J. Lee, Customs and Crises in Communication, Nueva York, Harper & Bros, 1954, p. 245.

5.- Lydia Strong, " Do You Know lo Listen?" Effective Communication on the Job, DOOHER y MARQUIS, eds. Nueva York, American Management Association, 1956, p. 28.

6.- Robert Froman, "Make Words Fit the Job", Nation's Business, Julio 1959, p. 78 Reimpreso con autorización.

7.- Se han cambiado los nombres.

8.- Para un análisis más detallado de estos supuestos y para métodos adicionales destinados a evitar y corregir sus consecuencias, ef. William V. Haney, Communication: Patterns and Incidents, Homewood, III, Irwin, 1960, caps. III, IV, V.

9.- La mayor parte de estas sugestiones han sido proporcionadas por Irving J. y Laura L. LEE, Handing Barriers in Communication, Nueva York, Harper & Bros., 1956, pp. 71-74.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO

N°27

ILUSIONES COMUNES ACERCA DEL "DESARROLLO"

Por:
Nedelcovic B.

Bogotá, Mayo 1.968

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 T nica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asiste para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en gotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombi de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proy 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publ

ILUSIONES COMUNES ACERCA DEL "DESARROLLO"*

1. Introducción: Fracaso del "Empleo para Todos"

La tesis central de este ensayo es que el principio de "plena ocupación", en la forma en que está incorporado en la doctrina económica oficial y promovido por gobiernos de todo el mundo, se muestra cada vez más inadecuado a la luz de las tendencias tecnológicas y demográficas actuales; por lo cual la sociedad contemporánea debe buscar nuevos criterios y estructuras capaces de asegurar aunque sea el sustento básico a esa parte de la población que ya hoy día se encuentra virtualmente marginada de la economía de mercado.

Esta situación se agrava tanto en los países altamente industrializados, que constituyen las llamadas "economías de abundancia", como en los países subdesarrollados, o sea las "economías de escasez": pues si bien las condiciones de producción difieren radicalmente entre unas y otras, la crisis del concepto de "plena ocupación" es común a las dos. Veamos brevemente el por qué.

En las naciones altamente industrializadas, donde la tecnología moderna se muestra capaz de producir cada vez más bienes con cada vez menos mano de obra humana, el empleo total -o mejor dicho "casi" total- se ha mantenido precariamente, hasta ahora, mediante una expansión forzada de las necesidades y apetitos humanos, dando como consecuencia una cantidad enorme de derroche, reemplazo deliberadamente prematuro de los bienes de consumo y una infinidad de ocupaciones supérfluas en todos los órdenes, amén de un pesado porcentaje de empleos improductivos en empresas militares y burocracia estatal, todo lo cual constituye hoy día una "necesidad económica". Sin embargo, ya no existe la seguridad de que aún tales usos cuestionables del trabajo humano serán capaces de asegurar el "empleo total" en un futuro próximo. considerando el ritmo creciente de la automatización y el aumento igualmente acelerado en el aflujo de mano de obra joven en busca de trabajo, como resultado de la explosión demográfica.

En todos los países subdesarrollados, por otra parte, el ideal de "trabajo para todos" se presenta aún más utópico que en una economía en rápido proceso de automatización, no solamente por el hecho de que las inversiones de capital necesarias para "crear empleos" para millones de personas son literalmente más allá de cualquier posibilidad práctica, sino también por el hecho de que la necesidad angustiosa de aumentar la capacidad productiva en las zonas subdesarrolladas obliga a usar equipos y métodos de trabajo cada vez más mecanizados, que requieren por lo tanto -proporcionalmente- cada vez menos mano de obra.

A pesar de todos los esfuerzos que se hagan para abrir nuevos mercados o promover la integración regional como un medio de aumentar el volumen de las operaciones, queda el hecho básico de que un enfoque tecnológicamente eficiente lleva forzosamente a la concentración de la capacidad productiva en un número menor de unidades industriales cada vez más grandes y más automatizadas. Bajo tales circunstancias, es una ilusión esperar cualquier aumento

---

* Tomado de, Nedelcovic B., Hacia un Nuevo Contrato Social, Washington: SID, s.f., pp. 1-9

significativo en las oportunidades de empleo -particularmente al paso con el aumento explosivo de la mano de obra disponible- como no sea en categorías cada vez más restringidas de personal técnico cada vez más especializado. La creencia común y todavía muy difundida, de que la "automatización crea empleos" por cuando "reduce los costos y aumenta la demanda", o porque la misma "hace surgir una variedad de otros servicios y ocupaciones complementarias, carece de sentido en una economía de pobreza donde la población jamás tuvo poder adquisitivo apreciable para comenzar, y obviamente no cuenta con alternativa alguna de empleo remunerado.

Algunas personas sostienen todavía de que prescindiendo de la maquinaria moderna y apelando a un sistema más "primitivo" de organización economica -- una especie de mística Gandhiana de producción manual al nivel de la pequeña comunidad -- podría todavía asegurarse el empleo para todos. En la India, en Egipto y en varias otras partes, efectivamente, se están llevando a cabo algunas obras públicas de gran envergadura (represas, canales de irrigación, etc.) utilizando en gran parte el simple y agobiador trabajo manual, justamente con el objeto de proveer empleo a un mayor número de personas. Este enfoque sin embargo pierde de vista la exigencia primordial a la que debe hacer frente una economía de pobreza, que es la de producir con la mayor urgencia posible una mayor cantidad de alimentos y otros bienes y servicios básicos que exige el sustento de la población entera, para ponerlos luego a disposición de todos sin miramientos del "empleo" individual. Evitando el uso de maquinaria y métodos modernos solo se retrasa la ejecución de obras vitales y se posterga el aumento masivo de la productividad que tanto necesitan las regiones subdesarrolladas, sin resolver la contradicción fundamental de un sistema de distribución que supedita la supervivencia de cada individuo a la existencia de un empleo remunerado.

2. El caso de la agricultura

En ningún otro aspecto es más visible el fracaso de la economía de mercado que en el campo de la agricultura. La mayoría de los países subdesarrollados necesitan desesperadamente aumentar su producción de alimentos, pero esto exige inversiones relativamente enormes en maquinaria, productos químicos, equipos de almacenamiento, transporte y elaboración de productos agrícolas que están sencillamente fuera del alcance del pequeño productor individual, sea que trabaje su propio lote o no.

Más desalentador aún se presenta el aspecto de la "comercialización" de productos agrícolas, o mejor dicho la falta de "poder adquisitivo" de la población local, que es precisamente la situación predominante en la mayoría de las zonas subdesarrolladas: debiéramos recordar a este respecto que los pobres, los desocupados y los desamparados en general -que constituyen un porcentaje creciente de la humanidad contemporánea- ni tienen medio alguno para "adquirir" los alimentos que necesitan, aunque los mismos fueran ofrecidos en abundancia en el mercado. Este es un hecho fundamental que la mayoría de nuestros reformadores políticos o filósofos de mercado se niegan obstinadamente a entender, si es que no lo ignoran deliberadamente: el que,

por una parte, una agricultura eficiente requiere inversiones muy por encima de la capacidad del pequeño agricultor individual; y por la otra, la falta de poder adquisitivo de la masa potencialmente consumidora hace inútil cualquier aumento en la disponibilidad de los alimentos, si la distribución de los mismos ha de efectuarse a través del juego clásico del mercado.

Muchos creen de que la organización de pequeños productores en unidades cooperativas habría de dar la respuesta a la necesidad de mayores inversiones de capital, así como en salidas más eficientes de mercado. Hay que tener presente, sin embargo, que si bien las cooperativas constituyen una forma socialmente recomendable de organización productiva, las mismas siguen siendo empresas de mercado que necesariamente dependen de la rentabilidad económica para su funcionamiento y supervivencia; para no mencionar luego las dificultades prácticas en el establecimiento de cooperativas en regiones subdesarrolladas, donde además de las muchas limitaciones de índole cultura, los "socios" potenciales tampoco cuentan con capital propio alguna para comenzar. Bajo tales circunstancias, deben solicitarse préstamos cuyo otorgamiento -y eventual devolución- depende enteramente de la probabilidad de vender los productos de la cooperativa a precios remunerativos, si eso fuera posible o dable de esperar; pues de lo contrario no habrá créditos ni producción alguna - amenudo ni siquiera para el sustento local. En otras palabras, las cooperativas pueden hacer mucho para mejorar la situación de ciertos grupos y en determinadas zonas; pero no puede pretenderse que las mismas ofrezcan una solución de fondo a las contradicciones inherentes de la economía de mercado en la cual están obligadas a operar.

Incluso las granjas colectivas, tal como hoy día las conocemos -inspiradas principalmente en motivaciones políticas- son unidades estrictamente de mercado: incapaces, como tales, de proveer a las necesidades alimenticias reales de la población entera sino en función del volumen existente de poder adquisitivo, tal como lo determina la situación general de empleos. Los fracasos corrientes de la agricultura "socializada" se deben en igual medida a la ineptitud administrativa como a la falta de inversiones adecuadas en el campo agrícola, sin miramientos de la situación de mercado. Nótese que estoy hablando aquí específicamente de las condiciones imperantes en una economía de escasez, y el punto sobre el cual insisto es que, si los mercados locales son demasiado limitados o inexistentes o en general incapaces de sustentar precios adecuados como para justificar grandes inversiones privadas en un tipo de agricultura comercial, solamente un esfuerzo social no monetizado y en gran escala puede proveer los recursos necesarios para aliviar la angustia de las masas necesitadas, con la urgencia que se requiere para ganar la carrera entre la población y la producción de alimentos.

Téngase presente, además, que una mecanización agrícola en gran escala -dentro del marco de una economía de mercado- generalmente implica un desalojo brutal de la mano de obra rural y su éxodo forzado en los tugurios y villas-miseria alrededor de las grandes ciudades, donde solo le cabe sumarse a la creciente legión de los desamparados y resentidos. El mismo esfuerzo

por aumentar la eficiencia productiva lleva inexorablemente a la consolidación de las explotaciones agrícolas en un número menor de unidades más grandes: una tendencia técnicamente sólida y deseable, pero desastrosa desde el punto de vista de innumerables pequeños productores "marginales" quienes se ven así privados de cualquier medio de subsistencia, dado que, como ya se ha señalado, las posibilidades de su traslado y "absorción" en otras actividades económicas representan una esperanza poco menos que utópica- dentro de las condiciones típicas de una economía subdesarrollada, repito.

La solución obvia a tan desastrosa alternativa consistiría en aprovechar al máximo la mecanización agrícola y la concentración de técnicas modernas en un número limitado de "proyectos regionales" para conseguir así un aumento dramático en la producción agrícola de cada zona -y ofrecer entonces por lo menos una "subsistencia en especie" a la población rural circundante, particularmente allí donde se encuentre el peligro de verse desplazada por la mecanización o consolidación en unidades mayores. Semejante régimen debería implantarse en el mismo lugar de residencia de la población actual, distribuyendo el sustento básico libre de gasto alguno, a cambio tal vez de un compromiso limitado de "trabajo temporario" en determinadas actividades- tanto "productivas" como "educativas" -que cada residente local se comprometería a aportar según lo indiquen las circunstancias. Un programa de esta naturaleza probablemente no conseguiría retener a la gente en el campo indefinidamente ni prevenir su migración ulterior a las ciudades, pero por lo menos atenuaría la tensión inmediata y el carácter de emergencia de dicha migración. De cualquier manera, el mismo significaría el fín de las ilusiones de una agricultura orientada hacia el mercadeo— ya sea individual, cooperativa e incluso "colectivista" de antiguo cuño -- y el comienzo de un nuevo enfoque agrícola sobre bases más amplias, tanto sociales como ecológicas. *

Desgraciadamente, no creo haber visto nada de esta naturaleza, contemplado ni emprendido, en la mayor parte del mundo subdesarrollado. En una reciente gira por América Latina, me tocó conocer de cerca la opinión de líderes políticos quienes clamaban por la "reforma agraria" y centraban la mayor parte de sus programas alrededor de la noción de "dar tierra para quien la trabaje": políticamente acertado, tal vez, pero social y económicamente corto de vista, dado que ninguno de estos programas ofrecía una fórmula efectiva para aumentar la producción alimenticia en la medida necesaria -- tomando al mismo tiempo las medidas indispensables para la conservación de suelos y demás recursos naturales -- y para hacer llegar estos alimentos efectivamente a quienes los necesitan, donde quiera que se encuentren y sin miramientos de su "poder adquisitivo".

Si eso no podía alcanzarse a través de los esfuerzos aislados de pequeños campesinos analfabetos y por medio de los canales habituales del comercio, y si los mercado locales y todo el sistema de precios no invitaban en absoluto a efectuar grandes inversiones privadas en la agricultura, entonces la única solución consistía en emprender una producción "social" en gran

---

* En el curso de la presente discusión utilizaré con frecuencia el término "ecológico" para diferenciarlo de un enfoque puramente "político" de la agricultura.

escala de alimentos básicos, y su distribución gratuita a toda la población que los necesite, como ya se ha indicado arriba; pues resulta obvio que bajo una sana política ecológica ya no sería dable de esperar que la gente vaya a "ganarse la vida" individualmente - es decir, luchando y compitiendo para conseguir empleos o mercados. Pero este criterio, al parecer, sonaba demasiado "avanzado" hasta para los marxistas!

3. El fracaso de los mercados internacionales

Hay otra píldora amarga y dura de tragar para los países subdesarrollados -- es decir la extrema improbabilidad de que los mismos puedan resolver sus problemas a través de un aumento del "comercio mundial": pues si bien las naciones pobres necesitan evidentemente cada vez más bienes de capital de toda índole, ellas tienen cada vez menos medios de pagar por esas inversiones con el producto de sus exportaciones.

La demagogia política - y también una buena parte de la literatura económica considerada seria y objetiva - se descarga en forma exclusiva sobre los "intereses creados" y la "explotación capitalista" por la baja de los precios internacionales de los productos básicos y por las condiciones continuamente deteriorantes del comercio internacional que afligen a las naciones en vías de desarrollo. Indudablemente hay un elemento de verdad en estos argumentos, pero para comprender cabalmente lo que está sucediendo, uno debe elevarse por encima de las interpretaciones políticas unilaterales y analizar los hechos y las implicaciones de la tecnología moderna en su conjunto.

La revolución tecnológica ha permitido a las naciones adelantadas de llegar a ser virtualmente autosuficientes en todo excepto en unos pocos productos y materias primas básicas que todavía deben importarse, pero aún éstas pueden volverse con el tiempo cada vez más supérfluas: piense en el desfile de productos sintéticos que han venido a reemplazar a los naturales, o en el aumento impresionante de la producción agrícola y ganadera de países otrora importadores de carnes y cereales, o para especular un poco más en el futuro -- en la posibilidad de obtener la mayor parte de los minerales y otros productos del mar, o de producir alimentos sintéticos, o de cualquier otro alarde científico que muy bien puede esperarse en un futuro previsible y que automáticamente infligiría otros tantos golpes mortales para una estructura económica cimentada en rígidas y anticuadas concepciones de "intercambio". En condiciones semejantes, es inútil clamar por "mercados garantizados", "subsidios internacionales" o "acuerdos preferenciales" para que las naciones subdesarrolladas sigan vendiendo unos pocos productos más o menos supérfluos, o para que entren a competir con algunos artículos manufacturados -todavía más supérfluos- en mercados ya saturados por la competencia.

Si bien tales acuerdos y medidas podrían ser de alguna ayuda para aliviar parcialmente y a corto plazo la agonía actual de esas naciones, a largo plazo salta a la vista de que no será el comercio sino un nuevo tipo de ayuda internacional la que permitirá a las naciones menos aventajadas de adquirir la tecnología moderna y levantar sus condiciones de vida a niveles

humanamente aceptables -- sin miramientos de su capacidad de "amortizar" las inversiones que se requieran. Cifrar en el comercio mundial nuestras esperanzas de asegurar ingresos adecuados a los países en vías de desarrollo es lo mismo que pretender que la legislación estatal sobre salarios mínimos provea poder adquisitivo al que no tiene empleo: ambos argumentos pasan por alto la naturaleza misma de la revolución tecnológica, que está cortando el piso bajo los pies tanto de individuos como de naciones enteras -- bajo el concepto actual de "intercambio" en una economía de mercado.

El argumento en pro del "comercio" olvida esencialmente el hecho de que la mayoría de los mercados "ricos" se encuentran ya abastecidos en exceso, y lo serán cada vez más en el futuro gracias a la explosión tecnológica; en cambio, la mayor necesidad y pobreza humana se concentra en áreas que carecen justamente de "poder adquisitivo" suficiente como para constituir "mercados" de alguna importancia. No hay otra salida de esta vergonzosa contradicción que una nueva filosofía de ayuda internacional, o sea un franco reconocimiento en escala mundial del principio de "transferencia" que ha sido en gran parte aceptado -- aunque sea a regañadientes-- dentro de límites nacionales: "de cada zona de acuerdo a sus recursos, a cada zona de acuerdo a sus necesidades..."

4. El fracaso de los créditos externos" y de las "inversiones privadas"

Prosiguiendo con el análisis de los mercados internacionales, resulta patético notar la ingenuidad de muchos líderes de países subdesarrollados quienes confiadamente esperan que las inversiones extranjeras provean el estímulo necesario y resuelvan con el tiempo los problemas de sus economías tambaleantes. Esta falta de visión nativa, sin embargo, está más que compensada por la ceguera de tantos exportadores y financistas del mundo de la opulencia, quienes están dejando que los países subdesarrollados sigan endeudándose más allá de cualquier esperanza de redención. En su afán de vender donde quiera que puedan, los grandes mercaderes de nuestros días se parecen en verdad al vendedor insistente que va de puerta en puerta y se las arregla para cargar casi cualquier cosa en la cuenta del ama de casa -sin considerar el sueldo del marido. En sus esfuerzos por mantenerse a la cabeza de la competencia mundial y difundir los valores de la imitación y el consumo conspícuo entre los pobres, los productores industriales tienden a pasar por alto las posibilidades de pago de éstos últimos: de ahí los déficits comerciales y los esfuerzos a menudo desesperados por "refinanciar" o "consolidar" deudas externas. Es fácil culpar a los probres por su "vocación al derroche"y su consumo irresponsable, y muchos de ellos podrían ciertamente contribuir mucho para poner en órden sus propias casas: pero esto no es excusa para quienes contínuamente los incitan a tales gastos apelando a motivaciones equivocadas.

Para mirarlo desde otro punto de vista, los capitales privados invertidos en países subdesarrollados necesariamente buscan su repatriación en forma de dividendos, intereses, pagos de cuotas, etc. Ahora bien, si los países beneficiarios ya están tambaleando bajo el peso de sus deudas externas,

cómo puede esperarse que los mismos garanticen la libre transferencia de capitales y utilidades? Es en verdad asombroso ver tantos gobiernos juran do solemnemente mantener el "clima propicio" para el capital extranjero y asegurar el libre retorno de las inversiones efectuadas en sus respectivos países, con frecuencia hasta un punto desconocido por algunas de las economías más prósperas del Occidente, y todo eso a la vista de una huída masiva de capitales domésticos que tradicionalmente han buscado refugio en otras latitudes.

El argumento corriente de que las inversiones extranjeras tienden a estimular las exportaciones y con ello a generar las divisas necesarias es en gran parte solo una suposición esperanzada. El caso más frecuente es que los capitales extranjeros se invierten para aprovechar mercados locales lucrativos: lo que viene efectivamente exportando de su producción es poco o nada (me refiero aquí específicamente a las varias inversiones "industriales" y no a las extractivas como el petróleo o los minerales, que por su misma naturaleza dependen de mercados exteriores). La justificación en tales casos es que, de cualquier modo, la nueva industria está "sustituyendo" las importaciones y por lo tanto "ahorrando" al país las divisas extranjeras. Sin embargo, el importe real y la conveniencia de tales "ahorros" son nuevamente una hipótesis cuestionable, dado que cada industria nueva arrastra consigo muchas importaciones adicionales, especialmente si la misma depende de materias primas, repuestos, etc. que ahora deben importarse en forma contínua para no causar paros y despidos. Queda de todos modos el hecho básico de que la inversión original - más las ganancias corrientes - deben ser remitidas oportunamente al país originario de la inversión, pues de lo contrario el país receptor sería inmediatamente criticado por no mantener una actitud amistosa hacia los capitales extranjeros. La inversión en objeto se convierte por lo tanto, en el mejor de los casos, en una operación disimulada de crédito, generalmente concertado a intereses generosos para los inversionistas.

Considerando la situación desesperada de la balanza de pagos de la mayoría de los países subdesarrollados, es bien falto de realismo esperar cualquier aumento sustancial en las inversiones privadas extranjeras en tales áreas, excepto tal vez en unas pocas "tierras de promisión", y aún así muy por debajo de las necesidades reales del desarrollo. El piadoso argumento de que un "clima propicio" para los capitales extranjeros efectivamente habría de atraer a esos capitales se parece peligrosamente a ese otro postulado insostenible -- la creencia obstinadamente inculcada de que toda persona que realmente quiera trabajar efectivamente hallará trabajo dentro de la organización social existente. La creciente angustia de individuos y naciones enteras dentro de este marco de referencia habrá de conducir -tal vez- a una saludable reevaluación de las varias ilusiones y quimeras que hemos estado aceptando sin discusión hasta ahora, y a la formulación de una nueva política de desarrollo que gravite alrededor de las verdaderas necesidades humanas, y no solamente de los incentivos de mercado.

5. El fracaso de la "industrialización"

Una última palabra sobre esta acariciada noción que enciende las mentes a lo largo y lo ancho del mundo subdesarrollado, con fecundos sueños de acerías, refinerías de petróleo, fábricas de automóviles, astilleros, vastos complejos químicos, etc.

La doctrina económica corriente -sea de la derecha o de la izquierda- recomienda generalmente una rápida industrialización de las naciones en surgimiento como medio de crear trabajo, proveer a su propio desarrollo y "emanciparse" de las fuentes externas de riqueza tecnológica. La evidencia práctica, sin embargo, señala las limitaciones de esta filosofía en muchos países que han sido colocados por la "industrialización" en un estado de dependencia aún mayor de la maquinaria y materias primas importadas: -como ya se ha indicado arriba- y han llegado a ser, por lo tanto, aún más dependientes de sus exportaciones menguantes de lo que estaban antes.

Por otra parte, industrias locales ambiciosas pero a menudo ineficaces se han convertido ahora en fuentes de empleo (además de intereses creados) que deben ser conservadas a toda costa, aunque su operación fuera más bien un peso que una ventaja para la economía nacional en su conjunto: véanse las plantas de acero obstinadamente construídas por países que no disponen de carbón (y acaso ni siquiera de mineral de hierro!), o los tractores y otros implementos producidos en algunos países latinoamericanos, a un costo de dos a tres veces mayor de las respectivas unidades fabricadas en Europa o en los Estados Unidos: decididamente una manera eficaz para estimular la mecanización del campo!

Una protección aduanera exhorbitante y otros privilegios concedidos a este tipo de "industria nacional" actúan como una barrera contra el progreso tecnológico y contribuyen aún más al aislamiento y estancamiento del país. Para más, una industrialización improvisada, promovida con el solo objeto de fomentar el empleo (o la vanidad nacional) se concentra generalmente alrededor de las oportunidades de marcado existentes - por limitadas o socialmente indeseables que sean - y con frecuencia ignora las necesidades reales del país.

En otras palabras, sean cuales fueran las ventajas relativas de una industrialización acelerada, difícilmente puede esperarse que la misma se aproxime siquiera a crear "empleo total" o que pueda hacer una contribución decisiva para levantar a un país subdesarrollado de su pobreza. El mito de una "Operación Bootstrap", o sea el principio de levantarse a sí mismo por los cordones de los zapatos, ha funcionado hasta cierto punto solo en unos pocos casos excepcionales -- y Puerto Rico es tal vez el único ejemplo pertinente que cabe mencionar aquí -- donde los "cordones" eran realmente tirados por vastas salidas de mercado disponibles fuera de la zona de los "zapatos". Este hecho, sumado a la unidad política con los Estados Unidos en el caso de Puerto Rico, y a considerables exenciones fiscales y ventajas laborales para atraer al capital privado, ha sido la causa principal que ha hecho afluir inversiones relativamente enormes en un tipo de

producción orientada primordialmente a satisfacer la demanda de clientes remotos.

Puerto Rico, debe recordarse, es política y económicamente parte de los Estados Unidos, de donde proviene la mayoría de las inversiones privadas y donde la mayoría de los productos puertorriqueños tienen salida libre; además de lo cual, Puerto Rico goza de una ayuda apreciable del gobierno federal norteamericano en forma de asignaciones directas de la tesorería, obras públicas, seguridad social, reembolso de impuestos a la producción y varios otros programas federales que compensan el pasivo crónico de la isla en sus transacciones con el continente-tutor. Aún así, la situación de Puerto Rico en materia de empleos y sus perspectivas futuras distan mucho de ser rosadas: las mismas reflejan, aumentadas y agravadas por la población proliferante de la isla, las tendencias generales que afectan al resto de la economía norteamericana como resultado de la creciente automatización de las industrias, desplazamiento de la mano de obra no calificada, crecimiento desordenado de las ciudades y un esfuerzo desesperado para absorber el exceso de mano de obra en ocupaciones de "servicio".

Para una mayoría abrumadora de zonas predominantemente rurales, superpobladas, sumidas en la pobreza y sin apoyo económico ni político alguno, la esperanza de imitar el ejemplo de Puerto Rico no existe en absoluto: queda pues abierta de par en par la tremenda interrogante de cómo habrán de aumentarse en forma rápida y efectiva los niveles de vida de esas masas, pasando por alto los obstáculos y las limitaciones de la economía tradicional de mercado.

.-oOo-.

/lf.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°28

CONTRIBUCION DE LA COMUNICACION AL DESARROLLO RURAL

Por:
Juan Díaz Bordenave

Bogotá, Mayo 1.968

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 publica-

EL AUTOR:

Juan Díaz Bordenave es paraguayo, Agrónomo con Master en Periodísmo Agrícola de la Universidad de Wisconsin (1955) y Doctorado de la Universidad del Estado de Michigan (1966). Trabaja con el IICA desde 1956. En la actualidad es Comunicador Adjutno en la Dirección Regional del IICA para la Zona Andina, en Lima, Perú. En julio 1968 será trasladado a la Oficina del IICA en Rio de Janeiro, Brasil.

CONTRIBUCION DE LA COMUNICACION AL DESARROLLO RURAL

Juan Díaz Bordenave IICA

La contribución fundamental de la comunicación al desarrollo en general y al desarrollo rural en particular consiste en que mediante ella pueden lograrse tres cosas esenciales:

1 Aumentar los conocimientos de las personas
2. Modificar sus creencias y actitudes
3. Orientarlas hacia acciones específicas y enseñarles como ejecutarlas

1. Aumentar los conocimientos: Esta es la función informativa o divulgativa de la comunicación. Cuál es su papel en el desarrollo?

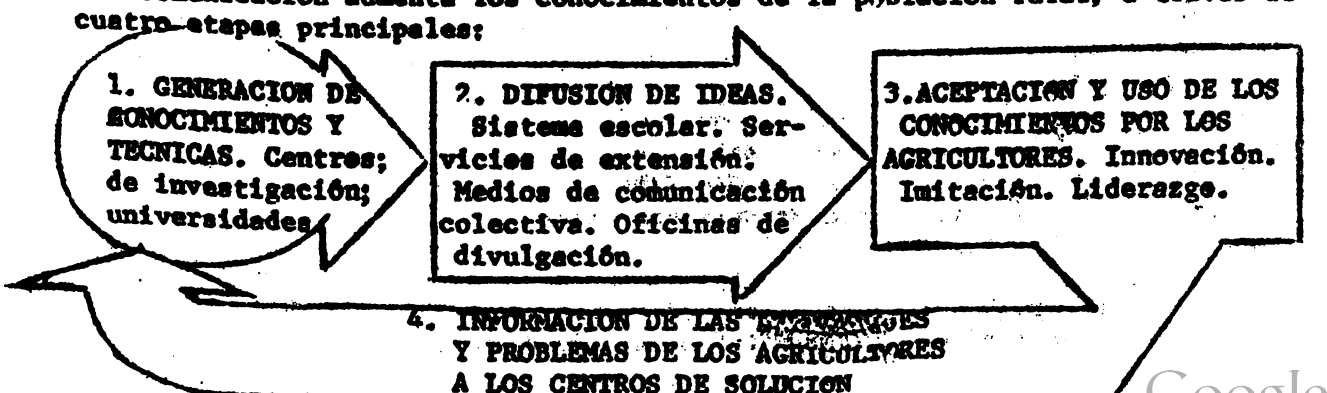
El desarrollo consiste esencialmente en una serie de cambios que la gente de un país efectúa -- cambios que permiten un dominio creciente del mundo, por el hombre. Dichos cambios son de distintas clases:

a. Cambios en el hombre mismo (conocimientos, creencias, hábitos, mentalidad)
b. Cambios de estructura (poder político, estratificación social, tenencia de la tierra, propiedad de los medios de producción)
c. Cambios en las instituciones (en las formas de satisfacer las necesidades humanas en materia familiar, educativa, económica, recreativa, política, religiosa, etc)
d. Cambios en los métodos y técnicas (de producir, alimentar, curar, educar, convivir unos con otros)

Aunque no sea siempre evidente, detrás de cada uno de estos cmbios, hay un proceso de decisión: alguien tiene que resolver si se acepta o se rechaza una nueva idea, un nuevo método, un nuevo sistema, una nueva organización.

Ahora bien, en qué consiste el proceso de decisión? En que el hombre debe elegir entre alternativas. Y en qué se basa la elección entre alternativas? Se basa en la posesión de información. Para el campesino primitivo, aislado, ignorante, no hay alternativas; debe seguir siempre con el único sistema de cultivar que conoce. Cuanto mayor información hay disponible -- es decir, cuando se eleva el nivel de instrucción de la gente, y más conocimientos se divulgan -- es tanto más probable que la gente efectúe cambios. Y con los cambios, viene el desarrollo.

La comunicación aumenta los conocimientos de la población rural, a través de cuatro etapas principales:



En nuestros países, estas 4 etapas funcionan en forma deficiente y débil. En la etapa 1, no se investiga lo suficiente y a veces los estudios no guardan relación con las necesidades sentidas por los agricultores, sino con los intereses profesionales de los investigadores. En la etapa 2, los servicios de extensión carecen de financiación apropiada y los medios de comunicación colectivos (prensa, radio, TV, cine) son utilizados preferentemente para propaganda comercial, música y noticiarios, muy poco para la divulgación de nuevas ideas técnicas. En la etapa 3, debido a la falta de condiciones se encuentran resistencias a la adopción de nuevas técnicas y no se investiga lo suficiente sobre el porqué de dichas resistencias. El eslabón más débil de la cadena es el 4: son pocos los organismos oficiales que mantienen un mecanismo ágil para estar siempre enterados de lo que los agricultores necesitan en materia de nuevos conocimientos, técnicas, insumos, etc O para evaluar el resultado de las prácticas que ya han sido introducidas.

2. Modificar las creencias y actitudes: Es la función educativa y persuasiva de la comunicación. Cómo se realiza?

A lo largo de su vida, toda persona organiza su sistema de creencias o de ideas con respecto al mundo, a sí mismo, y a los demás. Tal sistema de creencias no es siempre un sistema "lógico", sino más bien "psico-lógico". Es decir, no siempre sigue un proceso puramente racional y muchas veces echa mano a interpretaciones causales en que la imaginación completa lo que falta ala observación. Así el hombre primitivo que veía caer el rayo, lo atribuía a la ira de alguna divinidad. Y cuando se le moría un hijo en una epidemia, culpaba al "mal de ojo", los malos espíritus, los "humores", etc.

De la interacción entre sus creencias y las experiencias que le acontecen en su vida, el hombre desarrolla un juego de actitudes, es decir, de predisposiciones favorables o desfavorables hacia las cosas y personas. Así, el campesino tiene una actitud de desconfianza hacia los agentes del gobierno, en razón de que en el pasado pudo haber tenido experiencias negativas en sus relaciones con ellos.

En todo caso, no es suficiente llevar nuevos conocimientos a los campesinos para conseguir su aceptación. Se interponen las actitudes. En este sentido, Arthur Mosher (1) afirma que el desarrollo agrícola sólo es posible cuando las actitudes actuales de los campesinos ceden lugar a las siguientes:

1. Insatisfacción con los niveles presentes de producción y consumo
2. Confianza en la ciencia y la técnica para aumentar aquellos
3. Confianza en los agentes de cambio (en general, técnicos oficiales)
4. Disposición a experimentar, aún a riesgo de fracaso
5. Disposción a participar en empresas cooperativas para el bien de la comunidad, con personas que no sean sus parientes o compadres.

Por su parte, Paulo Freire (2) cree que el campesino debe percatarse de que en el mundo hay dos principios: la naturaleza, pasiva, moldeable, materia prima, y la cultura, producto humano, dinámica, capaz de dominar la naturaleza al servicio del hombre. Mientras el campesino se sienta sumergido en la naturaleza y no adquiera consciencia de su caracter de ser de cultura, no creerá en su capacidad de dominar la naturaleza y la vida, mediante la alfabetización, el voto, el sindicato, la cooperativa, el arte, etc.

Y Daniel Lemer (3) cree que, para modernizarse, el campesino tradicional debe adquirir la facultad de la "empatía" o capacidad de colocarse con la imaginación en

el rol o papel de otros, o de imaginarse a sí mismo en roles y situaciones diferentes de las actuales. Qué es la empatía lo ilustra el caso de aquel campesino asiático a quien Lerner le preguntó: "Qué haría Ud. por su comunidad si Ud. fuese el Presidente de la república?". Según Lerner, el campesino se echó al suelo, suplicando temeroso: "Pero señor, cómo Ud. puede creer que yo, un humilde campesino, sepa pensar siquiera en lo que haría el Señor Presidente?". La empatía es la cualidad que permite al proletario soñar con la vida que tendrá cuando sea de la clase media, y al miembro de la clase media soñar con la vida que tendría si pudiera educarse y pasar a pertenecer a la clase alta.

Puede notarse que junto con divulgar conocimientos, la comunicación debe dar a los campesinos nuevas actitudes y aspiraciones, que permitan que dichos conocimientos sean aceptados y utilizados.

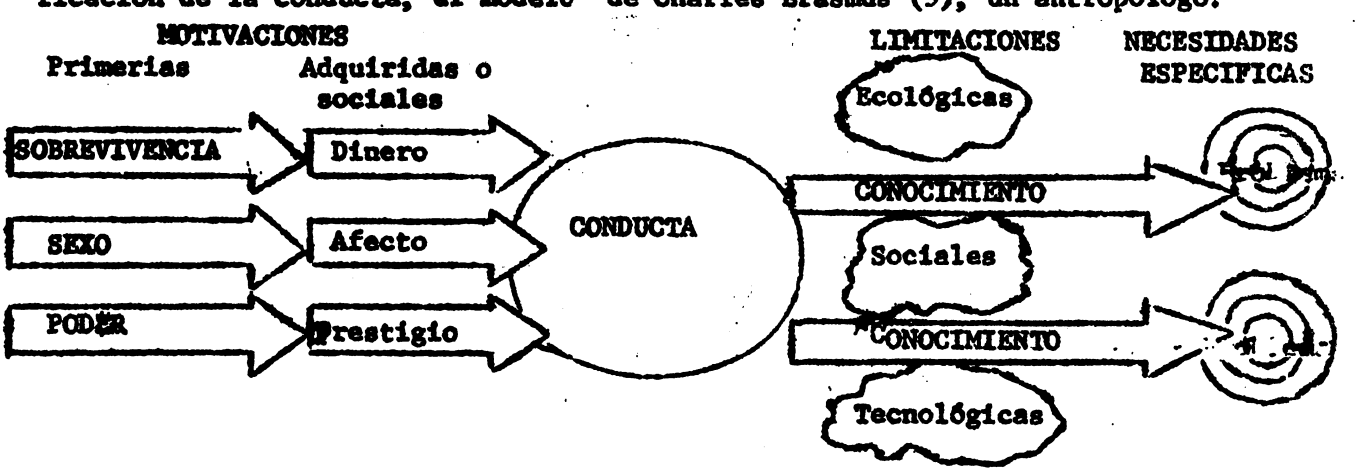
3. Orientar hacia la acción y enseñar como ejecutarla: Según Foster (4), hoy día se sabe mucho más sobre las técnicas a usar para hacer las cosas mejor, que sobre la forma de persuadir a la gente a que adopte dichas técnicas. Hace poco estuve en Arequipa, Perú, con mis alumnos graduados de Comunicación. Los expertos locales en producción lechera, nos mostraron cómo se podría aumentar al doble la cantidad de leche por vaca, si solamente los 5000 dueños de establos adoptasen unas pocas prácticas que aquellos les recomendaban:

a. mantener registros de la producción diaria de cada vaca
b. seleccionar las mejores vacas y eliminar las demás
c. alimentar mejor las vacas en producción
d. ordeñar sin ternero

Pero el hecho es que sólo un pequeño porcentaje de productores han adoptado dichas prácticas! Se da el caso de productores pequeños que tienen dos clases de vacas: vacas "criollas" y vacas "finas". Pues bien, mantienen distintas prácticas de alimentación y ordeñe para ambos tipos de vacas, en la misma finca! Evidentemente, hay un conflicto aun no resuelto entre los nuevos conocimientos, y las antiguas actitudes y creencias, y este conflicto se traduce en la acción. Cómo hacer que los lecheros arequipeños adopten las prácticas recomendadas?

UN ESQUEMA DE LA CONDUCTA HUMANA

Es bastante útil para analizar el papel relativo de la comunicación, en la modificación de la conducta, el modelo de Charles Erasmus (5), un antropólogo:



Aquí vemos que la decisión final de una persona, depende de la interacción de varios factores:

1. La situación (las necesidades específicas)

2. Los conocimientos (observaciones propias y mensajes recibidos mediante comunicación)

3. Las motivaciones o deseos (la personalidad individual)

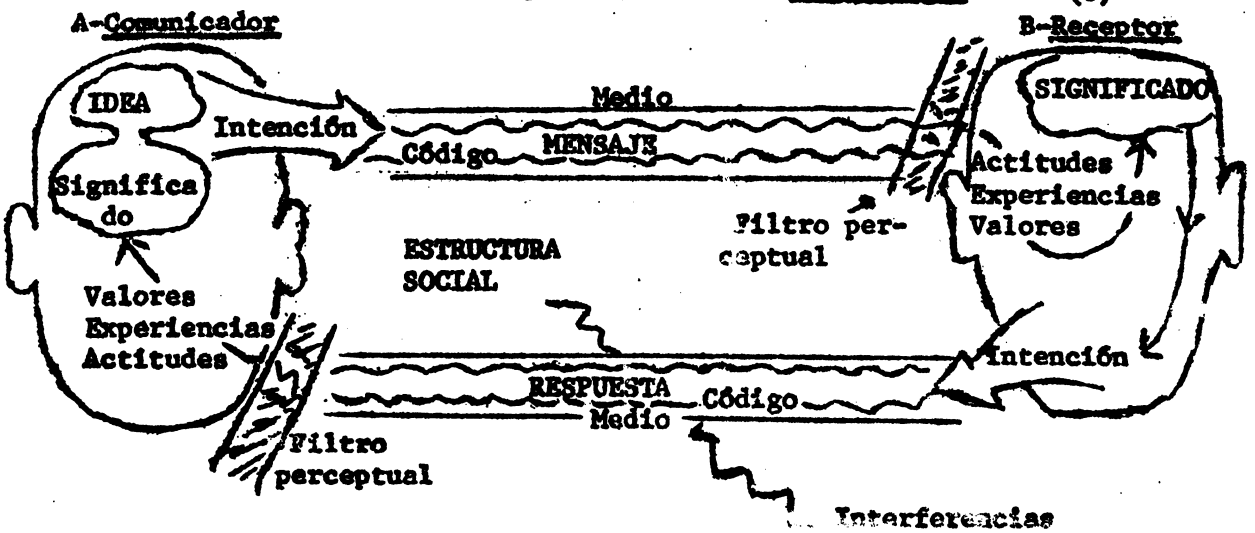
4. Las limitaciones ambientales (ecológicas, sociales y técnológicas)

El modelo de Erasmus debe llamar a la reflexión a los comunicadores y agentes de cambio (o políticos de café), que creen ciegamente en "la omnipotencia del mensaje", es decir, en que basta con mostrarle a la gente una idea nueva, para que ellas se precipiten a adoptarla. El modelo puede también ayudar a explicar porqué muchos agricultores no adoptan prácticas oficiales: o no tienen suficientes conocimientos, o las limitaciones ambientales son mayores de lo que se supone, o sus motivaciones les impulsan hacia otras alternativas de conducta.

Pasemos ahora a analizar más íntimamente, el proceso de la Comunicación.

UN MODELO DEL PROCESO DE COMUNICACION

La persona A - que llamaremos el comunicador - tiene una idea o emoción que desea compartir (comunicar) con la persona B - que llamaremos el receptor. La intención de A puede ser muyvariada con respecto al efecto que desea producir en B: informarle, persuadirle, emocionarle, ordenarle, instruirle, impulsarlo a la acción, impulsarlo a la inacción, etc. Como no puede pasar su idea de mente a mente, necesita usar alguna forma de transmitirla. Para ello, hace dos cosas: representa la idea mediante símbolos (sonidos, dibujos, gestos, cualquier cosa que impresione uno o varios sentidos de la persona B en forma tal que B sepa de qué se trata) y envía dichos símbolos a través de un medio de comunicación (aire, carta, señales de humo). La idea de A, cifrada en un código (conjunto o sistema de símbolos) previamente convenido con B (como el idioma español), se llama el mensaje de A. (6)



Qué pasa cuando el mensaje llega a la persona B? Se enfrenta a lo que llamaremos el filtro perceptual de B. Qué representa el filtro? B, al descifrar los símbolos para recrear la idea representada por A, se ve influído por varios factores capaces de deformar la propia percepción del mensaje. Entre dichos factores podemos anotar el estado de los órganos sensoriales de B; sus actitudes hacia A, hacia el contenido del mensaje; sus actitudes hacia si mismo, B; sus experiencias pasadas con mensajes parecidos al presente; sus creencias y valores personales y aquellos de la cultura a que pertenece.

Filtrado a través de todos estos factores, el mensaje produce finalmente en B una cierta reacción integrada: dicha reacción interna de B se llama "el significado del mensaje". De lo último se desprende una conclusión muy importante: EL SIGNIFICADO DEL MENSAJE NO DEPENDE SOLAMENTE DEL MENSAJE EN SI, NO ES UNA PROPIEDAD INHERENTE AL MENSAJE, SINO QUE SE FORMA EN LA MENTE DEL RECEPTOR! Sería un error fatal de A, el creer que su mensaje tiene un significado "intrínseco", independiente de las experiencias, actitudes y valores de B.

Llamaremos interferencias a todo aquello que pueda causar una deformación (o una destrucción total o parcial) del mensaje original de A. Las interferencias pueden aparecer en cualquier etapa del proceso de la comunicación.

Todo el arte del buen comunicador estriba en disminuir al mínimo la fuerza de las interferencias, para que el significado que el receptor le asigna al mensaje, coincida lo más exactamente posible con el deseado. El secreto de su éxito, pues, tiene dos fundamentos esenciales: EL CONOCIMIENTO PERFECTO DE SU PUBLICO, y su CAPACIDAD PARA FORMULAR MENSAJES Y USAR MEDIOS DE COMUNICACION ADECUADOS. (7)

EFICACIA DE LA COMUNICACION

La comunicación bien empleada es una herramienta potentísima para mover a los hombres, para el bien o para el mal. Veamos algunos ejemplos de este poder:

1. Hace casi 2000 años hubo un carpintero en Nazareth que alteró el rumbo de la historia. Su mensaje todavía hoy sigue llegando a cientos de millones de personas. Jesus fue un gran comunicador. Claro que, además de comunicar, murió para probar la verdad de su mensaje.

2. Hace 30 años, un cabo alemán dominó durante largo tiempo el pensamiento y la voluntad de su pueblo. Le ayudó en este empeño su ministro de Propaganda, Goebbels, quien fue un maestro en el arte de usar símbolos y situaciones.

3. En los Estados Unidos, se atribuye a la novela LA CABAÑA DEL TIO TOM, la agudización del sentimiento antiesclavista que culminó en la Guerra Civil.

4. Durante la II Guerra Mundial, un simple símbolo, la V de la Victoria, exaltado por Winston Churchill, electrizaba a los combatientes y daba nuevas esperanzas a los pueblos cautivos del nazismo.

5. Tambien en EUA, una radioteatralización sobre LA INVASION DE LOS MARCIANOS, por Orson Welles, hizo que cientos de miles de personas abandonasen sus hogares, o se suicidasen, o acaparasen comestibles, creyendo que la invasión era real.

6. En Colombia, Acción Cultural Popular, mediante sus Escuelas Radiofónicas, lleva nuevos conocimientos a cientos de miles de campesinos desde hace 16 años.

COMO DUDAR DE LA EFICACIA DE LA COMUNICACION PARA EL DESARROLLO RURAL?

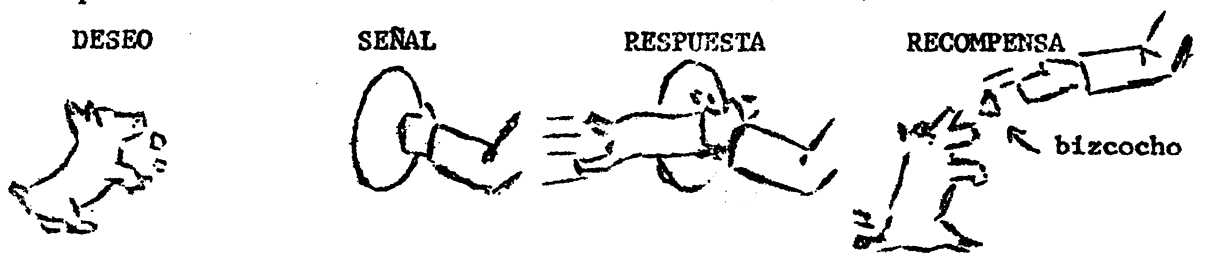
EL PAPEL DE LA RESPUESTA

Un mensaje percibido por un receptor, provoca en él una cierta reacción. Decíamos antes que la primera reacción es la asignación de un SIGNIFICADO al mensaje. Pero a su vez, dicho significado mueve al receptor a decir o hacer algo. Lo que diga o haga el receptor como efecto del mensaje, es la RESPUESTA. Mediante la respuesta del receptor, del público, el comunicador puede darse cuenta de si su mensaje ha sido recibido o no, cómo ha sido interpretado, y qué reacción ha producido.

La respuesta del público es muy importante para el buen comunicador, pues le permite modificar sus futuros mensajes. El político que no ausculta lo que piensan los votantes y solo se limita a hablarles, se arriesga a obtener un único voto: el propio. El extensionista que no sabe escuchar a los agricultores, o el periodista que escribe sólo lo que él piensa, van caminodel fracaso.

LA COMUNICACION Y EL APRENDIZAJE

En el marco del desarrollo rural, la comunicación se confunde a menudo con el enseñar y el aprender. En efecto, se trata de transladar conocimientos y técnicas de una cultura social y tecnológicamente más avanzada, a otra cultura, la campesina. En qué consiste el APRENDIZAJE? Básicamente, según Miller y Dollard (8) el aprendizaje comprende 4 elementos:



Ocurre aprendizaje cuando una cierta RESPUESTA dada por una persona (o animal), ante un ESTIMULO O SEÑAL cualquiera, recibe una cierta RECOMPENSA. La recompensa hace que aumente la probabilidad de que, al volver a encontrar el mismo estímulo o señal, la misma respuesta sea repetida. Si al repetirse, ésta vuelve a ser recompensada, se fortalece el vínculo entre la señal y la respuesta. Eventualmente este vínculo se vuelve tan fuerte que se convierte en HABITO (Ej. El fumador, apenas siente sequedad en la boca, saca un cigarillo y lo fuma).

Naturalmente, la recompensa no sería apreciada si no hubiera un DESEO latente de recibirla. Así, si el perrito de la figura estuviera siempre totalmente satisfecho, sin apetito, quizás no sería posible motivarle a saltar el aro, pues el bizcocho no sería recompensa para él.

Apliquemos estas ideas al aprendizaje y la comunicación para el desarrollo rural. Supongamos que deseamos que los agricultores adopten una nueva práctica agrícola, digamos, la de sembrar semilla oficial certificada. Antes de pretender enseñar dicha práctica, necesitamos saber si hay el deseo de producir más, pues si el agricultor está satisfecho con lo que produce ahora, no cambiará sus hábitos. La señal o estímulo, será la llegada de la época de siembra. En dicha época, tendremos una respuesta antigua, habitual, que es que -- o el agricultor escoge las mejores semillas de su propio sembrío, o las compra de algún vecino o comerciante. Su

recompensa es hacer algo que todos hacen y obtener un rendimiento satisfactorio. La nueva respuesta que deseamos implantar es que - llegada la señal "momento de sembrar" el agricultor compro semilla oficial. Qué hacemos?

Aqui es donde la comunicación entra en juego: ella debe presentar al agricultor por lo menos dos cosas:

a. Explicarle cuál es la nueva respuesta: en qué consiste, donde conseguir la semilla oficial, cuánto, a qué precio.

b. Describirle la recompensa: qué aumento puede esperar el agricultor, qué lucro adicional, con qué certidumbre, qué puede hacer con ese lucro, qué otras ventajas de prestigio, satisfacción personal, emulación de los demás, aprobación de los técnicos, etc., pueden seguirse.

Pero la comunicación para el aprendizaje afectivo no se queda aqui, no descansa sobre sus laureles una vez que el agricultor ha comprado la semilla oficial. Le acompaña durante el proceso de siembra, de cultivo, hasta la cosecha y la venta del producto, para asegurarse de que el agricultor OBTENGA REALMENTE LA RECOMPENSA, sin la cual el aprendizaje sufre un proceso de "extinción".

Notemos cuán importante es que el comunicador conozca a fondo la psicología, la cultura y la situación de su público (el agricultor), sobre todo porque lo que constituye RECOMPENSA no es algo rígido y universal, sino algo muy personal. Para un agricultor puede ser recompensa producir más y ganar más dinero. Para otro la recompensa consiste en aventajar a los demás. Para el tercero, es recompensa mantener los hábitos actuales y así identificarse profundamente con sus compañeros. Para otro, es recompensa el hecho de que ahora necesitará comprar menos semilla para producir lo mismo que antes!

Para poder conocer bien a su público, el comunicador estudia Sociologia, Psicologia, Antropologia Cultural, Psicolinguistica, Métodos de Investigación Social, etc. Y los buenos comunicadores visitan con frecuencia a los agricultores.

LA COMUNICACION ES PARTE DE UN PROCESO MAS AMPLIO

Puede notarse de lo antedicho, que por más esfuerzos que el comunicador haga por influir sobre el comportamiento de los agricultores, el efecto de sus mensajes, medios y programas estará siempre condicionado por otros aspectos del desarrollo agrícola. Arthur Mosher (9) resume en dos tipos, los principales factores del desarrollo agrícola:

Factores Esenciales	Factores aceleradores
1. Mercado para los productos agrícolas	1. Educación para el desarrollo
2. Tecnología constantemente cambiante	2. Créditos de producción
3. Disponibilidad local de equipos y materiales	3. Acción colectiva por los agricultores
4. Incentivos para la producción	4. Expansión y mejoramiento de la tierra cultivable
5. Transportes	5. Planificación nacional para el desarrollo agrícola

Cuál es el papel de la Comunicación entre estos factores?

Aunque la comunicación como proceso general está implícita en cada uno de estos factores, concéntrase en el factor Educación para el Desarrollo. Sin embargo, es esencial para el factor Tecnolcgía constantemente cambiante, el cual no podría tener lugar si dicha tecnología no se comunicase a los agricultores.

Pero precisamente deseo valerme del ejemplo de la Tecnología y su difusión, para insistir en que la comunicación exitosa exige la presencia de diversos factores ajemos a ella. En efecto, la decisión de adoptar una práctica, el agricultor la toma pesando sobre todo factores económicos, y en particular la relación entre el Costo de la Practica y los posibles Ingresos que ella le producirá.

Hace algún tiempo me tomé el trabajo de analizar qué cosas influyen sobre los Costos de adoptar una práctica y sobre los Ingresos que ella pudiera producir. A continuación sigue la lista (10) que obtuve, a la cual un administrador o un economista agrícola seguramente agregarán varios 1 más:

Factores que influyen sobre los Costos de una innovación agrícola	Factores que influyen sobre los Ingresos de una innovación agrícola
-Calidad física de la tierra	-Precio del producto
-Escala de operaciones	-Rendimiento (adicional)
-Etapa del avance tecnológico	-Estructura y funcionamiento del mercado
-Características de la innovación	-Capacidad del mercado
-Grado de complementación de las innovaciones	-Elasticidad de la demanda
-Costo y calidad de materiales	-Sistema de tenencia de la tierra
-Costo y caliad de mano de obra	-Sistema de tributación
-Costo de información y aprendizaje	

Estas listas nos imponen cierta sobriedad al pensar en introducir nuevas prácticas entre los agricultores. Es evidente que no basta con anunciarles que la práctica es técnicamente buena; también hay que probarles que es económicamente conveniente. Si la adoptan por nuestro consejo, y en lugar de recompensa reciben un castigo, su fe en nuestros futuros mensajes está seriamente comprometida.

Esta es la razón por la cual el proceso de adopción o innovación ha sido muy estudiado por los sociólogos rurales. Ellos han encontrado que la mayoría de los agricultores atraviesan por un periodo de deliberación antes de tomar una decisión.
Rogers (11) sostiene que dicho periodo comprende 5 etapas:

CONOCIMIENTO INICIAL INTERES EVALUACION ENSAYO DECISION (adopción o rechazo)

El conocimiento inicial y el nacimiento del interés pueden ser efectos de los medios de comunicación colectiva, pero las etapas subsiguientes reciben más influencia de los grupos sociales que rodean al agricultor (vecinos, amigos, parientes).

La seriedad que posee la adopción de una innovación para los agricultores, se traduce también en que ellos no toman esa decisión simáltaneamente, sino por grupos.
Un pequeñísimo grupo inicial, el de los INNOVADORES, se arriesha primero. Despues prueban los ADOPTADORES TEMPRANOS, que por tener características de liderazgo local provocan el seguimiento de la MAYORIA. Los REFRACTARIOS rechazan

LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Toda región en desarrollo posee ciertos medios de comunicación, tales como periódicos, radioemisoras, altoparlantes, etc. Pero a menudo los directores de programas de desarrollo cometen dos omisiones perjudiciales:

a. No explotan toda la potencial contribución de los medios existentes en la zona

b. No buscan la forma de crear nuevos medios o canales, proporcionales a la cantidad de público a servir y a la intensificación de los mensajes inherente al desarrollo más rápido que se pretende dar a la región.

Como un instrumento para obviar estos problemas, veamos a continuación una simple clasificación de los medios de comunicación. (12)

1. SEGUN SU ALCANCE

a. Individual (conversación, avisita, entrevista, telefono)

b. Grupal (reunión, discusión de grupo, charlas, Dia de Demostración, giras)

c. Masal (radio, prensa, TV, cine, folletos, volantes)

2. SEGUN SU PERCEPCION

a. Visual (materiales escritos o ilustrados, carteles, fajas, exposiciones, proyecciones)

b. Auditivo (radio, oratoria, altoparlantes)

c. Audiovisual (conferencia ilustrada, TV, cine)

3. SEGUN SU NATURALEZA

a. Impersonal

b. Personal: uso de líderes, promotores, clubes agrícolas, demostraciones, visitas, etc.

Un buen programa de comunicación combina e integra el uso de diversos tipos de medios de comunicación, repitiendo el mismo mensaje por diversos canales para reforzar el efecto de cada medio con el de los demás.

Veamos a continuación cómo se utilizó en México la prensa como un vigoroso instrumento de comunicación agrícola. (13)

LA PAGINA AGRICOLA DE "EL DICTAMEN" DE VERACRUZ

Cerca de la ciudad de Veracruz está el Campo Experimental Cotaxtla, de la Secretaría de Agricultura, en el cual se hacen investigaciones sobre los cultivos y ganados de la región tropical de México. En la ciudad existe un antiguo y prestigioso periódico, El Dictamen, al cual los técnicos del Campo Cotaxtla le propusieron la publicación de una página agrícola semanal que estuviera a cargo de dichos técnicos. A los 9 meses de iniciada la publicación, el impacto de la página fué evaluado sistemáticamente, mediante muestreo al azar de su lectoría. Se entrevistaron 371 lectores urbanos y 313 de localidades del interior del estado. Se obtuvieron asi los datos siguientes:

1. Poco más del 15 % de los lectores son agricultores y ganaderos, representando este grupo unas 1800 personas.

2. Casi el total de los lectores se interesaban en la página agrícola. El 62 % de los lectores agricultores y el 22 % de los no agricultores leen la página.

3. El 75 % de los lectores agricultores y el 47 % del resto recordaron que la página la preparan los técnicos del Campo Cotaxtla (Esto es un beneficio marginal de la página: relaciones públicas para el Campo).

4. Un 70 % de los lectores agricultores encontraron por lo menos una recomendación de la página, práctica y recomendable para sus propios terrenos o ganado, y el 15 % indicaron haber puesto en práctica algunas recomendaciones. (Recuérdese que la página llevaba sólo 9 meses de publicación)

5. Casi un tercio de los agricultores manifestaron no tener otra fuente de información agrícola aparte de la página de El Dictamen.

El ejemplo de El Dictamen demuestra el gran impacto que la comunicación agrícola bien hecha puede tener para el desarrollo de una región. No obstante esto, puede observarse en América Latina un fenómeno curioso: la prensa no tiene penetración significativa en el campo. Hay varias razones obvias:

a. Muchos agricultores son analfabetos
b. Viven dispersos y fuera del alcance del correo
c. Disponen de medios escasos para suscribirse o comprar regularmente el diario
d. No tienen mucho tiempo libre y las condiciones de iluminación al anochecer son muy precarias.

Pero frente a estas razonables barreras, qué hacen los propietarios de periódisos? Tratan acaso de aumentar la penetración del medio de comunicación que la sociedad les confía, para servir a las masas rurales? Patrocinan acaso campañas de alfabetización, ofrecen descuentos en los precios, promueven el mejoramiento de los servicios de correos rurales? Dejo la respuesta a cargo de los interesados.

Por otra parte, ya que existen limitaciones a la penetración de la prensa, porqué no pensar en intensificar el uso de otros medios de comunicación que sí tienen penetración? Me refiero particuoarmente a los siguientes medios:

1. Las demostraciones agrícolas en las mismas fincas de los agricultores
2. Los Dias de Demostración en los Centros Experimentales
3. Las películas agrícolas educativas, difundidas por unidades móviles
4. Particularmente, la RADIODIFUSION, organizada mediante grupos de escuchas, facilidada mediante la distribución de receptores transistorizados de bajo costo, y complementada con el envío de materiales ilustrativos.
5. La diseminación de folletos a través de las escuelas rurales, para que sean los hijos alfabetizados los que lean su contenido a sus padres analfabetos.

LA COMUNICACION COMO UNA CIENCIA QUE SE APRENDE EN LA UNIVERSIDAD

No sé si he conseguido demostrar que la Comunicación es un proceso social importante para el desarrollo rural, y que es susceptible de ser bien o mal utilizado. En todo caso, su importancia se ve demostrada por la demanda creciente de un nuevo

tipo de profesional - el Comunicador - que posea las siguientes capacidades:

1. Investigar una situación social o técnica y diagnosticar si en ella existe un problema de comunicación: falta de conocimientos necesarios, existencia de nociones equivocadas, actitudes negativas o hábitos indeseables.

2. Planear estrategias para resolver tal problema, haciendo uso de mensajes, medios ytratamientos adecuados a cada tipo de público.

3. Organizar una oficina o equipo de personas, capaz de apoyar dicha estrategia mediante la producción de mensajes y el uso de medios.

4. Adiestrar a los agentes de cambio en los principios y técnicas de comunicación.

5. Evaluar el efecto de la estrategia

Para responder a esta demanda, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, está colaborando con la Universidad Agraria La Molina, de Lima, Perú, en el ofrecimiento de cursos en la Especialidad de Comunicación, al nivel postgraduado, con un año y medio de duración, para obtener el Magister (M.S.) en esta nueva ciencia social. Se espera que los egresados de estos cursos sean verdaderos "estrategas del cambio", y que sean utilizados por los organismos nacionales de desarrollo, para aumentar el impacto de sus programas.

CONCLUSION GENERAL

Se ha dicho que existen dos Américas Latinas: la América de los privilegiados, que viven en las capitales y las grandes ciudades, tienen casa y automóvil, leen periódicos y ven televisión, usan dentífricos, jabon y papel higiénico; y la América de los campesinos, que viven en chozas en valles, pampas y sierras; son analfabetos y andan a pie, en burro o a caballo, no usan dentífrico, jabon ni papel higiénico, y SON LA ENORME MAYORIA DE NUESTRA POBLACION ACTUAL.

La tarea de la hora - la máxima tarea - es levantar el nivel de la segunda América. La comunicación y el aprendizaje pueden ayudar inmensamente, siempre que actúen como parte de un esfuerzo integral de desarrollo. Pueden difundir conocimientos, modificar creencias y actitudes, orientar hacia la acción y enseñar como ejecutarla.

Pero para que todo esto no sea una farsa cruel, la respuesta que los campesinos esperanzados den a nuestras señales, debe tener una recompensa digna, y no otro desencanto más. Porque el deseo de mejorar existe en ellos, es fuerte, crece cada día, pero falta en nuestros gobiernos y en nuestras elites la decisión drástica de hacer todo lo posible - aun a costa de sus privilegios - para ayudarles a realizar su destino de seres humanos.

OBRAS CITADAS EN ESTA PUBLICACION (*)

1. Mosher, Arthur - Interrelationships among agricultural development, social organization and personal attitudes and values. Comparative Extension Publ. No. 12, Ithaca, N.Y. Cornell University.

2. Freire, Paulo - La educación como práctica de la libertad. Caracas, Venezuela: Ediciones Nuevo Orden (Jesuitas a Mijares). 1966.

3. Lerner, Daniel - The Passing of the Traditional Society. Glencoe, Ill. The Free Press, 1958.

4. Foster, William- Las culturas tradicionales y los cambios técnicos. Fondo de Cultura Económica, México. 1963.

5. Erasmus, Charles-Man Takes Control. Minneapolis, Minnesota: The University of Minnesota Press, 1959.

6. BErlo, David K.- The Process of Communication. New York: Holt, Rinehart & Winston. 1960.

7. Díaz Bordenave, Juan y Frederick B. Waisanen - Qué es la investigación en Comunicación. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), Serie Materiales de Enseñanza de Comunicación No. 15. 1965.

8. Miller y Dollard-Social Learning and Imitation. New Haven, Conn. Yale University Press, 1956.

9. Mosher, Arthur - Getting Agriculture Moving. New York: Agricultural Development Council, 1966.

10. Díaz Bordenave, Juan - Factores económicos en la adopción de prácticas agrícolas. IICA. Serie Materiales de Enseñanza de Comunicación No. 17, 1966.

11. Rogers, Everett -Diffusion of Innovations. Glencoe, Ill. The Free Press, 1962.

12. Ramsay, Frias, Beltrán - Principios y técnicas de la Extensión Agrícola. IICA. Serie de Textos y Materiales de Enseñanza, Lima, Perú, 1965.

13. Martinez, Gregorio y Delbert T. Myren - Alcance e impacto de la página agrícola de "El Dictamen" de Veracruz. Secretaria de Agricultura y Ganadería de Mexico. Instituto Nacional de Investigaciones Agricolas. Folleto técnico No. 47. 1964.

(*) Los datos de esta bibliografía pueden incluir errores, pues la misma fué reconstruída de memoria.

Aquellos que deseen una bibliografía más completa sobre la relación entre la Comunicación y el Desarrollo Agrícola y Rural, pueden escribir al Dr. Delbert T. Myren, Fundación Rockefeller, Londres 40, México DF, México.

Material Didáctico No.29
pp. 47-82.

Material Didáctico No. 33
pp. 22-35

PRIMER SEMINARIO NACIONAL SOBRE

periodismo agrícola

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE COLOMBIA

IICA - CIRA
PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA OEA, PROYECTO 206

ZONA ANDINA DEL IICA

BOGOTA - MAYO 6 a 18 DE 1968

P R E S E N T A C I O N

El presente volumen incluye las conferencias y discusiones del Seminario para Periodistas Agrícolas que se realizó del 6 al 18 de Mayo de 1968 en el Ministerio de Agricultura de Colombia.

Este Seminario fué organizado por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y por la Zona Andina, dependencias del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A., a pedido del mencionado Ministerio colombiano.

Se trató de presentar en la medida de lo posible, los resultados de investigaciones científicas realizadas en el campo de las Comunicaciones en América Latina, como un instrumento que puede ayudar eficazmente al desarrollo del Arte Periodístico en su magna labor de transmitir información y motivar al sector campesino hacia la consecución de fines que permitan a nuestros países salir de la ingrata categoría del subdesarrollo.

FERNANDO MONGE, Ph.D.
Comunicador Asociado
IICA - CIRA
Coordinador del Seminario

Bogotá, Mayo de 1968

LISTA DE CONFERENCISTAS

- Ing° Enrique Blair Fabris
  Ministerio de Agricultura de Colombia

- Dr. Delbert Myren, Ph.D.
  Centro Internacional de Maíz y Trigo,
  Fundación Rockefeller, Apartado # 6-641
  México, D.F.

- Dr. Juan Díaz Bordenave, Ph.D.
  Especialista en Comunicación IICA
  Zona Andina, Apdo 478
  Lima - Perú

- Dr. Luiz Fonseca, Ph.D.
  Especialista en Comunicación IICA,
  Zona Andina, Apdo 478
  Lima - Perú

- Dr. Herman Felstehausen, Ph.D.
  Jefe Misión Land Tenure Center
  Universidad de Wisconsin
  Apdo. 14592, Bogotá - Colombia

- Dr. Fernando Monge, Ph.D.
  Unidad de Comunicaciones IICA-CIRA
  Apdo. 14592, Bogotá - Colombia

- Dr. Andrés Samper Gnecco
  Periodista
  Calle 13 # 8-65 Of. 412
  Bogotá - Colombia

- Sr. Luis Sornoza Falla
  Periódico "El Campesino"
  Acción Cultural Popular
  Bogotá - Colombia

- Srta. Susana Amaya Puerto, M.S.
  Jefe Divulgación
  INCORA, Bogotá - Colombia

- Sr. Eduardo Ramos, M.S.
  Instituto Colombiano Agropecuario
  Tibaitatá, Bogotá - Colombia.

- Sr. Miguel. A. Bayona
  Caja de Crédito Agrícola
  Bogotá - Colombia.

LISTA DE PARTICIPANTES

Particupantes: (PERIODISTAS)

1° José Daniel Acosta R.
2° Gustavo Andrade Rivera
3° Jaime Bahamón N.
4° Miguel A. Bayona R.
5° Carlos Alberto Bejarano B.
6° Julio Roberto Bermúdez
7° Jesús Checa España
8° Francia Escolar B.
9° Héctor Hernando Farfán
10° Germán Flórez Márquez
11° Carlos Giraldo H.
12° Alvaro González M.
13° Imer González A.
14° Carlos Hernandez A.
15° Ramiro Herazo B.
16° Leonor Jácome
17° Nubia María Esther Londoño U.
18° Orlando López Garcia
19° Daniel Macías A.
20° Alfonso Márquez Y.
21° Rafael Montoya López
22° Alvaro Monroy Caicedo
23° Carlos Eduardo Munévar
24° Edgar A. Muñoz V.
25° Diego Ordeñez C.
26° Héctor E. Ortiz B.
27° Alfonso Ortiz Solano
28° Jaime Páez Acero.
29° Manuel Peralta Pérez
30° Mario Pinedo Vidal
31° Carlos Ramírez C.
32° Elvia Rodríguez de Urrego
33° Emiliano Romero Paredes
34° Rubén Ruiz Camacho
35° Jairo Enrique Ruiz C.
36° Santiago Tellez Duarte
37° Luis A. Valencia Soto
38° Hernan Rincón R.
39° Alfredo Pinzón
40° Gonzalo López

Observadores:

1° Dr. Francisco A. Perlaza Saavedra
2° Dr. Jacques Crosnier
3° Ing. Alvaro Galeano R.
4° Mario Figueroa Lino
5° Amparo Escobar
6° María Erazo M.
7° David Hine Alvarado
8° Héctor Alfonso Castillo O.
9° Blanca Elena de Peredo
10° Marlene Vieira
11° Blanca M. Ruiz G.
12° Aminta Rodríguez M.
13° Delfín E. Denis P.
14° Juan R. Rivas F.
15° Hildebrando Palacios
16° Facundo Chaboya M.
17° Jaime E. Angeles M.
18° Lisette Pessoa Da Cruz
19° José Ney Fortuna F.
20° Jean Jacques Fleuricot
21° Ricardo G. Valverde M.

P R O G R A M A

SEMINARIO DE PERIODISTAS AGRICOLAS BOGOTA-COLOMBIA

Mayo 6 - 18 de 1968

Mayo 6 Principales Problemas del Periodista Agrícola Colombiano
Discusión de Panel Moderador: (Dr.FERNANDO MONGE)

Mayo 7 Función de la Comunicación en la Integración del Campesino a la Economía Nacional (Dr.DELBERT MYREN)

Mayo 8 En qué forma Contribuye la Comunicación al Desarrollo? (Dr.JUAN DIAZ BORDENAVE)

Mayo 9 En qué forma contribuye la Comunicación al Desarrollo?
Casos y Experiencias de Colombia:

1. El Periódico "El Campesino" (Sr.LUIS SORNOZA FALLA)
2. Divulgación en el INCORA (Srta.SUSANA AMAYA)
3. Extensión y Comunicación en ICA (Dr. EDUARDO RAMOS)

Mayo 10 Géneros Periodísticos de alto poder Persuasivo (Dr.JUAN DIAZ BORDENAVE)

Mayo 11 Sábado libre
Mayo 12 Domingo libre

Mayo 13 Qué se está investigando en Comunicación en América Latina? (Dr.LUIZ FONSECA)

Mayo 14 Qué se está investigando en Comunicación en América Latina?
CASOS Y EXPERIENCIAS DE INVESTIGACION:

1. Difusión de Innovaciones en el Brasil Rural (Dr.LUIZ FONSECA
2. Comprensión de Gráficos e Ilustraciones por los campesinos (Dr.LUIZ FONSECA)
3. Eficacia de algunos Medios de Comunicación en una Campaña de Divulgación (Dr.FERNANDO MONGE)

Mayo 15 El Periodista y sus Relaciones con las Fuentes de Información (Dr.ANDRES SAMPER GNECCO)

Mayo 16 El Equilibrio en el Contenido en función de la Importancia de Tópicos y Problemas (Dr.HERMAN FELSTEHAUSEN)

Mayo 17 MESA REDONDA: Cómo aumentar la penetración de la prensa en el medio rural y la contribución del periodista al Desarrollo Moderador: (Dr.ENRIQUE BLAIR FABRIS)

Mayo 18 SESION PLENARIA: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO.

C O N T E N I D O

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El seminario puede llegar a tener enorme trascendencia en el desarrollo del país al producir su fruto las inquietudes que ha despertado en los participantes y transmitirlas a otros sectores de la economía. Sin embargo, el periodista agrícola por sí solo poca influencia puede alcanzar y por tanto se recomienda organizar un evento similar a nivel de gerentes y altos ejecutivos de entidades oficiales y privadas vinculadas a la agricultura. Se considera que en esta forma se abrirá el camino para que el periodismo agrícola se le dé la debida importancia en el panorama nacional.

Las pequeñas investigaciones de índole local y restringida que sobre la eficacia y penetración de algunos medios se han hecho, han permitido a los participantes darse cuenta de la trascendencia que tiene la sistematización y continuidad de estos estudios a escala nacional.

Se recomienda al Ministerio de Agricultura incluír dentro del proyecto definitivo de reestructuración del sector agrario, la destinación de recursos suficientes para que bien sea el CIRA o algún otro organismo de insospechable imparcialidad y competencia, organice y mantenga investigaciones de la intensidad y profundidad requerida para tener una información realista sobre la penetración de los diversos medios. Para que los resultados de estos estudios cumplan su objetivo, las recomendaciones que de ellos surjan deberán ser de forzosa aceptación por parte de los organismos del sector público. La financiación podría lograrse mediante aportes proporcionales al presupuesto de cada organismo.

La fusión en una sola dependencia de la responsabilidad de las relaciones públicas y el manejo del presupuesto de propaganda conduce con frecuencia a que este presupuesto se utilice como herramienta de coacción o de castigo. Se recomienda a la UPA buscar la supresión de esta práctica en la empresa privada y al Ministerio de Agricultura incluír dentro del plan definitivo de reestructuración agraria la obligación de separar estas dos actividades agropecuarias. Igualmente se recomienda hacer obligatorio para los organismos del sector público, el establecimiento de servicios eficaces de comunicaciones y relaciones públicas.

Los servicios de extensión agrícola y los programas de asistencia técnica de entidades oficiales o particulares tienen en los medios comerciales de comunicación masiva la mejor herramienta de complementación para sus campañas, pero por una parte no se les ha venido utilizando en la forma indicada y por otra hay indicios de que su penetración no es suficiente y en todo caso podría mejorarse sustancialmente.

Se recomienda programar en escala nacional y regional campañas conjuntas entre gobierno y medios, con objetivos específicos de mejoramiento social y económico. Igualmente se recomienda a los servicios de extensión y a las entidades oficiales y privadas que prestan asistencia técnica, estimular en los usuarios la utilización de los medios de comunicación masiva como fuente de información que complemente los sistemas de contacto personal y las publicaciones sobre temas específicos.

Debe tratar de realizarse un Seminario semejante cada año.

Debe ponerse a funcionar cuanto antes un mecanismo para evaluar los efectos de este Seminario y los sucesivos, con el objeto de analizar en la próxima ocasión sus resultados.

Además de las ruedas de prensa ocasionales que ha venido haciendo el Ministerio de Agricultura, convendría organizar con periodicidad de una vez por mes, tanto a escala nacional como regional, ruedas especiales cada vez con los directivos de un solo organismo semioficial o particular del sector agropecuario, para informar en forma global sobre sus programas y conocer las inquietudes de los periodistas agrícolas.

INTEGRACION DEL MERCADO RURAL A LA ECONOMIA NACIONAL EN MEXICO

Delbert T. Myren*

Hasta hace poco, en muchas partes del mundo el sector rural se consideraba de importancia, principalmente como una fuente de divisas, a través de la producción de cultivos de exportación. En la actualidad, el sector rural es importante para el país por otras tres razones, cuyo significado completo apenas comienza a apreciarse.

En primer lugar, este sector es el responsable de producir los alimentos para mantener un nivel adecuado de nutrición para todo el país. Hoy día se nos recuerda constantemente la importancia de esta tarea, tanto para evitar una posición desfavorable en el balance de pagos, consecuencia de la importación de alimentos, como para evitar el hambre de algunos países.

En segundo lugar, el sector rural presente un aspecto social todavía más importante, consistente en el hecho de que el 50% de los ciudadanos mexicanos viven en áreas rurales. Su contribución potencial a la vida social y política del país depende en mucho del grado en el que participen de su avance económico.

Un tercer aspecto que ahora está ganando más atención es el hecho de que el rural es el sector más amplio para una expansión del mercado nacional. Casi todos los productos de la industria tienen notables eficiencias de escala tanto en fabricación como en distribución y, por ello, es importante contar con un mercado tan amplio como sea posible para los productos manufacturados.

El gobierno mexicano ha hecho inversiones bien colocadas en programas de investigación para desarrollar nueva tecnología, así como grandes inversiones en la industría de fertilizantes. Igualmente, ha invertido fuertes cantidades en obras de irrigación que han abierto extensas áreas al cultivo y han mejorado otras abiertas previamente. El capital privado ha participado en la fabricación, distribución y venta de nuevos productos para los agricultores tales como maquinaria agrícola, insecticidas, fungicidas, herbicidas, fertilizantes y semillas. Los programas gubernamentales de precios de garantía combinados con el seguro agrícola han ayudado al agricultor a asegurar el rembolso de su inversión. Por su parte, las grandes inversiones en carreteras y caminos vecinales han ayudado a conectar áreas agrícolas aisladas con los mercados urbanos. Los programas de extensión y crédito agrícolas han acelerado el desarrollo agropecuario.

---

* NOTA: Una versión anterior de este trabajo se presentó en el primer Congreso Nacional de Mercadotecnia, Cuernavaca, Mor. (21-23 de Julio de 1966). El autor es especialista en divulgación agrícola de la Fundación Rockefeller.

El resultado final de estos programas ha sido el desarrollo de la agricultura que, medido en términos de agregados, se aproxima al 6 % anualmente, uno de los índices más altos del mundo. Ciertamente, no es un logro pequeño para un país aumentar su producción de alimentos tan rápidamente como su población crece. México, sin embargo, ha pasado de ser importador del 50% del trigo que necesitaba a ser exportador de este grano, al mismo tiempo que ha satisfecho la demanda interna de una población que casi se duplicó en número. México también ha satisfecho su demanda de maíz y ha llegado a ser exportador, al mismo tiempo que satisface la demanda creciente de sorgo y maíz que exigen sus modernas explotaciones porcinas y avícolas. La mayor producción agrícola ha sido un factor crucial en el desarrollo industrial del país.

No obstante esto no es todavía suficiente. Una parte desproporcionada de este incremento en la producción se ha registrado en una fracción pequeña de las familias rurales. Es fácil advertir que la inmensa mayoría de los agricultores mexicanos no ha participado del todo en este crecimiento y, por consiguiente, no constituye todavía un mercado efectivo para muchos de los bienes de consumo.

LOS TRES SECTORES DE LA AGRICULTURA MEXICANA

Al decir esto, se sugiere algo importante del sector rural que se piensa integrar: que no se trata de una unidad homogénea. Está constituido por un sector moderno relativamente pequeño, un numeroso sector tradicional y un creciente sector en transición. En muchos casos, los tres sectores existen en la misma área geográfica; no obstante, a grandes rasgos pueden distinguirse.

El sector moderno o comercial, aquel que más ha contribuido a que el desarrollo agrícola de México sea famoso, se localiza principalmente, aunque no del todo, en las áreas de riego. Estos son los agricultores que usan fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, fungicidas, herbicidas, tractores y otros tipos de maquinaria agrícola. Los cultivos que siembran no son precisamente los que consumen; estos agricultores basan su producción de cultivos y ganado en la demanda del mercado y compran muchos de sus alimentos. Usan también crédito bancario y seguro agrícola. Muchos de estos agricultores viven en ciudades cercanas a sus terrenos a las cuales llegan en automóvil o camioneta. Sus hijos asisten a la escuela primaria, a la secundaria, a menudo a la preparatoria y a veces a la universidad. Viven en casas modernas con radio, televisión, agua entubada y sobre calles pavimentadas. Actualmente en México este sector agrícola comercial incluye aproximadamente el 20% de las familias de agricultores, principalmente pequeños propietarios y relativamente pocos ejidatarios.1/ Algunos estudiosos dirán que el sector es más

---

1/ La extensión de la propiedad privada debe ajustarse a los límites especificados en el Código Agrario: por lo tanto, todos los terrenos privados se consideran pequeña propiedad. En México, como un todo, los ejidos cuentan con más de la mitad de la población agrícola y con alrededor del 44% de la tierra de cultivo. Aunque hay importantes diferencias legales entre la pequeña propiedad y el ejido y la extensión de terrenos operada por los ejidatarios individuales es menor en promedio que la operada por

pequeño, pero yo incluyo a todos los agricultores que venden 75% o más de lo que producen. Aquí se cuenta entonces a una alta proporción de los agricultores de los distritos de riego del noroeste y norte central, y tal vez un 75% de los agricultores del área irrigada de El Bajío. En este 20% incluye a los agricultores que usan cualquiera de los insumos de la agricultura moderna: fertilizantes, semillas mejoradas, herbicidas, etc. No me he limitado al grupo mecanizado que es más pequeño. En efecto, los datos del Censo de 1960 indican que menos del 2% de los agricultores tenían tractor en ese tiempo.2/

En el otro extremo está el sector tradicional o de subsistencia, en el cual el agricultor vive generalmente en su propia parcela o en un poblado cercano. Cultiva su tierra casi del mismo modo que sus padres lo hicieron, con los mismos implementos rudimentarios que se han utilizado durante siglos. Produce principalmente lo que va a consumir en su casa y produce principalmente para subsistir. Cuando la cosecha es excepcionalmente buena, puede vender el excedente y con este ingreso entra ocasionalmente en el mercado de bienes de consumo. Con un propósito analítico, podemos definir al agricultor de subsistencia como aquel que, con su familia, consume más del 75% de lo que produce. Si es afortunado, hay una escuela lo suficientemente cerca como para que sus hijos asistan a ella mientras viven en casa. Su propio nivel de educación es también bajo; en muchos casos no sabe leer ni escribir. En el punto extremo de este grupo se encuentran las familias indígenas que conservan todavía el lenguaje y las costumbres de sus antepasados. Sin embargo, la mayoría de este sector agrícola tradicional está compuesta de familias mestizas que viven de una agricultura de subsistencia y consumen en su propia casa más del 75% de los que producen. Se estima que este sector incluye el 35% de los agricultores en México.

El sector transicional está constituido por un grupo creciente de agricultores que se mueve de la agricultura tradicional a la agricultura moderna, de una producción con orientación de subsistencia a una con orientación de mercado. Pienso que este tipo de división tiene valor sin ponerle límites definidos. Sin embargo, con propósitos de análisis podemos definir a este grupo -el sector transicional- como aquel que consume en casa entre el 25% y el 75% de lo que produce. Mediante esta definición, este sector incluye en términos muy generales al 45% de los agricultores del país. La idea de transición entonces no es que todas estas familias estén necesariamente vendiendo una proporción progresivamente más alta de su cosecha, sino

---

los propietarios, lo que se dice en este trabajo se aplica en la mayoría de los casos a todos los pequeños productores, sean ejidatarios o propietarios. Para una revisión concisa de la tenencia de la tierra en México y el papel del ejido, ver "Land Redistribution in México", FAS-M 112, Foreign Agricultural Service, USDA, Washington, Marzo de 1.961.

2/ Este cálculo se basa en los 54.537 tractores censados y la estimación de 3 millones de agricultores. En realidad, el número de agricultores que tienen beneficio de tractor en la preparación de sus tierras es más alto porque hay agricultores que preparan los terrenos de sus vecinos a base de maquila y hay además las centrales de maquinaria del Banco Ejidal.

más bien que se localizan en algún punto entre la subsistencia y la verdadera agricultura moderna.

En este trabajo me limitaré a tratar de los sectores tradicional y transicional, puesto que el sector moderno está ya integrado a la economía nacional. El actual sector moderno proveerá por sí mismo un creciente mercado para los bienes de consumo, pero el desarrollo de un mercado rural más amplio sólo puede conseguirse mediante la trasformación de los sectores tradicional y transicional. Lo que quiere destacarse es que no habrá un mercado masivo para los bienes de consumo entre este 80% de la población rural hasta que se incremente su poder adquisitivo. Y la mejor manera de incrementar este poder adquisitivo es aumentando la eficacia de la productividad agrícola.

EL AUMENTO DEL PODER ADQUISITIVO EN EL SECTOR RURAL

Este es, por necesidad, un proceso de dos pasos de los que el aumento en la producción debe venir primero. Es cierto que haciendo asequibles y deseables los nuevos bienes de consumo se puede provocar un aumento en la producción agrícola, especialmente donde hay un sobrante de mano de obra y una forma obvia de usarlo en la producción. Sin embargo, se logran los aumentos sustanciales en la producción y el consiguiente incremento en el poder adquisitivo mediante un ataque frontal que gane la adopción de prácticas agrícolas mejoradas.3/ Conforme el poder adquisitivo de la gran mayoría de los agricultores se incremente, se pondrán las bases para una rápida expansión del mercado para los productos de la industria ligera.

Entonces, ¿ cómo pueden producirse estos cambios?

La primera tarea es convencernos de que esto cae dentro de lo posible. Entre los planificadores gubernamentales y empresarios privados suele haber considerable fatalismo con respecto a este sector. La iniciativa privada considera que el poder adquisitivo de este sector es muy bajo y que no conviene correr riesgos con él. Por otra parte, los funcionarios de programas gubernamentales insisten en que las esperanzas sobre sus programas superan a los recursos disponibles. Explican que tienen poco personal y el deber de aumentar

---

3/ Me refiero aquí tanto a ideas como a productos. La mayor parte de los nuevos conocimientos agrícolas son incorporados a productos manufacturados o a nuevas semillas. Sin embargo, otros aumentos importantes en el rendimiento pueden obtenerse mediante el uso más apropiado de estos insumos. En los países industrializados, donde la mano de obra es relativamente escasa y por lo tanto cara, muchas prácticas mejoradas tienen el objeto de ahorrar mano de obra. En áreas donde la mano de obra abunda, las prácticas mejoradas son generalmente aquellas que representan aumentos sustanciales de rendimiento por unidad de superficie. En ambos casos, el término "práctica agrícola mejorada" debe referirse a aquella que puede rendir mayores ganancias.

la producción; que tienen que operar con el crédito, seguro agrícola y asistencia técnica de la manera más eficiente posible; y que cuesta casi 20 veces más proporcionar crédito a 20 agricultores con 2 hectáreas de maíz cada uno, que a un agricultor con 40 hectáreas de maíz.

El resultado de estos factores es que la estructura de oportunidades para el sector tradicional es todavía baja comparada con el sector moderno. Los datos de un estudio reciente con agricultores de una importante área de riego con El Bajío sugieren que la participación en programas gubernamentales está altamente concentrada entres los agricultores con superficies más extensas.

CUADRO I. Conocimiento y Uso de Varios Programas con Relación a la Superficie que operan los pequeños propietarios. Distrito de Riego del Alto Río Lerma, México, 1965

	Número de Hectáreas Operadas		
	5 o menos (N = 16) %	5.1 a 25 (N = 27) %	25.1 o más (N = 31) %
Ha vendido maíz a la agencia que ofrece el precio de garantía	6.3	25.9	71.0
Ha usado crédito de bancos oficiales o privados para sembrar maíz	6.2	29.6	58.1
Ha usado seguro agrícola	12.5	44.4	80.6

Como grupo, estos agricultores incluidos en el cuadro I, todos con tierras de riego, son más prósperos que el agricultor mexicano promedio: únicamente 27% de ellos caería en nuestras categorías de tradicional o transicional. Aún así, encontramos marcadas diferencias, por tamaño de la finca, en la participación en tres programas públicos-precios de garantía, crédito y seguro agrícola que son de suma importancia para aumentar la producción agrícola.

Los bancos que otorgan crédito agrícola operan principalmente en los distritos de riego donde existen menos riesgos de que los cultivos fracasen. La institución del seguro agrícola coopera asegurando estos préstamos, y la agencia que proporciona el precio de garantía compra la cosecha. Los que no obtienen créditos de los bancos generalmente no participan en los otros programas. El resultado es un tipo de causalidad circular que sigue estimulando el actual sector moderno pero que tiene una utilidad limitada por parte de los sectores que queremos integrar a la economía nacional.

Sin embargo, sería injusto no mencionar aquí el gran interés que tiene el Gobierno en estimular el desarrollo de los sectores atrasados. El Ing. Ricardo Acosta -actual subsecretario de Agricultura- lo ha dicho muy apropiadamente: ".... es menester encauzar en forma amplia, decidida y enérgica los programas de desarrollo a los pequeños productores, ya sean auténticos pequeños propietarios o ejidatarios, así como a las regiones agrícolas deprimidas, con preferencia a otras más favorecidas." Y agrega: "... es necesario asegurar que la política de protección comercial, créditos, seguros y, en general, de cualquier euxilio económico, se encauce únicamente para favorecer a los auténticos pequeños propietarios y a los ejidatarios." 4/

Digamos ahora que se acepta la premisa de que debe prestarse atención a este amplio sector rural. Todavía es necesario quedar convencidos de que realmente puede haber desarrollo en este sector, de que éste puede llegar a ser una parte viable de la economía nacional, de que el ingreso rural puede incrementarse. Cabe afirmar que esto no es tan desesperanzado como mucha gente piensa y que la esperanza real se basa en la cambiante naturaleza de la agricultura.

En la época de la Revolución Mexicana, y antes, la tierra no era sólo riqueza y símbolo de autoridad y poder sino también la fuente principal de futura riqueza. Luego era realista esperar que mediante la redistribución de la tierra el ingreso podría efectivamente redistribuirse y la libertad económica y la igualdad social podrían alcanzarse. El éxito de la revolución agraria indudablemente puso los cimientos para la industrialización de México.

Hay tal vez una sola razón por la cual el campesino mexicano se ha desilusionado de su derecho a la tierra: rara vez ha sido la fuente de riqueza que esperaba. Aunque tiene un pedazo de tierra con que subsistir, ha encontrado que es una pobre fuente para crear más riqueza. La razón principal es que ha continuado cultivando con los métodos tradicionales de baja productividad que usaba bajo el sistema de la hacienda.

LA PROMESA DE LA AGRICULTURA MODERNA

Ahora hay una oportunidad de romper esta pobreza tradicional. La oportunidad se presenta por la naturaleza de la agricultura moderna. Aunque el gran tractor es el símbolo más aceptado de la agricultura moderna, la verdadera esencia de "moderna" es más química y biológica que mecánica. La nueva tecnología la constituyen semillas genéticamente mejoradas, fertilizantes químicos, insecticidas, fungicidas, herbicidas, antibióticos para controlar las enfermedades y ayudar a los animales a producir más eficientemente. Son los productos de esta nueva tecnología los que han hecho posible duplicar, triplicar y aun cuadruplicar la producción con la misma superficie de terreno y la misma fuerza de trabajo.5/

4/ Ricardo Acosta. "La productividad agrícola",Desarrollo rural, patrocinado por la Universidad Nacional Autónoma de México y por The Advertising Council, Inc., 1965.

5/ En efecto, para obtener el aumento máximo en rendimiento, con frecuencia hay que juntar un número de componentes para formar un sistema de prácticas más productivas y provechosas. Hay una excelente elaboración de este punto en Sterling Wortman, The Crop Production Equation. The Rockefeller Foundation, Nueva York, 1967 (Mimeo).

Es cierto que un pequeño número de los agricultores privados con mayor superficie de tierra han sido los primeros en reconocer el potencial de esta agricultura moderna. Sin embargo, no hay nada intrínseco en el uso de estos nuevos insumos que impida su adopción por los agricultores en pequeño, los que actualmente están en el sector tradicional.6/ No hay economías de escala significativas no en la compra ni en la utilización de estos insumos. La mayoría pueden comprarse en unidades pequeñas y aplicarse a mano o con equipo simple.

Con frecuencia se oye el argumento de que el primer paso debe ser el de desplazar del campo el exceso de población, hacia los trabajos mejor remunerados que deben estarlos esperando en la industria urbana. De ese modo, las pequeñas parcelas podrán consolidarse y formar unidades que puedan ser trabajadas eficientemente con maquinaria pesada y así se pueda conseguir mayor producción al mismo tiempo que eliminar la pobreza rural. ¡Como si eso fuera tan sencillo! Desafortunadamente, la creación de estos numerosos y bien remunerados trabajos en la industria urbana no va ocurrir simplemente porque se desea. Durante la década pasada, México registró un rápido desarrollo industrial y urbano, a pesar de lo cual la población rural continúa incrementándose.

El índice de crecimiento de la población del país es de 3.5% anual, un fenómeno alarmante que doblará de nuevo la población en 20 años. No todos los 40 millones de personas adicionales podrán cambiarse a la industria, de modo que habrá una población rural más numerosa en 1986 que la de ahora.7/

6/ Sin embargo, se debe reconocer que existen áreas de pobreza rural las cuales, debido a su topografía y a la inadecuada precipitación pluvial, difícilmente pueden beneficiarse con estos insumos modernos.

7/ En sus Proyecciones de la Población de México, 1960-1980, p.58 Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera Acevedo ofrecen dos posibles proyecciones de la población rural, una con crecimiento a una tasa de 1.5% anual, semejante al observado de 1950 a 1960, y otra a razón de 2%. Explican que el descenso acelerado de la mortalidad hasta antes de 1960 ocurrió principalmente en la población urbana y que en los próximos años el descenso de la mortalidad urbana puede ser muy lento, mientras que es de esperarse un descenso acelerado de la mortalidad rural, que poco a poco reduzca la diferencia entre uno y otro. Así, en lugar de que la población rural disminuya, probablemente aumentará entre 5 y 7 millones hasta 1980. Existe, por supuesto, la posibilidad de que un cambio de actitud hacia la planeación familiar pueda alterar esta proyección. Sin embargo, hasta la fecha poca gente advierte el aumento de población como un problema serio, lo cual me hace pensar que el incremento proyectado no se afectará notablemente durante los próximos 15 ó 20 años.

La esperanza de alimentar a esa población y de aumentar simultáneamente los ingresos de los que cultiven la tierra está precisamente en transformar los sectores tradicionales y transicionales en un sector de agricultura moderna. Pero no se necesita comenzar con la premisa de que la fuerza de trabajo es el factor escaso en una agricultura moderna. Durante un período tansicional, por lo menos no hay razón para no usar la abundante mano de obra dentro del proceso de modernización. Conviene, ahora, hacer referencia a lo que un cambio tecnológico puede significar para el agricultor y para el mercado rural.

EL MILAGRO DEL FERTILIZANTE QUIMICO

Uno de los cambios verdaderamente dramáticos en la agricultura mexicana ha sido el uso de fertilizantes químicos, especialmente nitrógeno. Hace 20 años el uso de los fertilizantes químicos era virtualmente desconocido. En 1964 se usó un total de 268.058 toneladas métricas de nitrógeno elemental, de las cuales 146.365 se produjeron en México y 121.693 se importaron. Para 1970 se estima que el consumo aparente de nitrógeno elemental se situará entre un mínimo de 419.000 toneladas y un máximo de 630.000 toneladas, con un valor de unos 2'000 millones de pesos.8/ Asimismo, se espera que el área en la que se usa fertilizante se incremente de un millón ochocientas mil hectáreas a cinco millones de hectáreas, o sea 1/3 de la superficie cosechada para 1970.

Es interesante hacer algunos cálculos para ver lo que este solo hecho significa en ingreso disponible para el sector rural. Laird y Rodríguez 9/ han calculado en 5.16 pesos el costo total por kilo de nitrógeno usado. Bajo condiciones relativamente desfavorables, ellos recuperaron casi cuatro pesos de maíz por cada peso invertido en nitrógeno. Si en promedio se obtuviera una respuesta semejante para las 300.000 toneladas adicionales de nitrógeno elemental que según se predice se consumirán, el costo total del nitrógeno adicional sería de unos 1.500 millones de pesos y el ingreso extra en el sector rural sería de aproximadamente 6.000 millones de pesos. Si solamente se obtuvieran dos pesos por cada peso invertido en fertilizantes, el ingreso adicional sería de aproximadamente 3.000 millones de pesos. Tales cálculos se basan, por supuesto, en precios constantes para el grano, lo cual no es probable con incrementos en la oferta del nivel proyectado. No obstante, dada la escasez de grano alimenticios que se está desarrollando en el mundo, es probable que los precios se estabilizarían cerca del actual nivel en el mercado mundial, o sea alrededor de un 20% abajo del presente nivel nacional. La reducción en precio del grano puede también balancearse con una reducción en el precio del fertilizante, conforme las plantas nacionales aumentan su volumen y comiencen a producir más eficientemente.

8/ Datos del Departamento de Planeación Industrial de la Nacional Financiera, S.A., también publicados en la industria de los fertilizantes en México. Fertilizantes del Istmo, S.A. México, D.F., 1.966.

9/ R.J. Laird y J. Horacio Rodríguez G., Fertilización de maíz de temporal en regiones de Guanajuato, Michoacán y Jalisco, Folleto técnico núm.50. Instituto de Investigaciones Agrícolas, SAG, México, Febrero de 1965.

Los números presentados se refieren solamente al fertilizante nitrógenado. En muchas regiones del país las aplicaciones de fertilizantes también han dado buenos resultados; otros incrementos en la producción se han obtenido merced al uso de herbicidas, insecticidas, fungicidas y semillas mejoradas.

Para el pequeño productor, las proyecciones son modestas pero igualmente sorprendentes. Si el ejidatario con 5 hectáreas de maíz aplica 120 kilos de nitrógeno por hectárea, aplicará entonces un total de 600 kilos. Si el uso del nitrógeno le cuesta 5.41 pesos por kilo (4.58 pesos por el fertilizante, 0.10 por el transporte al terreno, 0.25 por la aplicación y 0.48 por la cosecha, desgrane y transporte al mercado del incremento que obtuvo en su rendimiento), entonces el costo total por aplicar este fertilizante será de 3 246 pesos 10/ para las 5 hectáreas. Si con esta aplicación él obtiene un incremento en rendimiento de 2.64 toneladas por hectárea, como Laird y Rodríguez lo obtuvieron en promedio, tendrá entonces 13.2 toneladas de maíz adicionales al tiempo de la cosecha, que vendidas a 800 pesos la tonelada darán 10 560 pesos 11/ Restando el costo del uso del nitrógeno, esto le deja 7 314 pesos de ingreso extra, o sea poder adquisitivo adicional para él y su familia.

Cuando esto ocurra, entonces podremos empezar a discutir el mercadeo de los bienes de consumo en el limitado marco de referencia en que se les suele discutir preferencia del consumidor, etc. Primero, sin embargo, el agricultor tiene que disponer de suficiente ingreso para poder afrontar decisiones sobre si debe gastar en un radio, máquina de coser, zapatos, juguetes, pasta de dientes o crema de rasurar y si debe comprar esta marca o la competidora.

10/ Si en algo yerra esta cifra será por el lado de una subestimación. El costo del fertilizante se calculó para sulfato de amonio, generalmente la forma más cara debido a su baja concentración de nitrógeno (20.5%). Al precio de mayoreo de 690 pesos por tonelada se añadieron 50 pesos para bolsas y un 20% de recargo por distribución al menudeo. Además se agregaron 50 pesos a los precios originales de Laird y Rodríguez para cubrir el transporte de los expendios de mayoreo a los distribuidores de menudeo. Los otros 10 centavos para transporte se basan en un costo de 20 pesos para transportar una tonelada de sulfato de amonio en un trayecto de 20 kilómetros desde el punto de distribución al menudeo hasta la finca. Los 25 centavos para aplicación de fertilizante se basa en el empleo de un hombre que gana un salario en la finca de 15 pesos diarios y que aplica 60 kilos de nitrógeno al día.

11/ La cosecha de maíz se calcula como maíz desgranado seco, con 15.5% de humedad. Aunque el precio de garantía en la época en que se colectaron los datos era de 940 pesos por tonelada para todo el país -y continúa siéndolo, excepto en los distritos de riego del norte y nordeste de México- se ha usado aquí la suma de 800 por tonelada para considerar a los agricultores cuyas fincas distan de los lugares de recpción de CONASUPO y otras agencias y que por consiguiente no reciben el beneficio completo del precio de garantía.

AVANCES REQUERIDOS PARA INTEGRAR EL MERCADO RURAL

¿Es tan ilusorio, como alguna gente dice, pensar en la integración del mercado rural a la economía nacional? Creo que no es tan fantástico como los sueños de aquellos que hace 20 años pensaban en los vuelos extraespaciales o los radios de tansistores. Sin embargo, esto necesitará de adelantos de la misma magnitud; adelantos que vendrán únicamente si alguien cree que ellos son posibles e invierte dinero y pone personal altamente calificado en el trabajo.

La experiencia de Japón y, más recientemente, la de Formosa sugiere dos de los componentes: educación primaria universal y organizaciones efectivas de agricultores que desempeñen funciones que el pequeño productor no puede llevar a cabo por sí solo.

Es de especial urgencia encontrar maneras eficientes de canalizar a un vasto número de pequeños productores -propietarios y ejidatarios- los conocimientos, crédito e insumos para la producción moderna. El costo administrativo para extender el crédito es muy alto; la comunicación de conocimientos a través de los programas de asistencia técnica resulta demasiado costosa. Debe haber una manera de incluir un mayor número de pequeños productores y, especialmente, un mayor número de los agricultores que cultivan tierras de temporal, en los programas de seguro agrícola, pues ellos son los que más lo necesitan puesto que están expuestos a la mayor incertidumbre y riesgo cuando ensayan algo nuevo. Las necesidades acerca de las cuales hablamos no son el resultado de la mala voluntad de ninguna de las partes. Más bien se trata de problemas serios donde se requiere de una innovación verdaderamente creativa si la mayoría del sector rural se ha de incorporar a la economía nacional.

Del mismo modo, la iniciativa privada debe planear para el futuro, aceptando que todavía existiría dentro de 5 ó 10 años, y que ahora es tiempo de ampliar sus inversiones a largo plazo. Actualmente, la disponibilidad de muchos de los insumos de la agricultura moderna es una cosa muy relativa. Los fertilizantes sí están disponibles en el Valle del Yaqui, donde 8 ó 10 compañías compiten para ver cuál concede el crédito en mejores términos y aplica el fertilizante directamente en el terreno del agricultor. Sin embargo, la mayoría de los pequeños productores del país no son visitados por los vendedores de los insumos de la producción moderna. Si este agricultor encuentra algo acerca de los fertilizantes a través de la experiencia de un vecino y se interesa en ellos, tiene que abordar el autobus e ir a la ciudad más cercana donde puede adquirir el fertilizante. Generalmente encuentra allí que no puede obtener crédito porque el comerciante no le conoce. Después de tratar de obtenerlo en los bancos, se marcha a casa. Si todavía no renuncia a su propósito, va con un prestamista local que le prestará con réditos de un 5% mensual. ¿Hay fertilizante disponible? Sí, pero no fácilmente disponible. El panorama para los otros insumos tiene semejanzas, aunque en general los beneficios no son tan altos.

Otra vez el problema: ¿Cómo puede elaborarse y establecerse un sistema de distribución barato que haga fácilmente disponibles los insumos de la agricultura moderna a través de toda la República?.

En la distribución de conocimientos, los prospectos para un avance son mejores que nunca. Un programa de millones de pesos en la construcción de carreteras está conectando rápidamente toda esta extensa nación. Los investigadores agrícolas y los delegados de extensión pueden entrar con rapidez a regiones que hasta hace pocos años estaban efectivamente aisladas. Las mismas carreteras están haciendo posible que los propios agricultores viajen a otras áreas y observen nuevos métodos de cultivo.

Por el lado de las comunicaciones masivas, un avance en el diseño y fabricación de un bien de consumo ha abierto un nuevo y vasto campo de comunicación. Me refiero al radio de transistores. Hace 9 años, cuando discutíamos de un proyecto piloto para determinar el potencial del radio en la comunicación de información a los agricultores, nos preocupaba tanto la transmisión y el contenido como la adquisición de los receptores. En aquel entonces no obtuvimos fondos para financiar el programa, que incluía la compra de aparatos de bajo costo. Ahora encontramos que en este corto lapso el problema de los receptores se ha resuelto.

Actualmente, en muchos ejidos y poblados rurales, casi la mitad de los agricultores tienen radio. Si únicamente hubiese un avance de este tipo en la televisión -televisores de bajo costo, que no requieren generadores o electrificación rural- podríamos ver en el horizonte la eliminación del analfabetismo.

CONCLUSIONES

Estamos más cerca ahora que hace 20 años, o aun 10 años, de poder integrar el sector rural a la economía nacional. No obstante , ésta es una tarea que requiere ayuda efectiva, ya que la integración será muy lenta si se le deja al azar. No podemos estar satisfechos con integrar una porción más grande de la producción agrícola; por toda clase de razones nuestra meta debe ser la de integrar una porción mayor de la población rural al mundo moderno. Muchísimas familias rurales tienen todavía que tomar los primeros pasos tentativos hacia la modernización, y el puro azar no las llevará suficientemente lejos o con la rapidez adecuada para enfrentarse a las demandas de nuestro tiempo.

Lo primero que se debe hacer es descartar, de una vez por todas, la idea de que la modernización tiene que esperar a que la agricultura se mecanice. Esa idea nació en otro tiempo y clima, cuando la tierra era relativamente abundante y el tamaño de la finca (e indirectamente el ingreso de la familia) era limitado únicamente por la extensión de tierra que una familia podía manejar y operar. Entonces la mecanización tenía prioridad y era, en efecto, la esencia de la modernización.

Por fortuna, en la actualidad la modernización no tiene que depender de la mecanización. Un panorama nuevo y completo se abre cuando se reconoce que donde la tierra agrícola es relativamente escasa y la mano de obra abunda, se puede comenzar a modernizar a través de un grupo de insumos completamente diferentes: semillas mejoradas, fertilizantes, parasiticidas, y otras prácticas culturales. Si el gobierno y las instituciones agrícolas privadas encuentran la manera de hacer estos insumos fácilmente disponibles para los pequeños productores, y a la vez

proporcionan crédito, asistencia técnica y seguro contra riesgos excesivos, se nivelarán efectivamente las ventajas que las fincas más grandes tienen ahora al aplicar nueva tecnología. Cuando se encuentre la manera de desempeñar bien estas tareas, se pueden esperar pasos grandes e inmediatos en la modernización por parte de muchísimas familias rurales.

CONTRIBUCION DE LA COMUNICACION AL DESARROLLO RURAL

Por:
Juan Díaz Bordenave

La contribución fundamental de la comunicación al desarrollo en general y al desarrollo rural en particular consiste en que mediante ella pueden lograrse tres cosas esenciales:

1.- Aumentar los conocimientos de las personas
2.- Modificar sus creencias y actitudes
3.- Orientarles hacia acciones específicas y enseñarles como ejecutarlas

1.- Aumentar los conocimientos: Esta es la función informativa o divulgativa de la comunicación. Cuál es su papel en el desarrollo?

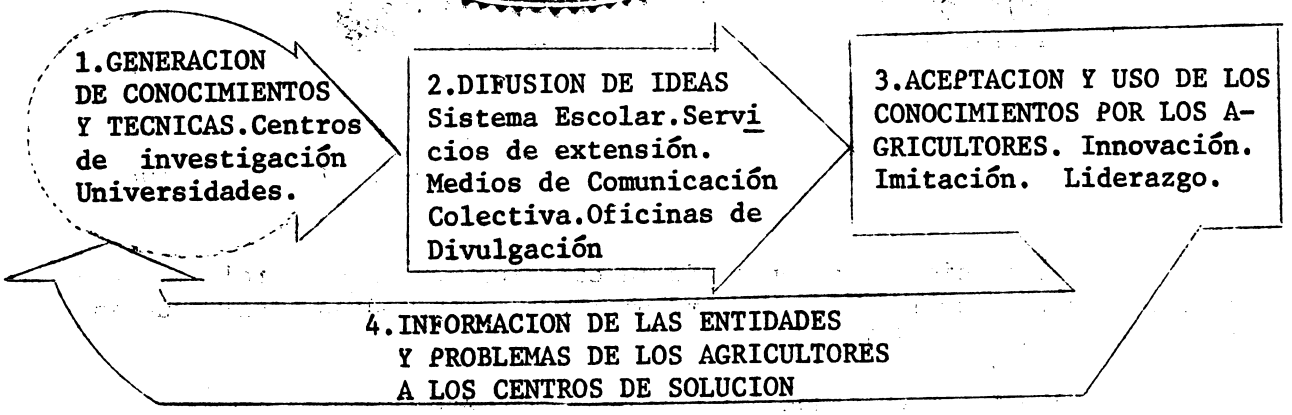
El desarrollo consiste esencialmente en una serie de cambios que la gente de un país efectúa -cambios que permiten un dominio creciente del mundo, por el hombre. Dichos cambios son de distintas clases:

a) cambios en el hombre mismos (conocimientos, creencias, hábitos, mentalidad)
b) cambios de estructura (poder político, estratificación social, tenencia de la tierra, propiedad de los medios de producción)
c) cambios en las instituciones (en las formas de satisfacer las necesidades humanas en matería familiar, educativa, económica, recreativa, política, religiosa, etc).
d) cambios en los métodos y técnicas (de producir, alimentar, curar, educar, convivir unos con otros).

Aunque no sea siempre evidente, detrás de cada uno de estos cambios, hay un proceso de decisión: alguien tiene que resolver si se acepta o se rechaza una nueva idea, un nuevo método, un nuevo sistema, una nueva organización.

Ahora bien, en qué consiste el proceso de decisión? En que el hombre debe elegir entre alternativas. Y en qué se basa la elección entre alternativas? Se basa en la posesión de información. Para el campesino primitivo, aislado, ignorante, no hay alternativas; debe seguir siempre con el único sistema de cultivar que conoce. Cuanto mayor información hay disponible -es decir, cuando se eleva el nivel de instrucción de la gente, y más conocimientos se divulgan- es tanto más probable que la gente efectúe cambios. Y con los cambios, viene el desarrollo.

La comunicación aumenta los conocimientos de la población rural, a través de cuatro etapas principales:



En nuestros países, estas 4 etapas funcionan en forma deficiente y débil. En la etapa 1, no se investiga lo suficiente y a veces los estudios no guardan relación con las necesidades sentidas por los agricultores, sino con los intereses profesionales de los investigadores. En la etapa 2, los servicios de extensión carecen de financiación apropiada y los medios de comunicación colectivos (prensa, radio, TV, cine) son utilizados preferentemente para propaganda comercial, música y noticieros, muy poco para la divulgación de nuevas ideas técnicas. En la etapa 3, debido a la falta de condiciones se encuentran resistencias a la adopción de nuevas técnicas y no se investiga lo suficiente sobre el por qué de dichas resistencias. El eslabón más débil de la cadena es el 4: son pocos los organismos oficiales que mantienen un mecanismo ágil para estar siempre enterados de lo que los agricultores necesitan en materia de nuevos conocimientos, técnicas, insumos, etc, o para evaluar el resultado de las prácticas que ya han sido introducidas.

2.- Modificar las creencias y actividades: Es la función educativa y persuasiva de la comunicación. Cómo se realiza?

A lo largo de su vida, toda persona organiza su sistema de creencias o de ideas con respecto al mundo, a si mismo y a los demás. Tal sistema de creencias no es siempre un sistema "Lógico", sino más bien "psico-lógico". Es decir, no siempre sigue un proceso puramente racional y muchas veces echa mano a interpretaciones causales en que la imaginación completa lo que falta a la observación. Así el hombre primitivo que veía caer el rayo, lo atribuía a la ira de alguna divinidad. Y cuando se le moría un hijo en una epidemia, culpaba al "mal de ojo", los malos espiritus, los "humores", etc.

De la interacción entre sus creencias y las experiencias que le acontecen en su vida, el hombre desarrolla un juego de actitudes, es decir, de predisposiciones favorables o desfavorables hacia las cosas y personas. Así, el campesino tiene una actitud de desconfianza hacia los agentes del gobierno, en razón de que en el pasado pudo haber tenido experiencias negativas en sus relaciones con ellos.

En todo caso, no es suficiente llevar nuevos conocimientos a los campesinos para conseguir su aceptación. Se interponen las actitudes. En este sentido, Arthur Mosher (1) afirma que el desarrollo agrícola sólo es posible cuando las actitudes actuales de los campesinos ceden lugar a las siguientes:

1.- Insatisfacción con los niveles presentes de producción y consumo
2.- Confianza en la ciencia y la técnica para aumentar aquellos
3.- Confianza en los agentes de cambio (en general, técnicos oficiales)
4.- Disposición a experimentar, aún a riesgo de fracaso.
5.- Disposición a participar en empresas y cooperativas para el bien de la comunidad, con personas que no sean sus parientes o compadres.

Por su parte, Paulo Freire (2) cree que al campesino debe percatarse de que en el mundo hay dos principios: la naturaleza, pasiva, moldeable, materia prima, y la cultura, producto humano, dinámica, capaz de dominar la naturaleza al servicio del hombre. Mientras el campesino se sienta sumergido en la naturaleza y no adquiera consciencia de su caracter de ser de cultura, no creerá en su capacidad de dominar la naturaleza y la vida, mediante la alfabetización, el voto, el sindicato, la cooperativa, el arte, etc.

Y Daniel Lemer (3) cree que, para modernizarse, el campesino tradicional debe adquirir la facultad de la "empatia", o capacidad de colocarse con la imaginación el rol o papel de otros., o de imaginarse a si mismo en roles y situaciones diferentes a la actuales. Qué es la empatía lo ilustra el caso de aquel campesino asiático a quién Lerner le preguntó: Qué haría Ud. por su comunidad si Ud. fuese el Presidente de la República?" Según Lerner, el campesino se echó al suelo, suplicando temeroso: "Pero señor, cómo Ud. puede creer que yo, un humilde campesino, sepa pensar siguiera en lo que haría el Señor Presidente?" La empatía es la cualidad que permite al proletario soñar con la vida que tendrá cuando sea de la clase media, y al miembro de la clase media soñar con la vida que tendría si pudiera educarse y pasar a pertenecer a la clase alta.

Puede notarse que junto con divulgar conocimientos, la comunicación debe dar a los campesino nuevas actitudes y aspiraciones, que permitan que dichos conocimientos sean aceptados y utilizados.

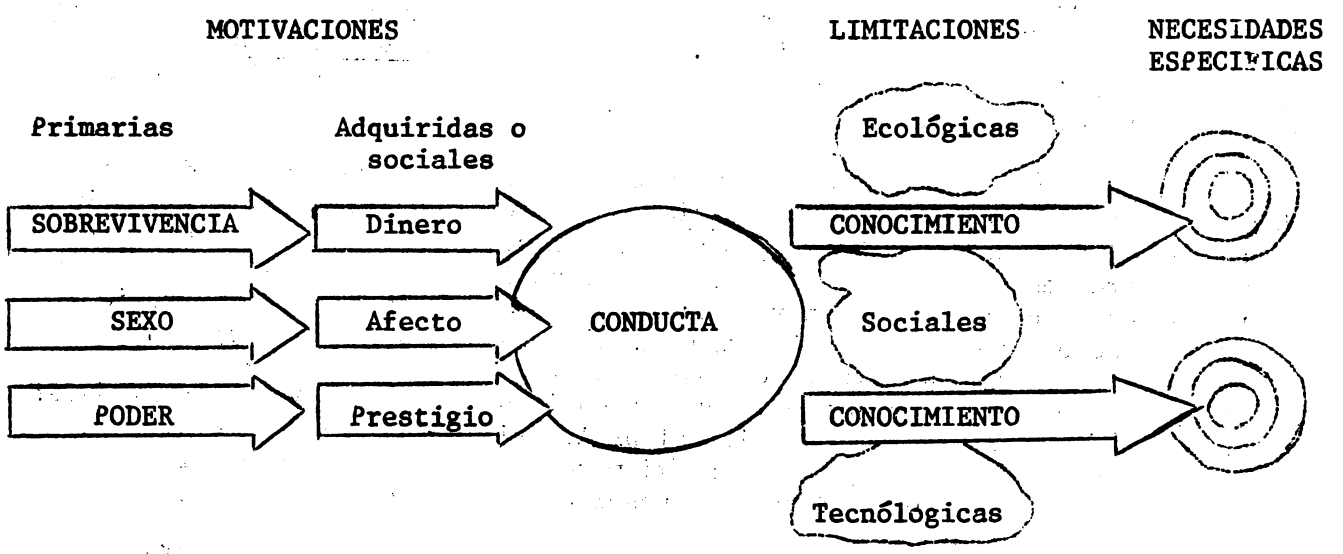
3.- Orientar hacia la acción y enseñar como ejecutarla: Según Foster (4), hoy día se sabe mucho más sobre las técnicas a usar para hacer las cosas mejor, que sobre la forma de persuadir a la gente a que adopte dichas técnicas. Hace poco estuve en Arequipa, Perú, con mis alumnos graduados de Comunicación. Los expertos locales en producción lechera, nos mostraron cómo se podría aumentar al doble la cantidad de leche por vaca, si solamente los 5000 dueños de establos adoptasen unas pocas prácticas que aquellos les recomendaban:

a) mantener registros de la producción diaria de cada vaca
b) seleccionar las mejores vacas y eliminar las demás
c) alimentar mejor las vacas en producción.
d) ordeñar sin ternero.

Pero el hecho es que sólo un pequeño porcentaje de productores han adoptado dichas prácticas. Se da el caso de productores pequeños que tienen dos clases de vacas: vacas "criollas" y vacas "finas". Pues bien, mantienen distintas prácticas de alimentación y ordeñe para ambos tipos de vacas, en la misma finca. Evidentemente, hay un conflicto aun no resuelto entre los nuevos conocimientos, y las antiguas actitudes y creencias, y este conflicto se traduce en la acción. Cómo hacer que los lecheros arequipeños adopten las prácticas recomendadas?

UN ESQUEMA DE LA CONDUCTA HUMANA

Es bastante útil para analizar el papel relativo de la comunicación, en la modificación de la conducta, el modelo de Charles Erasmus (5), un antropólogo:



Aquí vemos que la decisión final de una persona, depende de la interacción de varios factores:

1.- La situación (las necesidades específicas)
2.- Los conocimientos (observaciones propias y mensajes recibidos mediante comunicación)
3.- Las Motivaciones o deseos (la personalidad individual)
4.- Las Limitaciones ambientales (ecológicas, sociales y técnologicas)

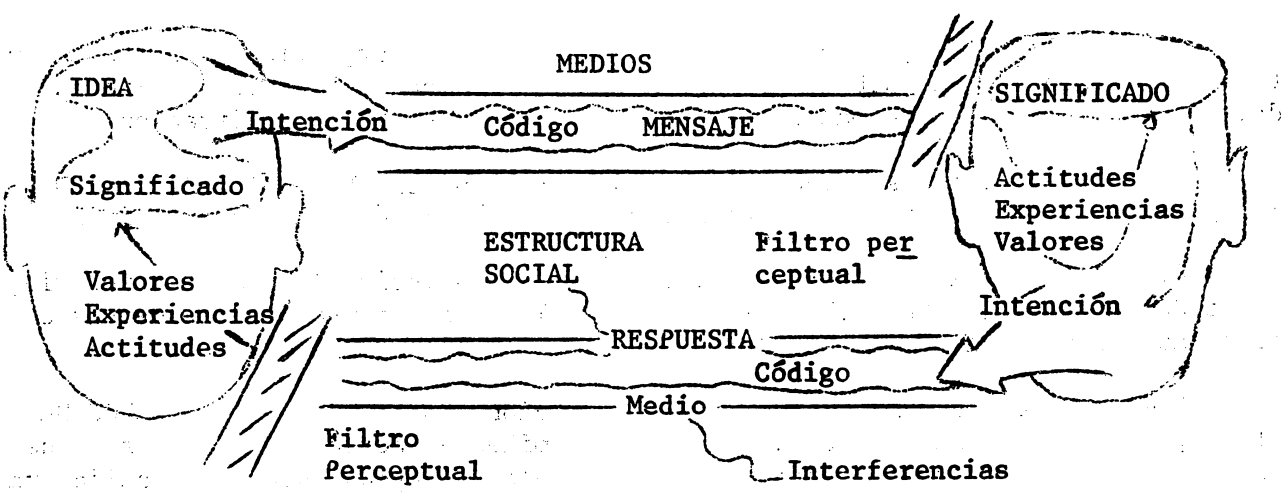
El modelo de Erasmus debe llamar a la reflexión a los comunicadores y agentes de cambio (o políticos de café), que creen ciegamente en"la omnipotencia del mensaje", es decir, en que basta con mostrarle a la gente una idea, para que ellas se precipiten a adoptarla. El modelo puede también ayudar a explicar por qué muchos agricultores no adoptan prácticas oficiales; o no tienen suficientes conocimientos, o las limitaciones ambientales son mayores de lo que se supone, o sus motivaciones les impulsan hacia alternativas de conducta.

Pasemos ahora a analizar más intimamente, el proceso de la Comunicación:

UN MODELO DEL PROCESO DE COMUNICACION

La persona A -que llamaremos el Comunicador- tiene una idea o emoción que desea compartir (comunicar) con la persona B -que llamaremos el receptor. La intención de A puede ser muy variada con respecto al efecto que desea producir en B: informarle, persuadirle, emocionarle, ordenarle, instruírle, impulsarlo a la acción, impulsarlo a la inacción, etc. Como se puede pasar su idea de mente en mente, necesita usar alguna forma de transmitirla. Para ello, hace dos cosas: representa la idea mediante símbolos (sonidos, dibujos, gestos, cualquier cosa que impresione uno o varios sentidos de la persona B en forma tal que B sepa de qué se trata) y envia dichos símbolos a través de un medio de comunicación (aire, carta, señales de humo). La idea de A, cifrada en un código (conjunto o sistema de símbolos) previamente convenido con B (como el idiona español), se llama el mensaje de A.

A.- Comunicador B.- Receptor



Que pasa cuando el mensaje llega a la persona B? Se enfrenta a lo que llamaremos el Filtro perceptual de B. Qué representa el Filtro? B, al descifrar los símbolos para recrear la idea representada por A, se ve influído por varios factores capaces de deformar la propia percepción del mensaje. Entre dichos factores podemos anotar el estado de los órganos sensoriales de B; sus actitudes hacia A, hacia el contenido del mensaje; sus actitudes hacia si mismo, B; sus experiencias pasadas, con mensajes parecidos al presente, sus creencias y valores personales y aquellos de la cultura a que pertenece.

Filtrando a través de todos estos factores, el mensaje produce finalmente en B una cierta reacción integrada: dicha reacción interna de B se llama "el significado del mensaje". De lo último se desprende una conclusión muy importante: EL SIGNIFICADO DEL MENSAJE NO DEPENDE SOLAMENTE EN SI, NO ES UNA PROPIEDAD INHERENTE AL MENSAJE, SINO QUE SE FORMA EN LA MENTE DEL RECEPTOR. Sería un error fatal de A, el creer que su mensaje tiene un significado "intrínseco", independiente de las experiencias, actitudes y valores de B.

Llamaremos interferencias a todo aquello que pueda causar una deformación (o una destrucción total o parcial) del mensaje original de A, Las interferencias pueden aparecer en cualquier etapa del proceso de la comunicación.

Todo el arte del buen comunicador estriba en disminuir al mínimo fuerza de las interferencias, para que del significado que el receptor le asigna al mensaje, coincida lo más exactamente con el deseado. El secreto de su éxito, pues, tiene dos fundamentos esenciales: EL CONOCIMIENTO PERFECTO DE SU PUBLICO, y su CAPACIDAD PARA FORMULAR MENSAJES Y USAR MEDIOS DE COMUNICACIONES ADECUADOS. (7)

EFICACIA DE LA COMUNICACION

La comunicación bien empleada es una herramienta potentísima para mover a los hombres, para el bien o para el mal. Veámos algunos ejemplos de este poder:

1.- Hace casi 2.000 años hubo un carpintero en Nasareth que alteró el rumbo de la historia. Su mensaje todavía hoy sigue llegando a cientos de millones de personas. Jesús fue un gran comunicador. Claro que, además de comunicar, murió para probar la verdad de su mensaje.

2.- Hace 30 años, un cabo alemán deminó durante largo tiempo el pensamiento y la voluntad de su pueblo. Le ayudó en este empeño su ministro de Propaganda. Goebbels, quienfue un maestro en el arte de usar símbolos y situaciones.

3.- En los Estados Unidos, se atribuye a la novela LA CABAÑA DEL TIO TOM, la agudización del sentimiento antiesclavista que culminó en la Guerra Civil.

4.- Durante la II Guerra Mundial, un simple símbolo, la V de la Victoria, exaltado por Winston Churchill, electrizada a los combatientes y daba nuevas esperanzas a los pueblos cautivos del nazismo.

5.- También en EUA, una radioteatralización sobre LA INVASION DE LOS MARCIANOS, por Orson Welles, hizo que cientos de miles de personas abandonasen sus hogares, o se suicidasen, o acaparasen comestibles, creyendo que la invación era real.

6.- En Colombia, Acción Cultural Popular, mediante sus Escuelas Radiofónicas, lleva nuevos conocimientos a cientos de miles de campesinos desde hace 16 años.

COMO DUDAR DE LA EFICACIA DE LA COMUNICACION PARA EL DESARROLLO RURAL?

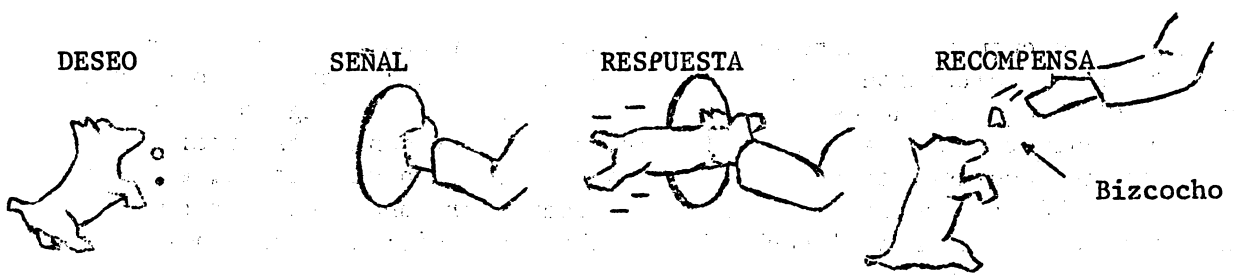
EL PAPEL DE LA RESPUESTA

Un mensaje percibido por un receptor, provoca en él una cierta reacción. Decímmos antes que la primera reacción es la asignación de un SIGNIFICADO al mensaje. Pero a su vez, dicho significado mueve el receptor a decir o hacer algo. Lo que diga o haga el receptor como efecto del mensaje, es la RESPUESTA. Mediante la respuesta del receptor, del público, el comunicador puede darse cuenta de si su mensaje ha sido recibido o no, cómo ha sido interpretado, y qué reacción ha producido.

La respuesta del público es muy importante para el buen comunicador, pues le permite modificar sus futuros mensajes. El político que no ausculta lo que piensan los votantes y sólo se limita a hablarles, se arriesga a obtener un único voto: el propio. El extensionista que no sabe escuchar a los agricultores, o el periodista que escribe sólo lo que él piensa, van camino del fracaso.

LA COMUNICACION Y EL APRENDIZAJE

En el marco del desarrollo rural, la comunicación se confunde a menudo con el enseñar y el aprender. En efecto, se trata de transladar conocimientos y técnicas de una cultura social y tecnológicamente más avanzada, a otra cultura, la campesina. En qué consiste el APRENDIZAJE? Básicamente, según Miller y Dollard (8) el aprendizaje comprende cuatro elementos:



Ocurre aprendizaje cuando una cierta RESPUESTA dada por una persona (o animal), ante un ESTIMULO O SEÑAL cualquiera, recibe una cierta RECOMPENSA. La recompensa hace que aumente la probabilidad de que, el volver a encontrar el mismo estímulo o señal, la misma respuesta sea repetida. Si al repetirse, ésta vuelve a ser recompensada, se fortalece el vínculo entre la señal y la respueta. Eventualmente este vínculo se vuelve tan fuerte que se convierte en HABITO (Ej. El fumador, apenas siente sequedad en la boca, saca un cigarillo y lo fuma).

Naturalmente,la recompensa no sería apreciada si no hubiera un DESEO latente de recibirla. Así, si el perrito de la figura estuviera siempre totalmente satisfecho, sin apetito, quizás no sería posible motivarle a saltar el aro, pues el bizcocho no sería recompensa para él.

Apliquemos estas ideas al aprendizaje y la comunicación para el desarrollo rural. Supongamos que deseamos que los agricultores adopten una nueva práctica agrícola, digamos la de sembrar semilla oficial certificada. Antes de pretender enseñar dicha práctica, necesitamos saber si hay el deseo de producir más, pues si el agricultor está satisfecho con lo que produce ahora, no cambiará sus hábitos. La señal o estímulo, será la llegada de la época de siembra. En dicha época, tendremos una respuesta antigua, habitual, que es que - o el agricultor escoge las mejores semillas de su propio sembrío, o las compra de algún vecino o comerciante . Su recompensa es hacer algo que todos hacen y obtener un rendimiento satisfactorio.

La nueva respuesta que deseamos implantar es que -llegada la señal "momento de sembrar" el agricultor compró semilla oficial. Qué hacemos?

Aquí es donde la comunicación entra en juego: ella debe presentar al agricultor por lo menos dos cosas:

a) Explicarle cuál es la nueva respuesta: en qué consiste, dónde conseguir la semilla oficial, cuánto, y a qué precio.

b) Describirle la recompensa: qué aumento puede esperar el agricultor, qué lucro adicional, con qué certidumbre, qué puede hacer con ese lucro, qué otras ventajas de prestigio, satisfacción personal, emulación de los demás, aprobación de los técnicos, etc., puede seguirse.

Pero la comunicación para el aprendizaje afectivo no se queda aqui, no descansa sobre sus laureles una vez que el agricultor ha comprado la semilla oficial. Le acompaña durante el proceso de siembra, de cultivo, hasta la cosecha y la venta del producto, para asegurarse de que el agricultor OBTENGA REALMENTE LA RECOMPENSA, sin la cual el aprendizaje sufre un proceso de "extinción".

Notemos cuán importante es que el comunicador conozca a fondo la psicología, la cultura y la situación de su público (el agricultor), sobre todo porque lo que constituye RECOMPENSA no es algo rígido y universal, sino algo muy personal. Para un agricultor puede ser recompensa producir más y ganar más dinero. Para otro la recompensa consiste en aventajar a los demás. Para el tercero, es recompensa mantener los hábitos actuales y así identificarse profundamente con sus compañeros. Para otro, es recompensa el hecho de que ahora necesitará comprar menos semilla para producir lo mismo que antes:

Para poder conocer bien a su público, el comunicador estudia Sociología, Psicología, Antropología Cultural, Psicolinguistica, Métodos de Investigación Social, etc. Y los buenos comunicadores visitan con frecuencia a los agricultores.

LA COMUNICACION ES PARTE DE UN PROCESO MAS AMPLIO

Puede notarse de lo antedicho, que por más esfuerzos que el comunicador haga por influir sobre el comportamiento de los agricultores, el efecto de sus mensajes, medios y programas estará siempre condicionado por otros aspectos del desarrollo agrícola. Arthur Mosher (9) resume en dos tipos, los principales factores del desarrollo Agrícola:

Factores Esenciales	Factores aceleradores
1.- Mercado para los productos agrícolas	1.- Educación para el desarrollo
2.- Tecnología constantemente cambiante	2.- Créditos de producción
3.- Disponibilidad local de equipos y materiales	3.- Acción colectiva por los agricultores
4.- Incentivos para la producción	4.- Expansión y mejoramiento de la tierra cultivable.
5.- Transportes	5.- Planificación nacional para el desarrollo agrícola.

Cuál es el papel de la Comunicación entre estos factores?

Aunque la comunicación como proceso general está implícita en cada uno de estos factores, concéntrase en el factor Educación para el Desarrollo. Sin embargo, es esencial para el factor Tecnología constantemente cambiante, el cual no podría tener lugar si dicha tecnología se comunicase a los agricultores.

Pero precisamente deseo valerme del ejemplo de la Tecnología y su difusión, para insistir en que la comunicación exitosa exige la presencia de diversos factores ajenos a ella. En efecto, la decisión de adoptar una práctica, el agricultor la toma pensando sobre todo factores económicos, y en particular la relación entre el Costo de la Práctica y los posibles Ingresos que ella le producirá.

Hace algún tiempo me tomé el trabajo de analizar qué cosas influyen sobre los Costos de adoptar una práctica y sobre los Ingresos que ella pudiera producir. A continuación sigue la lista (10) que obtuve, a la cual un administrador o un economista agrícola seguramente agregarán varios más:

Factores que influyen sobre los costos de una innovación agrícola	Factores que influyen sobre los Ingresos de una innovación agrícola
- Calidad física de la tierra	- Precio del Producto
- Escala de operaciones	- Rendimiento (adicional)
- Etapa de avance tecnológico	- Estructura y funcionamiento del mercado
- Características de la innovación	- Capacidad del mercado
- Grado de complementación de las innovaciones	- Elasticidad de la demanda
- Costo y calidad de materiales	- Sistema de tenencia de la tierra
- Costo y calidad de mano de obra	- Sistema de tributación
- Costo de información y aprendizaje	

Estas listas nos imponen cierta sobriedad al pensar en introducir nuevas prácticas entre los agricultores. Es evidente que no basta con anunciarles que la práctica es técnicamente buena: también hay que probarles que es económicamente conveniente. Si la adoptan por nuestro consejo , y en lugar de recompensa reciben un castigo, su fe en nuestros futuros consejos está seriamente comprometida.

Esta es la razón por la cual el proceso de adopción o innovación ha sido muy estudiado por los sociólogos rurales. Ellos han encontrado que la mayoría de los agricultores atraviesan por un período de deliberación antes de tomar una decisión. Rogers (11) sostiene que dicho período comprende cinco etapas:

CONOCIMIENTO INICIAL INTERES EVALUACION ENSAYO DECISION (adopción o rechazo)

El conocimiento inicial y el nacimiento del interés pueden ser efectos de los medios de comunicación colectiva, pero las etapas subsiguientes reciben más influencia de los grupos sociales que rodean al agricultor (vecinos, amigos,parientes).

La seriedad que posee la adopción de una innovación para los agricultores,se traduce también en que ellos no toman esa decisión simultáneamente, sino por grupos.

Un pequeño grupo inicial, el de los INNOVADORES, se arriesga primero. Después prueban los ADOPTADORES TEMPRANOS, que por tener caracteríticas de liderazgo local provocan el seguimiento de la MAYORIA. Los REFRACTARIOS rechazan la práctica.

LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Toda región en desarrollo posee ciertos medios de comunicación, tales como periódicos, radioemisoras, altoparlantes, etc. Pero a menudo los directores de programas de desarrollo cometen dos omisiones perjudiciales:

a) No explotan toda la potencial contribución de los medios existentes en la zona

b) No buscan la forma de crear nuevos medios o canales, proporcionales a la cantidad de público a servir y a la intensificación de los mensajes inherente al desarrollo más rápido que se pretende dar a la región

Como un instrumento para obviar estos problemas, veamos a continuación una simple clasificación de los medios de comunicación (12)

1.-SEGUN SU ALCANCE

a.- Individual : (conversación, visita, entrevista, teléfono)
b.- Grupal: (reunión, discusión de grupo, charlas, Día de Desmostración, giras)
c.- Masal: (radio, prensa, T.V., cine, folletos, volates)

2.-SEGUN SU PERCEPCION

a.- Visual: (materiales escritos o ilustrados, carteles, fajas, exposiciones, proyecciones)
b.- Auditivo: (radio, oratoria, altoparlantes).

c.- Audiovisual: (conferencia ilustrada, T.V., cine)

3.-SEGUN SU NATURALEZA

a.- Impresonal

b.- Personal uso de líderes, promotores, clubes agrícolas, demostraciones, visitas, etc.

Un buen programa de comunicación combina e integra el uso de diversos tipos de medios de comunicación, repitiendo el mismo mensaje por diversos canales para reforzar el efecto de cada medio con el de los demás.

Veamos a continuación cómo se utilizó en México la prensa como un vigoroso instrumento de comunicación agrícola (13).

LA PAGINA AGRICOLA DE "EL DICTAMEN" DE VERACRUZ.

Cerca de la ciudad de Veracruz está el Campo Experimental Cotaxtla, de la Secretaría de Agricultura, en el cual se hacen investigaciones sobre los cultivos y ganadería de la región tropical de México. En la ciudad existe un antiguo y prestigioso periódico, El Dictamen, al cual los técnicos del Campo Cataxtla le propusieron la publicación de una página agrícola semanal que estuviera a cargo de dichos técnicos. A los 9 meses de iniciada la publicación, el impacto de la página fué evaluado sistemáticamente, mediante muestreo al azar de su lectoría. Se entrevistaron 371 lectores urbanos y 313 de localidades del interior del estado. Se obtuvieron así los datos siguientes:

1.- Poco más del 15% de los lectores son agricultores y ganaderos, representando este grupo unas 1.800 personas.

2.- Casi el total de los lectores se interesaban en la página agrícola. El 62% de los lectores agricultores y el 22% de los no agricultores leen la página

3.- El 75% de los lectores agricultores y el 47% del resto recordaron que la página la preparan los técnicos del Campo Cataxtla (Esto es un beneficio marginal de la página: relaciones públicas para el Campo).

4.- Un 70% de los lectores agricultores encontraron por lo menos una recomendación de la página, práctica y recomendable para sus propios terrenos o ganado, y el 15% indicaron haber puesto en práctica algunas recomendaciones. (Recuérdese que la página llevaba sólo 9 meses de publicación).

5.- Casi un tercio de los agricultores manifestaron no tener otra fuente de información agrícola a parte de la página de El Dictamen.

El ejemplo de El Dictamen muestra el gran impacto que la comunicación agrícola bien hecha puede tener para el desarrollo de una región. No obstante esto, puede observarse en América Latina un fenómeno curioso: la prensa no tiene penetración significativa en el campo. Hay varias razones obvias:

a) Muchos agricultores son analfabetos
b) Viven dispersos y fuera del alcance del correo
c) Disponen de medios escasos para suscribirse o comprar regularmente el diario.
d) No tienen mucho tiempo libre y las condiciones de ilustración al anochecer son muy precarias.

Pero frente a estas razonables barreras, qué hacen los propietarios de periódicos? Tratan acaso de aumentar la penetración del medio de comunicación que la sociedad les confía, para servir a las masas rurales? Patrocinan acaso campañas de altabetización, ofrecen descuentos en los precios, promueven el mejoramiento de los servicios de correos rurales? Dejo la respuesta a cargo de los interesados.

Por otra parte, ya que existen limitaciones a la penetración de la prensa, por qué no pensar en intensificar el uso de otros medios de comunicación que sí tienen penetración? Me refiero particularmente a los siguientes medios:

1. Las demostraciones agrícolas en las mismas fincas de los agricultores
2.- Los días de Demostración en los Centros Experimentales
3.- Las películas agrícolas educativas, difundidas por unidades móviles
4.- Particularmente, la RADIODIFUSION, organizada mediante grupos de escuchas, facilidad mediante la distribución de receptores transistorizados de bajo costo, y complementado con el envío de materiales ilustrativos.
5.- La diseminación de folletos a través de las escuelas rurales, para que sean los hijos alfabetizados los que lean su contenido a sus padres analfabetos.

LA COMUNICACION COMO UNA CIENCIA QUE SE APRENDE EN LA UNIVERSIDAD

No sé si he conseguido demostrar que la Comunicación es un proceso social importante para el desarrollo rural, y que es susceptible a ser bien o mal utilizado. En todo caso, su importancia se ve demostrada por la demanda creciente de un nuevo tipo de profesional -el Comunicador- que posea las siguientes capacidades:

1.- Investigar una situación social o técnica y diagnosticar si en ella existe un problema de comunicación: falta de conocimientos necesarios, existencia de nociones equivocadas, actitudes negativas o hábitos indeseables.

2.- Planear estrategías para resolver tal problema, haciendo uso de mensajes, medios y tratamientos adecuados a cada tipo de público.

3.- Organizar una oficina o equipo de personas, capaz de apoyar dicha estrategia mediante la producción de mensajes y el uso de medios.

4.- Adiestrar a los agentes de cambio en los principios y técnicas de comunicación.

5.- Evaluar el efecto de la estrategía

Para responder a esta demanda, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, está colaborando con la Universidad Agraria La Molina, de Lima, Perú, en el ofrecimiento de cursos en la Especialidad de Comunicación, al nivel postgraduado, con un año y medio de duración, para obtener el Magister (M.S.) en esta nueva ciencia social. Se espera que los egresados de estos cursos sean verdaderos "estrategas del cambio", y que sean utilizados por los organismos nacionales de desarrollo, para aumentar el impacto de sus programas.

CONCLUSION GENERAL

Se ha dicho que existen dos Américas Latinas: la América de los privilegiados, que viven en las capitales y las grandes ciudades, tienen casa y automóvil, leen periódicos y ven televisión, usan dentifricos, jabón y papel higiénico; y la América de los campesinos, que viven en chozas en valles, pampas y sierras; son analfabetos y andan a pie, en burro o a caballo, no usan dentifrico, jabón ni papel higiénico, y SON LA ENORME MAYORIA DE NUESTRA POBLACION ACTUAL.

La tarea de la hora -la máxima tarea- es levantar el nivel de la segunda América. La comunicación y el aprendizaje pueden ayudar inmensamente, siempre que actúen como parte de un esfuerzo integral de desarrollo. Pueden difundir conocimientos, modificar creencias y actitudes, orientar hacia la acción y enseñar como ejecutarla.

Pero para que todo esto no sea una farsa cruel, la respuesta que los campesinos esperanzados den a nuestras señales, debe tener una recompensa digna, y no otro desencanto más. Porque el deseo de mejorar existe en ellos, es fuerte, crece cada día, pero falta en nuestros gobiernos y en nuestras elites la decisión drástica de hacer todo lo posible - aun a costa de sus privilegios - para ayudarles a realizar su destino de seres humanos.

OBRAS CITADAS EN ESTA PUBLICACION(*)

1.- Mosher, Arthur. Inter-relationships among agricultural development, social organization and personal attitudes and values. Comparative Extension Publ. N°12, Ithaca, N.Y. Cornell University.

2.- Freire, Paulo La educación como práctica de la libertad. Caracas, Venezuela: Ediciones Nuevo Orden (Jesuitas a Mijares). 1966

3.- Lerner, Daniel The passing of the Traditional Society. Glencoe, III, The Free Press, 1958

4.- Foster, William Las culturas tradionales y los cambios técnicos. Fondo de Cultural Económica, México. 1953.

5.- Erasmus, Charles Man Takes Control. Minneapolis,Minnesota: The University of Minnesota Press, 1959.

6.- Berlo, David K. The Process of Communication. New York Holt, Rinehart & Winston. 1960.

7.- Diaz Bordenave, Juan y Frederick B. Waisanan. Qué es la investigación en Comunicación. Instituto de Ciencias Agrícolas (IICA), Serie Materiales de Enseñanza de Comunicación N°15. 1965

8.- Miller y Dollard. Social Learning and Imitation. New Haven, Conn. Yale University Press, 1956.

9.- Mosher, Arthur Getting Agriculture Moving. New York: Agricultural Development Council, 1966.

10.- Díaz Bordenave, Juan Factores económicos en la adopción de prácticas agrícolas. IICA. Serie Materiales de Enseñanza de Comunicación N°17,1966

11.- Rogers, Everett. Diffusion of Innovations. Glencoe, III. The Free Press, 1962.

12.- Ramsay, Frias, Beltrán Principios y técnicas de la Extensión Agrícola.IICA Serie de Textos y Materiales de Enseñanza, Lima, Perú, 1965

13.- Martinez, Gregorio. y Delbert T. Myren Alcance e impacto de la página agrícola de "El Dictamen" de Veracruz. Secretaria de Agricultura y Ganadería de México. Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas. Folleto técnico N°47. 1964.

(*) Los datos de esta bibliografía pueden incluir errores, pues la misma fué reconstruída de memoria.

Aquellos que deseen una bibliografía más completa sobre la relación entre la Comunicación y el Desarrollo Agrícola y Rural, pueden escribir al Dr. Delbert T. Myren, Fundación Rockefeller, Londres 40, México D.F. México.

EL PERIODICO EL CAMPESINO

Luis Zornosa Falla*

1.- El periódico "EL CAMPESINO", es uno de los diversos medios que utiliza Acción Cultural Popular para su objetivo de llevar al pueblo rural de Colombia elementos para su cultura integral.

2.- Existe una evidente dificultad de producir un periódico para campesinos. entre otras por las siguientes razones:

a) La poca o ninguna capacidad de lectura de las gentes del sector rural;

b) La inexistencia de una técnica adecuada de comunicación periodística para ese sector, ya que las diversas teorías en la materia apenas ahora comienzan a ser puestas en prueba.

3.- Por estas circunstancias, "EL CAMPESINO", único en su género en Colombia, y el primero que específicamente se dedica al sector campesino, debe ser considerado y así lo es por la Institución, en etapa experimental, considerándose que será necesario mucho tiempo, persistencia y cuidadosos ensayos antes de que pueda considerarse debidamente conformado para cumplir su tarea de inter-comunicación.

4.- "EL CAMPESINO", además de complementar la tarea capacitadora de los demás medios de Acción Cultural Popular, busca crear la apetencia de los hombres del campo hacia la lectura de periódicos; trata de ser un medio para hacerle tomar conciencia a los campesino de sus problemas verdaderos y de sus posibilidades y, al mismo tiempo, se dirige hacia las clases dirigentes, aquellas con poder decisorio, para que tomen contacto con esos problemas y esas posibilidades. Lejos de ser competencia para las publiciones periódicas, crea nuevos mercados de lectores.

5.- El semanario "EL CAMPESINO" consta de tres grandes secciones, así:

a) De Orientación e Informativa, con noticias de interés rural especialmente y comentarios editoriales dirigidos principalmente a los dirigentes de la comunidad;

b) De Conocimientos, para divulgación básica de técnicas agropecuarias y de todos aquellos conocimientos útiles para el mejoramiento del ambiente rural, y

c) De Recreación, con materiales que estimulen la actividad social de la comunidad, deportes, juegos, etc.

---

* Director Periódico "EL CAMPESINO".

6.- La credulidad del pueblo campesino hacia este semanario, es digna de tenerse en cuenta y obliga a una responsable y cuidadosa selección de sus materiales y avisos. Así, por ejemplo, la publicación de una novela por entregas que se hizo en sus páginas, produjo al final y como resultado, un sentimiento de duelo entre los lectores por la muerte de uno de los personajes de esa novela. Igualmente, la publicación de un aviso en que señalaba la buena calidad de unas herramientas, causó a la postre gran desengaño a los lectores que adquirieron esas herramientas solo por haber visto el aviso en el periódico, cuando comprobaron que la calidad era inferior.

7.- Existen unos cuantos principios que debe tratarse de aplicar en la elaboración de un periódico para campesinos:

a) textos legibles, en tipo 10/10.

b) párrafos cortos y completos en su sentido

c) Suficiente ilustración gráfica

d) Los redactores deben tratar de movilizar una sola idea en cada caso, una misma imagen literaria, cuando se trata de lectores campesinos.

e) El ancho de columna en un periódico para campesinos no debe ser inferior a 14 líneas tipográficas, para facilitar la lectura.

DIVULGACION EN INCORA

Por:
Susana Amaya*

El INCORA busca modificar la agricultura tradicional y el actual régimen de propiedad de la tierra y cambiar el núcleo de población para el cual esta destinada esta tierra.

Este núcleo de población es el sector marginal campesino, el sector campesino sin tierra o con propiedades demasiado pequeñas, aquel que hay que incorporar a la vida social y económica del país.

Es este sentido pues, aunque es un cambio que se pretende hacer dentro de la ley, tiene unas características y propósitos revolucionarios. Por esa razón interesa o debe interesar a todo la población colombiana. Debe interesar a todos los sectores y por esa razón la Divulgación del INCORA se dirige o pretende dirigirse a todos éstos sectores y en especial al sector vírgen, porque al fín y al cabo es éste el que hace posible que estos cambios se realicen.

Yo creo personalmente que el INCORA y el SENA son entidades del Gobierno que han desafiado hasta cierto punto la tradicional austeridad impuesta por el gobierno en el sentido de evitar o de llevar a un mínimo sus esfuerzos de información pública. Estos Gobiernos de los llamados aquí democráticos establecieron un precedente de que el gobierno no debía hacer propaganda. Confundiendo con propaganda la información. La información al público.

Estas dos características de no hacer propaganda y pagar malos suelos a sus funcionarios han sido características que pudieramos llamar negativas para el gobierno, en el sentido de que nos han privado de una buena calidad de servidores y por otra, de un apoyo o por lo menos, una comprensión indispensable de la opinión, para sus programas.

Nosotros creemos que ésto esta cambiando, definitivamente en el Gobierno, ya que nosotros, EL INCORA, somos los precursores de este movimiento. Sin mayores inhibiciones nos lanzamos a la utilización de los medios disponibles de comunicación para informar sobre nuestros programas y para buscar el suficiente apoyo de la opinión sobre nuestros progamas.

Inicialmente el sector campesino que esta sujeto a esta reforma, fue y continúa siéndolo hasta cierto punto, y no tenemos ningún temor ni vacilación en reconocerlo así, fue un sujeto pasivo de este movimiento, de este movimiento, de este programa. Y no dudamos tampoco en reconocer que inicialmente hubo un paternalismo por parte de nuestros programas de Reforma Agraria en

---

* Jefe de la Oficina de Divulgación del INCORA.

el sentido de que había que buscar realizaciones rápidas, había que iniciar rápidamente programas en distintos sitios del país para empezar a mostrar resultados. No podíamos supeditar este afan de realizaciones urgentes por razones políticas al lento proceso educativo de la población campesina. Ni podíamos esperar a ese lento proceso de motivación y capacitación del campesino, para que ellos mismos fueran inicialmente los autores de su propio cambio.

En un comienzo tuvimos un movimiento a cargo de gentes con un alto grado de mística, de entusiasmo por lo que estaban haciendo que llegaron ellos mismos a hacer el trabajo que les correspondía a los campesinos, para poder presentar ante la opinión un conjunto de realizaciones que obtuvieran el apoyo necesario para seguir adelante. Sin embargo, esto también esta cambiando, no solamente en cuanto a lo que nosotros corresponde, en cuanto a nuestra influencia sobre el sector campesino con el cual trabajamos, sino en general, en todo el país por parte del gobierno.

Ahora vemos estas iniciativas del gobierno que buscan la organización masiva del campesino, también estas cosas iniciadas artificiosamente, impuestas, pero que buscan el próposito de organizar y de presentar una clase campesina conciente. En este porceso nos cabe a nosotros una responsabilidad y desde luego, es muy importante porque hemos llegado al punto en que es indispensable para el éxito, para los resultados positivos de este programa, el que sean ya los campesinos mismos los que realicen su propia transformación. Y también este cambio era necesario porque llegamos al punto de que ellos tienen que pagar por sus propias tierras, pagar sus créditos, y que tienen que convencerse para cambiar su forma de cultura y ésto ya no lo podemos hacer por ellos. Sino que ellos mismos tienen que hacerlo.

De modo que este sentido inicial, paternalista, empieza con la fuerza de las circunstancias y por la evolución misma del programa a cambiar. Nuestra divulgación ha reflejado estos procesos. Inicialmente, como les decía, el esfuerzo se concentró más que todo al sector vírgen, porque creemos que este país, como en otros muchos, esta dirigido o manejado por un pequeño sector de gentes y si este pequeño sector de dirigentes no apoya el programa, no se puede manejar.

Nuestra divulgación rural, que ha evolucionado, como ha evolucionado todo el programa, ha seguido unos derroteros especiales y ha llegado a la conclusión de que sólo puede realizarse, es decir que nosotros no nos podemos comunicar con el sector campesino efectivamente sino de manera directa. Por el contacto personal o por el contacto de grupo. Esto nos llevó a organizar y a formar el proceso en que hemos venido trabajando los últimos tres años, un equipo de funcionarios dedicados exclusivamente a la tarea de comunicarse, de hacer contacto con los grupos campesinos que nos interesan , de manera personal y directa.

Esto desde luego es un proceso lento, costoso, de alcances muy limitados, pero el único que hace posible la comunicación como tal. Es decir, el hacer el contacto necesario para que podamos motivar o influir sobre esos sectores en la forma en que nos proponemos.

Logicamente que este no es el único medio y desde su comienzo el programa se ha auxiliado con otros medios, los disponibles, los tradicionales: la radio (tenemos un programa radial diario que lo retransmitimos por 20 emisoras locales); tenemos periódicos (actualmente publicamos un pequeño tabloide mensual dirigido a cada uno de los actuales beneficiarios de la reforma); publicaciones muy limitadas, porque conocemos o estamos concientes de que este medio difícilmente llega en forma másiva al sector campesino; disponemos de series proyectables y otros medios que producimos para ayudas de nuestros funcionarios de campo. Sin embargo, nosotros creemos, en el INCORA, que estos medios son muy límitados y sobre todo que nosotros, no nos engañemos sobre esto, porque en Colombia muy pocos sabemos sobre cuál es la eficacia de estos medios en cuanto a su poder de comunicación con el sector campesino, y cuál es el uso que ellos hacen de estos medios. Podemos generalizar diciendo que los campesinos oyen la radio, y qué sabemos a cerca de sus hábitos, de sus preferencias sobre este medio? Podemos generalizar que cómo no saben leer estamos perdiendo el tiempo dirigiendoles publicaciones. Sin embargo, qué sabemos si utilizan o no este medio?

Uno de los medios considerado como el más eficaz para comunicarse con esos sectores de niveles inferiores son los audio-visuales (el cine, la proyección), sin embargo, es hay donde personalmente yo tengo más dudas, qué sabemos de la interpretación que ellos puedan hacer de estas imagenes que al fin y al cabo estan preparadas para auditorios urbamos?; pero nosotros trabajamos conciente o inconcientemente para auditorios urbanos, y pretendemos que ellos puedan interpretar todos estos mensajes con la misma facilidad que lo hacen los auditorios urbanos.

En este sentido, nosotros no descontamos todos los medios disponibles pero estamos perfectamente concientes de sus limitaciones y sobre todo de la ignorancia nuestra y en general de quienes estamos al frente de este tipo de programas, sobre la eficacia de los medios en el sector campesino. El sector campesino no es ni ha sido un sector consumidor, por lo tanto no es de interés comercial y a consecuencia de esto no ha sido objeto de los estudios que al fin y al cabo tienen propósitos comerciales, como los que se realizan sobre mercadeo y consumo en los sectores urbanos.

Tenemos pequeñas experiencias, investigaciones de bolsillo, como tenemos casi todos, para medios, por ejemplo, como los titeres: actualmente estamos iniciando un programa en las comunidades indigenas del Cauca, allí espontaneamente nuestros funcionarios resolvieron emplear este medio para poder hacerse entender y poder congregar estas comunidades, tremendamente ecepticas, negativas a cualquier esfuerzo del Gobierno.

Pues bien, estos titeres, como le pasaría a cualquiera de nosotros, cualquier grupo de los más cultos, siempre gusta a la gente, pues la divierte. Pero si hacemos un pequeño esfuerzo de preguntales si realmente recuerdan que fué lo qué se dijo, qué fué lo que se trató de explicar, no lo saben.

Tenemos otra experiencia con el periódico Tabloide que les hablaba anteriormente y que se distribuye más o menos dentro del sector de población de beneficiarios de los distintos programas del INCORA, encontramos de interés cierta motivación en los posibles lectores del periódico, sin embargo, su interés, su motivación estaba supeditada a los factores que ya ha señalado Luis Zornosa, de su necesidad inmediata y de que este círculo de interés y motivacinnes esta restringido en este instante a su mundo, que es tremendamente pequeño. El mundo de su parcela, de su comunidad, de sus pequeños intereses. Esto desde luego para un periódico que gusta ser nacional, pues lo limitará tremendamente en cuanto a sus alcances.

Hay otros factores como el color, la ilustración que parece influir bastante sobre la acogida al periódico. Estas son unas pequeñísimas experiencias que hemos hecho para tratar de orientarnos en la mejor manera para la utilización de estos medios. Más sin embargo, yo considero que no hemos hecho nada en ese sentido y que la orientación en la divulgación rural en el INCORA y cualquier otra entidad debe dirigirse hacia la investigación. La investigación de la eficacia y uso de los medios, porque no podemos seguir dándonos el lujo de utilizar el contacto personal como el único medio eficaz de comunicación. Así no llegaríamos a ninguna parte, porque estos programas cada día serán más de alcance masivo, y es que tiene que ser así, si es que quieren cambiar o transformar.

Solamente por los medios masivos vamos a lograr motivación de las gentes, yo creo que el manejo de los medios masivos es necesario para el sector rural campesino marginado, que es el que tenemos que incorporar a este proceso, pues todavía está realmente en sus comienzos.

Por último quisiera explicarles muy brevemente, ya que puede ser de interés para ustedes, los resultados de una encuenta realizada en el segundo semestre del año pasado por nosotros, sobre cuáles eran los resultados que habíamos obtenido en cuanto a información pública de nuestros programas en ocho ciudades del país y en sectores vírgenes y dirigidos, para ver lo que se ha logrado y hace la Reforma Agraria, y por qué medios se había logrado informar con mayor o menor eficacia a estos sectores.

Los puntos sobre los cuales se interrogó a los grupos de personas de las distintas ciudades, fueron aquellos que mediante una divulgación de un año se estuvó presentando a través de los distintos medios, a saber: la distribución de tierras por medio de parcelaciones y titulación de valdíos, los programas de fomento de la producción agrícola, los programas de adecuación de tierras, de asistencia técnica, crédito supervisado, coo

perativas, el significado de la palabra INCORA, identificación de los centros de INCORA en el país, identificación del emblema del INCORA, y los sistemas de adquisición de tierras; y sobre la eficacia relativa que para llevar esta información tenían la radio, la prensa, la televisión, el cine y las publicaciones

EXTENSION Y EDUCACION EN EL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO

(I.C.A.)

Por:
Eduardo Ramos

Si alguien preguntara por un ejemplo en el cuál dos actividades estuvieran intimamente relacionadas, Extensión y Comunicación, sería uno de los ejemplos clásicos.

Para comprender mejor este vínculo entre Extensión y Comunicación, permitamen ver muy por encima algunos aspectos tanto de Extensión como de Comunicación.

La Extensión ha sido considerada en algunas oportunidades como un sistema paternalista en el cual hay que ayudar a la gente porque la gente no es capaz de ayudarse a sí misma. Este sistema paternalista enfáticamente rechazado por la filosofía misma de la extensión, la cual tiene dos objetivos básicos: por una parte aumentar la producción agrícola y por otra elevar los niveles de vida de la población rural, pero son objetivos básicos que tiene que converger en lo que se ha denominado "pleno desarrollo de la persona humana".

Este "pleno desarrollo de la persona humana", considerado como la capacitación del individuo para tomar decisiones por sí mismo y vincularse a la vida social, política y económica de la sociedad a la cual pertenece, es la esencia de la extensión; es el objetivo último de la labor de extensión.

Alcanzar este pleno desarrollo en la persona humana no es fácil. Si nosotros tomaramos alguno de los objetivos fundamentales de la extensión por separado (por ejemplo, aumentar la productividad), la extensión no tendría razón de existir puesto que se pueden utilizar una serie de medios legales o de abierta coacción para implantar o aumentar esta productividad. Por ejemplo, la restricción del crédito para el sector agropecuario o para el sector que no este produciendo determinadas líneas o variedades o simplemente normas legales obligando a los campesinos, a los productores para que obtengan su producción en base a semillas certificadas, al uso de determinado tipo de insumos, etc.

Pero como esto simplemente es una parte del problema, debe entrar la extensión para contemplar el pleno desarrollo de la persona humana, mediante una educación informal dirigida con el fin de producir cambios: cambios políticos, cambios sociales, cambios económicos en el sector rural. Estos cambios implican cambios en los conocimientos de las personas, en las actitudes de las personas, y en el comportamiento de las personas.

En este intento de producir cambios en estos niveles es cuando se víncula la comunicación y cuando podemos ver en forma casi perfecta el estrecho vínculo que existe entre las dos actividades.

La Comunicación, por definición conlleva un efecto. En realidad no existe comunicación que no tenga algún efecto. Podrá haber niveles o grados distintos de efectos, pero de todas maneras siempre produce algo la comunicación en la persona que la recibe. Siendo la Comunicación un proceso básico y teniendo esta serie de efectos, es importante recalcar que no es solamente dar a conocer un mensaje, un estímulo, sino que también ese conocimiento, ese mensaje que se envía debe ser elaborado en una forma clara y precisa de tal manera que la persona pueda seleccionar, pueda ver las alternativas, comprender este conocimiento y lo que es más importante aplicar este conocimiento que se le transmite. Por tanto, es el uso o la aplicación del nuevo conocimiento lo que viene a constituír un objetivo inmediato de la comunicación.

El grado de efecto que se obtenga a través de la comunicación, básicamente depende de dos factores por lo menos. Por una parte que el mensaje que se envía, sea un mensaje enviado varias veces (repetido), y por otra que la persona sea expuesta repetidamente, frecuentemente al mismo mensaje para que lo pueda gravar, para que lo pueda asimilar correctamente.

Pero al mismo tiempo este mensaje debe presentar una combinación de dos elementos: La comunicación interpersonal, (el agente de extensión, por ejemplo), el uso de los medios de comunicación masiva. Estas técnicas han sido utilizadas por Radio Sutatenza a través de los auxiliares (que constituyen un refuerzo interpersonal para comunicación envíada a través de un medio de comunicación de masas), también por los llamados Radio Forum,y la televisión y la radio educativa comunitaria, etc.

Cuando se ha hablado de la importancia de la Extensión y de la Comunicación para lograr cambios es necesario tener en cuenta que el cambio en sí no es lo que nos interesa. El cambio político, el cambio social, el cambio económico, el cambio de actitudes, el cambio de conocimientos, el cambio de conducta de las personas en sí no es el objetivo principal nuestro. Estos son los medios que nosotros estamos buscando para que una vez producidos esos cambios se logre el "pleno desarrollo de la persona humana".

El Instituto Colombiano Agropecuario a través de 20 años de investigaciones agropecuarias ha adquirido un cúmulo de conocimientos, de resultados nuevos, ha elaborado nuevas técnicas, nuevos medios para el desarrollo agropecuario. Entonces en realidad tenemos un producto para difundir, al mismo tiempo tememos, un grupo de personas que pueden beneficiarse y deben beneficiarse de esos resultados.

El objetivo es entonces tender un puente entre los dos grupos, algo que pueda conectar ese producto, lo que se debe divulgar y que sea capaz de llevarlo a ese otro grupo que deben recibir el beneficio de esos conocimientos.

El I.C.A. ha divulgado a través de los periódicos, la radio, en algunos programas de televisión, boletines, etc. la información que ha estado produciendo sus técnicos, pero ha sido predominantemente técnica. Es información para ingenieros agrónomos, médicos, veterinarios, y profesionales de ciencias agropecuarias.

Esto no es criticable, porque todo científico o todo técnico debe estar al día en los últimos resultados de las investigaciones. El médico debe saber los últimos resultados en técnicas de cirugia, drogas, lo mismo el odontólogo.

El Ingeniero agrónomo y el médico veterinario también deben estar al día, porque estan trabajando con productos que se van mejorando, que se van variando para que sean más productivos, den más rendimientos, etc. De modo que ese nivel esta correcto. El problema es que nos hemos concentrado demasiado en ese nivel y no hemos extendido el puente para comunicar esta información a los campesinos, a este otro nivel que necesita una simplificación de la información.

Es aquí donde entra a funcionar el extensionista. El Agente de Extensión debe ser una persona muy capaz, tan hábil que pueda, por una parte, decifrar el vocabulario técnico de los investigadores y escribir en un lenguaje claro y sencillo al alcance de los campesinos. Entonces es una persona que necesita dominar el arte de la comunicación y los métodos y medios de comunicación para poder establecer este contacto. Por otra parte es una persona que tiene que trabajar a diferentes niveles en cuanto al número de población que debe alcanzar. Es la persona que va a trabajar con individuos y va a trabajar con grupos y masas también. Entonces tiene que amoldarse a situaciones en las cuales deba saber los medios, los métodos de comunicación en una forma adecuada para determinado grupo y para determinado nivel.

Desafortunadamente nosotros no tenemos experiencia en los resultados de Entensión del ICA, porque hasta ahora estamos poniendo el servicio en marcha. Uno de los pasos fundamentales que se han dado es capacitar a este personal en una variedad de temas. Temas técnicos del ICA, por variedad, por productos, por resultados, hasta cursos donde se les dá charlas sobre los aspectos de comunicación, de extensión, de sociología rural, etc. , para que puedan tener una visión de la problemática rural.

Esos cursos no son completos insuficientes. Ellos van a obtener bases mejores cuando esten trabajando directamente en el campo y cuando se enfrenten a la realidad de la situación rural.

Es por ello que estamos deseosos de recibir la ayuda y cooperación de todas aquellas personas y entidades que tienen los mismos objetivos, que estan persiguiendo los mismos fines, porque todos estamos interesados en la problemática del Sector Agropecuario y todos queremos trabajar sobre las mismas bases.

Necesitamos dos tipos de ayuda; por una parte la divulgación de nuestra información por medios que ustedes estan manejando y por otra parte el intercambio de ideas sobre los medios y métodos que pueden utilizarse de acuerdo con las experiencias de investigaciones que podamos utilizar.

Nosotros estamos constituyendo un equipo en el Instituto lo más complejo posible para que cada profesional pueda aportar algún conocimiento en este problema así mismo complejo. Hay comunicadores, hay sociológos, están los investigadores del ICA, están los propios agentes de extensión.

En este momento estamos en una posición envidiable, porque a la investigación, que como se ha señalado antes es una necesidad de primer orden en cuanto a efectos de comunicación, en cuanto a efectividad de extensión, en cuanto a programas y métodos de extensión, se le esta dando prelación. Hay un grupo que esta constituido para llevar especialmente este tipo de investigación. Pero no queremos aislarnos nosotros en estas cosas de investigación. Vamos a contar con las experiencias, por ejemplo, de periódicos como "El Campesino", o de programas o evaluaciones como los que ha hecho el INCORA y otras entidades, precisamente para ahorrar tiempo e ir construyendo sobre sus experiencias que estan ya obtenidas.

El hecho es que nosotros vamos ha tener fallas y vamos a cometer errores. Esto es indiscutible. En primer lugar porque somos humanos y no somos genios, y en segundo lugar por la complejidad del problema y la magnitud de la tarea. Pero sobre esas fallas y sobre esos errores y con la colaboración de todas esas personas interesadas en ayudar a solucionar estos problemas podemos construir algo mejor, algo adaptable.

De modo que no solamente en nosotros sino en realidad en todos los que perseguimos los mismos objetivos va a depender el resultado que podamos obtener en la consecusión del fin último: el pleno desarrollo de la persona humana.

Gracias por la atención.

MD-29

GENEROS PERIODISTICOS DE ALTO PODER PERSUASIVO

Por:
Juan Díaz Bordenave.*

Durante el panel sobre la contribución del Periodísmo Agrícola al desarrollo, celebrado en Bogotá, el Ministro de Agricultura de Colombia, Ing. Enrique Blair, presentó una interesante clasificación de los tipos de mensajes que suelen producirse para influir sobre el público campesino:

1.- Mensajes destinados a crear un clima favorable, por parte de los campesinos, hacia el mejoramiento general de su condición actual.

2.- Mensajes destinados a lograr un ambiente o actitud favorable entre los campesinos, para que ellos apoyen determinadas campañas de alcance nacional, tales como la Reforma Agraria, la Organización Campesina, etc.

3.- Información sobre decisiones o medidas oficiales que afectan a los agricultores, como por ejemplo, la declaración de un insecto determinado como plaga nacional; la otorgación de nuevos créditos para propósitos específicos, etc.

4.- Informaciones de caracter técnico para facilitar la adopción de prácticas o productos, que pueden producir beneficios económicos al agricultor.

---

* Comunicador Adjunto de la Zona Andina del IICA Lima - Perú

5.- Informaciones y estímulos para el mejoramiento de otros aspectos de la vida campesina, con aspectos técnicos pero también sociales, como serían por ejemplo, salud, vivienda, recreación, etc.

Aunque algunos de estos tipos de mensajes parecen tener un caracter puramente "informativo", un análisis objetivo revela que todos ellos possen un ingrediente de persuasión. Es decir, el Ministerio de Agricultura, o el INCORA, u otros organismos, aspiran a que el agricultor cambie sus actuales actitudes y hábitos y los sustituya por otros.

Si admitimos francamente que la mayoría de nuestros mensajes tienen intención persuasiva, debiéramos -sin verguenza alguna- utilizar las técnicas periodísticas que, dentro de las normas éticas de todo profesional de la prensa, aumenten la probabilidad de persuadir al lector. Nuestra es la responsabilidad de cerciorarnos de que le estamos persuadiendo para algo probadamente bueno y útil.

Algunos Fundamentos Psicológicos

Los estudios hechos en el campo de la persuasión, parecen indicar que un mensaje puede ser persuasivo, cuando:

a) Apela a las necesidades básicas humanas, tales como: seguridad, reconocimiento o prestigio, pertenencia o correspondencia afectiva, nuevas experiencias, etc. y demuestra como la idea que se propugna puede satisfacer algunas,o todas,de dichas necesidades.

b) Señala qué recompensas específicas (ventajas) le ofrece la idea al lector que la adopte.

c) Repiten una misma idea en diversas formas o usando diversos argumentos.

d) Respaldan sus afirmaciones con "autoridades", es decir, con fuentes informativas que el público considera respetable.

e) Indican que la idea que se desea introducir es una idea aceptada por el grupo al cual pertenece el lector o por un grupo que él respeta.

f) Destaca la idea a introducir, al comienzo del mensaje y también al final del mismo.

g) Especifica claramente la acción que el lector debe tomar una vez leído el mensaje sin dejar a su interpretación personal las conclusiones

h) Cuando el público es de un nivel de instrucción mediano o alto, y el mensaje presenta y refuta los argumentos contrarios que se le pueden ocurrir al lector.

i) Evita despertar en el lector sentimientos antagónicos al mensaje o a la fuente del mismo.

j) Demuestra que la idea puede ser adoptada sin excesivo esfuerzo, riesgo y costo y que para adoptarla el lector cuenta con orientación técnica y otras facilidades.

k) Informa que los materiales necesarios para la adopción están disponibles localmente, de modo que el lector no debe incurrir en esfuerzos muy grandes.

Los Géneros Persuasivos

Ya sabe el periodista que la Noticia, como género periodístico, no se presta mucho para ejercitar todo el potencial persuasivo de su pluma. Cuáles

géneros podrían servir?

Sugiero los siguientes:

1.- El artículo de convencimiento directo

2.- El artículo de experiencia personal exitosa

3.- El artículo de Mesa Redonda

4.- El artículo de oposición de tipos

5.- La Columna personal

6.- La recomendación técnica breve

Es posible que algunos de estos géneros no sean muy adecuados para usarlos en periódicos de alcance nacional. En cambio en la prensa regional o local, ellos pueden ser utilizados con mucho efecto.

1.- EL ARTICULO DE CONVENCIMIENTO DIRECTO

Este género consiste en plantear al lector una cierta acción que se desea que él efectúe. Como es seguro que el lector se formulará una serie de preguntas antes de resolverse a efectuar dicha acción, la tarea del artículo consiste en ir presentándole una serie de argumentos que le convenzan.

La manera de determinar cuáles serán las preguntas que el lector se formulará, es muy sencilla: consiste en ponerse con la imaginación en el lugar del lector promedio y tratar de ver las cosas como él las ve.

Aquí es donde el periodista aplica los principios psicológicos de la persuasión que hemos detallado en página anterior. ¿Qué argumentos pueden

convencer a una persona escéptica? Algunos de ellos pueden ser:

a.- Las ventajas económicas y sociales de la idea

b.- El respaldo de una autoridad científica y de una autoridad profesional.

c.- La comprobación de las ventajas de la idea por una persona local, con la cual el lector puede identificarse, pues tiene problemas y medios similares.

d.- La disponibilidad de los materiales y equipos necesarios para poner en práctica la idea.

e.- La explicación anticipada de las dificultades que la idea puede encontrar para su adopción. Esto es importante para el lector más preparado, el cual tendería a desconfiar de un artículo en que todo parece fácil.

Para cada caso, el autor del artículo hará un esfuerzo por ponerse en el lugar del lector e imaginar cuáles deberían ser los argumentos más convincentes.

En cuanto a la forma de comenzar o abrir el artículo, el periodista dispone de varios tipos de encabezamiento, a saber: Afirmación impresionante, resumen, cita, pregunta, cita textual, narración, descripción, etc. En todo caso se recomienda que desde un comienzo se notifique al lector claramente cuál es la idea que se desea que él acepte o la acción que se espera que él efectúe.

Véase a continuación un ejemplo de convencimiento directo. En este caso se ha preferido dirigirse al lector en segunda persona, lo cual establece una comunicación directa entre el autor y el lector. Se usa el encabezamiento ti

po pregunta y en el primer párrafo se plantea la Acción Deseada. En los últimos párrafos se detallan aún más específicamente los pasos que el lector debe tomar.

"CURVAS DE NIVEL: EL SEGURO QUE SE PAGA UNA SOLA VEZ"

¿Ha notado usted que sus tierras inclinadas están cada vez más erosionadas, sin que usted sepa cómo evitarlo? No se desanime, amigo, usted sí puede evitar la erosión. Una práctica que a usted le conviene adoptar es la construcción de curvas de nivel. ACCION DESEADA

Usted ya sabe lo que son las curvas de nivel, porque las ha visto muchas veces al pasar por la estación experimental de Matamoros, cuando va a la ciudad. La eficacia de las curvas de nivel contra la erosión está basada en un hecho muy sencillo: cuando llueve, el agua que tiende a bajar por la pendiente del terreno encuentra curvas de nivel atravesadas como obstáculos a su paso. En esta forma, la velocidad del agua disminuye e impide que el agua arrastre la tierra. Además el lento movimiento del agua da tiempo al suelo para absorberla. Así el suelo se mantiene húmedo por más tiempo. Las curvas de nivel evitan la formación de grietas y fisuras. Tienen además otra ventaja y es que facilitan mucho el trabajo del arado, sin peligro de que su tractor se vuelque debido a la pendiente. VENTAJAS

Es muy fácil construir curvas de nivel. Todo lo que usted necesita es un nivel de burbuja, dos palos bien derechos y unas cuantas estacas. Por otra parte, el delegado de extensión de su zona muy gustosamente le ayudará a trazar sus curvas, si usted se lo solicita, como ya lo ha hecho con varios agricultores de esta zona. DISPONIBILIDAD

En su última visita a esta zona, el Ser., director de Recursos Hidráulicos, dijo que los agricultores que combaten la erosión construyendo curvas de nivel en campos, están haciendo una obra más patriótica que si donasen al gobierno su cosecha de un año entero. -"Y además, están asegurando su propio bienestar y el de su familia", dijo el Ing. NN. RECOMENDACION PROFESIONAL

Experimentos realizados hace unos meses en el Centro de Investigación Agrícola de Matamoros, demostraron que las curvas de nivel pueden producir un aumento de X por ciento por hectárea como promedio en la producción de cultivos en dicha zona. También demostraron dichos experimentos que el costo de construcción de una hectárea de curvas de nivel puede pagarse integramente con sólo parte del aumento en la producción de un año, en cualquier cultivo. PRUEBA CIENTIFICA

En nuestra propia zona, tenemos pruebas convincentes de la eficacia de la curva de nivel para combatir la erosión. El agricultor señor NN' fue de los primeros en construir curvas en el año de 1950, así que ya puede hablar con la experiencia de 9 años. Don NN. ha comprobado que gracias a esa práctica necesita gastar menos cantidad de semilla por hectárea y ahorra bastante en la aradura. "Naturalmente -dice don NN.- la adopción de esta práctica significa una inversión más para el agricultor. Además, los trabajos deben hacerse cuando no hay ningún cultivo en el campo'.

EJEMPLO LOCAL

VENTAJAS

DIFICULTADES

Resumiendo su opinión sobre las curvas de nivel, don NN. dice -"Estoy extremadamente satisfecho con esta práctica que me ha dado dinero y satisfacciones. A todos mis amigos yo les estusiasmo a hacer lo mismo"

OPINION FAVORABLE

Sí, usted también amigo agricultor, puede hacer lo mismo, y trazar en su campo estas curvas tan necesarias, que al mismo tiempo estarán diciendo a todos los que pasan frente a su propiedad "Aquí vive un agricultor progresista que sabe cuidar su tierra y producir bien".

QUE HACER

Empiece hoy mismo sus planes para adoptar esta práctica. Asista a las demostraciones que el delegado de extensión está dando en varios ranchos de la zona. A invitación suya, el delegado de extensión visitará el rancho de usted para ayudarle a trazar curvas de nivel en su propiedad.

A ciertos periodistas les parecerá un poco impropio utilizar la segunda persona y dirigirse al lector como quien estuviera conversando con él. En estos casos, puede utilizarse el tratamiento empleado en el siguiente artículo, "Cuidado con los Insecticidas!". La intención del artículo también es persuasiva, pero los argumentos que se esgrimen no son tan obvios. Se usó un encabezamiento de tipo narración. Al final del artículo se presentan en detalle los pasos a dar para que se realice la intención del autor.

"CUIDADO CON LOS INSECTICIDAS"

No hace mucho tiempo, un trabajador de una plantación de El Salvador estaba pulverizando bananales con el insecticida fosforado X. Un compañero de trabajo se le acercó y, en son de broma, le dirigió un breve chorro del insecticida sobre la ropa. El primer trabajador constestó la broma en igual forma, apuntando

un instante la manguera de su pulverizador de mochila hacia su compañero. Pocas horas después los dos trabajadores yacían en el suelo sin vida.

En Quillán, cerca de Ambato, Ecuador, la familia Gavilanes había venido usando el insecticida fosforado Z, para combatir plagas del tomate. El padre y los hijos tocaban la mezcla con las manos desnudas y se mojaban la ropa inadvertidamente al aplicarlo con una bomba atomizadora de mochila. De repente, el padre y el hijo experimentaron ceguera. Inmediatamente, fueron a un médico de Ambato y lograron curarse.

En el Valle del Chira, un muchacho indio de 15 años estaba pulverizando con un insecticida fosforado Z una plantación de algodón. La boquilla de la bomba se atoró y el muchacho soltó la boquilla y la limpió, tomándola en la boca y soplándola. La boquilla quedó limpia, la bomba funcionó de nuevo, pero el muchacho murió después de cuatro horas.

Estos tres casos no son sino unos pocos ejemplos de los muchos accidentes que vienen ocurriendo en América Latina debido al manejo imprudente de los insecticidas.

DESCUIDO: PRINCIPAL CAUSANTE DE ACCIDENTES

Los casos mencionados, así como muchos otros, demuestran un hecho indiscutible; la gran mayoría de los accidentes que ocurren en el uso de los insecticidas se debe a la falta de cuidado. Según un artículo aparecido en el periódico "La Vida Agrícola", de Lima, Perú, "Hay cinco causas principales de accidentes en el empleo de insecticidas,a saber:

1.- No leer o no seguir las reglas e instrucciones para el uso de insecticidas que aparecen en los prospectos y etiquetas de los envases.

2.- Descuidos e imprudencias en la manipulación y aplicación de insecticidas.

3.- Desatención de la higiene personal al manipular y aplicar insecticidas.

4.- Descuidos al deshacer o devolver los envases vacios que han contenido insecticidas.

5.- Dejar los nateriales al alcance de los niños y de personas irresponsables.

LOS INSECTICIDAS SON NECESARIOS

Lejos de nosotros recomendar que se disminuya el uso de insecticidas. Estos productos son una bendición para el agricultor que antes veía desaparecer sus cosechas a causa de los diminutos pero voraces insectos Los insecticidas son necesarios, y cuanto más poderosos son, mejores efectos cabe esperar de ellos, en la

lucha contra las plagas. Por otra parte, la mayoría de los nuevos insecticidas son puestos a la venta solamente después que se han hecho cuidadosos estudios sobre las ventajas y limitaciones de su uso, y sobre los peligros que pueden tener para la vida humana, animal y vegetal, Las instrucciones que acompañan los insecticidas indican detalladamente las condiciones exactas de aplicación y manipulación del producto. Es el manejo imprudente o descuidado de los insecticidas el culpable de los accidentes.

¿QUE INSECTICIDAS SON MAS PELIGROSOS?

"Todos los insecticidas, los antiguos y los modernos, son peligrosos para el hombre", dice el doctor J.E. Wille T., Jefe de la División de Sanidad Vegetal de la Estación Experimental Agrícola de la Molina, Perú. "Hace muchos años en el Perú , hemos tenido intoxicaciones con arseniato de calcio o de plomo, porque "la cocinera se equivocó y pensó que en este recipiente había azúcar", Los modernos insecticidas, agrega el doctor Wille en especial los fosforados, son más peligrosos, porque matan al hombre más rápidamente. En este sentido los insecticidas a base de fósforo orgánico deben ser clasificados como los más peligrosos parala salud humana.

Por su parte, el doctor Miguel A. Zevallos G., Jefe del Servicio de Sanidad Vegetal del SCIA, de Quito, Ecuador, opina que: "Para mi, el DDT y sus análogos, clorhdano, BHC, Haptacloro, Aldrín, Dieldrín, Endrín y los restantes del grupo son peligrosos, debido a su acción acumulativa en el organismo y a la lentitud de sus efectos".

El señor Emilio Viale, ex entomólogo del Instituto de Ciencias Agrícolas de Turrialba, Costa Rica, afirmó lo siguiente, refiriéndose a los insecticidas clorinados (DDT, Clordhano, Aldrín, etc.): "Es preciso recordar que estos productos son realmente VENENOSOS. En realidad, muchos de estos productos no son más venenosos de lo que eran los antiguos insecticidas (arseniatos de calcio y plomo, verde de París, etc.), pero la popularidad de su uso en tiempos actuales ha multiplicado su peligro. Por otra parte, la propiedad de actuar como venemos acumulativos en el tejido animal o humano, incrementa el peligro de alguno de ellos. Ahora bien, continúa el señor Viale, los insecticidas a base de fosfatos orgánicos usados en la actualidad (parathion, TEPP en especial), son venenos violentos. Ellos actúan como tales tanto si son ingeridos, inhalados o absorbidos por la piel. En vista de esto, y del peligro envuelto en su manipulación y uso, no se recomienda en casos en que pueda usarse otros insecticidas menos peligrosos con resultados iguales o aproximadamente iguales. Sólo cuando situaciones especiales demandan su uso, o cuando se cuenta con operadores y equipo apropiado se puede justificar su aplicación'.

Un médico costarricense, el doctor Antonio Peña Chavarría, comentando unos casos de intoxicación de trabajadores agrícolas al usar insecticidas se expresó en esta forma:" Algunos de los insecticidas compuestos fosforados orgánicos, particularmente el parathion y el fólidol, se están usando cada vez más en Costa Rica. Estas sustancias son muy eficientes para el control de muchos insectos que constituyen verdaderas plagas para la agricultura,pero desgraciadamente son muy tóxicas para el hombre y debe tenerse, por lo tanto, gran cuidado en su manejo.

Los trabajadores deben conocer con claridad los peligros a que se exponen sino los manejan correctamente. El manejo y cuidado de estos insecticidas, produce una acumulación que determina una intoxicación crónica que a veces puede ser aguda, fatal como les ocurrió a varios trabajadores, en una de las fincas del Guananacaste.

Finalmente, cerrando "esta mesa redonda de opiniones" el doctor John E. Cassida, de la Universidad de Wisconsin, EE.UU., expresa:"Ciertos insecticidas a base de fosfatos orgánicos, tales como el malathion, son mucho más seguros u ofrecen menos riesgos al aplicador que el parathion, el folydol y el TEPP. Cuando estos materiales de menor toxicidad para el hombre estén disponibles para uso de los agricultores latinoamericanos, será posible usar insecticidas de fosfatos orgánicos con más amplitud y con menos peligro".

LOS ACCIDENTES PUEDEN EVITARSE

He aquí las principales recomendaciones que los especialistas de la National Agricultural Chemicals Association, de EE.UU., dan a los interesados en obtener mayor seguridad en las aspersiones y espolvoreos con insectividadas:

1.- Antes de emplear cualquier sustancia para aspersión y espolvoreo, léase siempre la etiqueta y obsérvense las advertencias y precauciones cada vez que se vaya a destapar un envase.

2.- Manténgase las sustancias para aspersiones y espolvoreos fuera del alcance de los niños, animales domésticos y personas irresponsables. Estas sustancias deben almacenarse lejos de la casa de vivienda y de los locales donde se guardan alimentos y forrajes.

3.- Las sustancias para aspersiones y espolvoreos deben mantenerse siempre en sus envases originales, los cuales se conservarán bien tapados. Nunca deben colocarse estas sustancias en otros envases.

4.- No debe fumarse en ningún caso, mientras se estén practicando aspersiones y espolvoreos.

5.- Evítese inhalar las sustancias usadas para aspersión y espolvoreo. Usense ropas protectoras y máscaras cuando así lo indique la etiqueta.

6.- No se derramen sustancias usadas para aspersiones y espolvoreos sobre la piel o las ropas. En caso de que ésto suceda quítese inmediatamente la ropa y lávese por completo.

7.-Después de haberse efectuado aspersiones y espolvoreos, lávense las manos y la cara y póngase ropa limpia. También debe lavarse la ropa de trabajo todos los días antes de volver a usarla.

8.- Cuando se ralicen aspersiones o espolvoreos en la proximidad de ganado o animales domésticos, tápense bien los depósitos de agua y de alimentos.

Evítese que el insecticida caiga dentro de los estanques donde se crían peces.

9.- Para la aplicación de herbicidas de tipo hormonal, úsese distinto equipo, a fin de evitar perjuicios a las plantas susceptibles a dichas sustancias.

10.- Los envases vacíos deben siempre tirarse de modo que no ofrezcan peligro para el hombre, los animales o las plantas útiles.

11.- Obsérvense las instrucciones y advertencias que aparecen en las etiquetas, de modo que los residuos en las partes comestibles de las plantas se mantengan dentro de los límites permitidos por la ley para cada clase de cosechas.

12.- Si se presentasen síntomas de enfermedad, poco después de haberse efectuado aspersiones y espolvoreos, llámese a un médico o llévese al paciente rápidamente a un hospital.

2.- ARTICULO DE EXPERIENCIA PERSONAL EXITOSA

Muchos periodistas de experiencia, afirman que lo que más le interesa a la gente, es lo que hace el resto de la gente. Basado en esta suposición, se espera conseguir más impacto persuasivo cuando se presenta al lector "lo que le pasó a fulano", en relación con la práctica X, que cuando se le predica en frío sobre las ventajas de dicha práctica.

El artículo de experiencia personal, pues, consiste en narrar por qué, cómo y con qué resultados el agricultor Fulano de Tal adoptó una cierta idea. Se supone que los lectores, al identificarse con Fulano de Tal, que es uno de ellos, se estudiasmarán por imitarle y adoptarán la idea.

Este tipo de artículo, exige que el periodista abandone su escritorio, se arme de una cámara, o de un fotógrafo, y se vaya al campo a buscar a los Fulanos de Tal que han adoptado la práctica en cuestión. La recolección de datos para su artículo la hace mediante una entrevista directa con el agricultor y su familia. En la misma finca toma varias fotografías de interés humano y de valor

técnico, para ilustrar el artículo.

Como medida de precaución, conviene mostrar al agricultor entrevistado los originales del artículo terminado, antes de enviarlos a la imprenta. Pudiera haber errores de detalle cuya aparición en letras de molde resentirían al agricultor que con tanta buena voluntad se prestó para servir de "caso".

"A ESTOS JOVENES AGRICULTORES NO LES GUSTABA ORDEÑAR"

...pero Carlos Ramos y Pedro García descubrieron que hay ventajas y ganancias en el negocio de lechería.

- "Yo antes odiaba tener que ordeñar vacas", -dijo riéndose Pedro García. Y su socio Carlos Ramos afirmó: -"Lo mismo digo".

Los dos jóvenes agricultores miraron con satisfacción la larga fila de vacas Holstein que pacientemente masticaban el heno de alfalfa. Estos jóvenes ya no detestan tener que ordeñar vacas. En efecto, el ordeño se ha convertido en la principal operación de la finca de 100 hectáreas que ellos manejan, y que se halla situada a dos kilómetros de la ciudad de Carvajal.

García y Ramos trabajaron en diferentes fincas de la comunidad de Carvajal, antes de que se asociaran hace dos años para formar una empresa agrícola propia. El año pasado ellos alquilaron una finca de propiedad de Leonard Blien, y en ella viven actualmente.

Amplian la empresa

Cuando ellos empezaron a trabajar en su propia empresa, comenzaron a considerar el negocio lechero desde un punto de vista diferente.

Encontraron, en primer lugar, que quien es dueño de un buen hato lechero no tiene dificultad en encontrar alguien que le alquile una finca. En segundo lugar, ellos creían conocer suficiente sobre la lechería como para convertir el negocio en algo productivo.

Como las vacas que ahora tienen son propias, encuentran ahora que el ordeño puede resultar interesante.

- "No importa tener que trabajar mucho cuando uno recibe una parte de las ganancias"-, declara García.

Ramos y García trajeron consigo 10 vacas cuando hace un año se pasaron a su finca actual. La hacienda de los Blien estaba equipada con galpones de ordeño que permitían producir leche de primera calidad; también poseía dos silos para forraje y corrales adecuados para terneros y becerras.

Con esas instalaciones, los socios decidieron ampliar su explotación lechera. Pero un buen hato lechero representa una considerable inversión y el dinero constituía el principal problema. Así, pues, Ramos y García comenzaron a operar al principio lentamente, comprando 10 vaquillas en Ocampo. Las vaquillas van a parir durante la próxima primavera, y las posibilidades de levantar apreciablemente la producción de leche son muy buenas, según creen los jóvenes empresarios.

Ingresos durante todo el año

A Ramos y García les gusta la lechería porque es una fuente de ingresos durante todo el año, y les permite emplear la mano de obra eficientemente en todo ese tiempo. Por otra parte, la lechería les hace posible realizar la mayor parte de sus actividades al aire libre, como a ellos les agrada. Han hallado también, que las prácticas sanitarias pagan buenos dividendos.

La leche la venden con base en el porcentaje de grasa que contenga. Y han aprendido a asegurarse los 10 céntimos por libra de sobre-precio que alcanzan aquellas leches de alta calidad sometidas a pruebas de sedimentación y recuento de bacterias. Están seguros de que el sobre-precio les producirá muchos ingresos extra una vez que todo el hato entre en producción.

El sistema que usan los jóvenes socios para producir leche de primera calidad se basa en prácticas de bajo costo aconsejadas por el sentido común. Las instalaciones de la lechería que tienen están acondicionadas para una labor eficiente.

Disponen de agua caliente para esterilizar las ordeñadoras mecánicas y los recipientes. Hasta poseen un aparato que enfría la leche.

Emplean enfriadora hecha en casa

La leche se enfría en una sencilla enfriadora que ellos mismos construyeron. Consiste en un tanque corriente de agua, de 8 pies de longitud, provisto de un rebalse que facilita el enfriamiento por medio del agua que circula. El agua entra al tanque a través de un tubo que ofrece salida por la parte inferior del tanque. En esta parte, el tubo se halla perforado con agujeros que permiten la libre circulación de agua fresca alrededor de todos los recipientes con leche.

Esta enfriadora, así improvisada, cuesta mucho menos que cualquier enfriadora de las que ofrece el comercio, según manifiestan los socios. Y en realidad, si hemos de aceptar como prueba de esto la calidad de la leche que

ellos obtienen, la enfriadora que han improvisado resulta satisfactoria.

En términos generales, la leche limpia proviene de vacas limpias. Ramos y García, recortan el pelo de la ubre, de las patas, de la cola y de ambos lados del animal, con el fin de facilitar la limpieza de las vacas. Antes de cada ordeño, las ubres se lavan cuidadosamente con agua tibia. Según afirman Ramos y García, esta operación no sólo limpia los pezones y las ubres, sino que también estimula la salida de la leche.

Las ordeñadoras mecánicas son debidamente limpiadas y esterilizadas antes y después de usarse. Los recipientes son lavados y esterilizados antes de usarse y nunca se les deja sin tapar.

Con un negocio bien organizado como éste, que produce buenas ganancias, se explica que Carlos Ramos y Pedro García ya no detesten ordeñar vacas. Ahora esa es la ocupación que más les gusta.

3.- ARTICULO DE MESA REDONDA

Como su nombre lo indica, este tipo de artículo sencillamente presenta las opiniones y experiencias de varios agricultores, empresarios, extensionistas, o una mezcla de estas personas, alrededor de un tema común. Es difícil escapar a la tentación de seleccionar personas que piensen como nosotros pero en este caso el artículo "huele" mucho a propaganda. Es mejor incluir en la rueda algunas personas que se oponen a nuestra idea. Naturalmente, si incluimos una mayoría grande de personas que piensan contrariamente a nuestra idea, el lector sacará la conclusión de que son ellos los que tienen razón.

La ventaja de este tipo de artículo, es que permite presentar diversas facetas de un mismo tema. O demostrar cómo un mismo tema afecta en forma distinta a diferentes personas. Se espera que los lectores encuentren alguien con quien identificarse dentro de esta variedad de participantes, y que eso ayude a su persuasión.

Ejemplo de Mesa Redonda:

¿PUEDE AUMENTARSE LA PRODUCCION DE LECHE EN AREQUIPA?

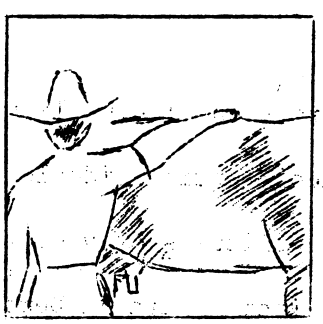
El promedio de producción de leche entre los 5.000 productores del departamento de Arequipa, es de 6 litros diarios por vaca. Así lo informan el Servicio

de Investigación y Promoción Agraria (SIPA) y también la firma particular Leche Gloria S.A. Esta última compra 120.000 litros diarios de leche y por lo tanto lleva registros detallados de la producción de unos 3.500 agricultores del departamento. De modo que la cifra es indiscutible.

Quisiéramos poder decir que dicha cifra es falsa. Por que 6 litros diarios es una producción que debiera hacer sonrojarse a toda vaca que se respete.... Ahora bien, hasta qué punto esa cifra depende sólo de la amiga vaca? ¿Tienen también alguna responsabilidad importante los 5.000 hombres que las crían, o malcrían? ¿Cómo puede aumentarse este vergonzoso promedio?

Veamos lo que dicen algunos lecheros arequipeños al respecto. Al final veamos también lo que dicen los técnicos del SIPA y Leche Gloria.

Señor Rómulo Bianchini, Granja La Deolinda, Mejía



El Señor Bianchini tiene 60 vacas en una extensión de 80 hectáreas. La mitad de sus vacas son de pedigree, las otras del tipo "criollo". Su rendimiento en lo que va de 1968 fué de 10 lts. por vaca. Vende el 70% de su producción a Leche Gloria y el resto al público.

"Vea, para mi el problema es bastante simple, aunque la solución sea bastante difícil. En primer lugar, yo soy uno de los pocos productores de leche dedicados exclusivamente a esto: a producir leche. La mayoría de los productores del departamento son agricultores que, como un complemento d sus cosechas, se ponen a criar unas pocas vacas. A personas así no se les puede decir que modernicen su producción. Para eso hay que tener lo que se llama "amor a la camiseta". Y también invertir dinero, bastante dinero, créamelo".

Señor Victor Pinto, Granja El Porvenir, Mollendo

Víctor Pinto es un joven de 29 años, 4 hijos, venido a Arequipa del Norte, cerca de Talara. Tiene 20 hectáreas. Cría 15 lecheras y hace también invernada. Manda reses al mercado de Lima. Recibió crédito del SIPA para construir un silo trinchera y comprar vientres de calidad.

"La lechería aquí en Arequipa ya fué buen negocio. Ahora lo que dá más es la invernada. De qué le sirve a uno romperse todo por producir más si cuando le vende su leche a Leche Gloria, esta le rebaja el tenor de grasa en el análisis para pagar menos? Yo creo que la única solución es que los productores nos organicemos y exijamos precio".

Así continúa el artículo, en ágil peloteo. Conviene mantener cada contribución bastante corta, precisa, franca. La controversia aumenta el interés del artículo.

Aunque no es necesario para públicos muy educados, conviene que el autor del artículo resuma al final las soluciones propuestas para el problema, sugiera alguna acción en el sentido deseado. Dicha acción debe guardar relación con las opiniones y datos suministrados por los agricultores entrevistados.

4.- EL ARTICULO DE OPOSICION DE PERSONAJES

Es una técnica frecuentemente empleada en el teatro y en el cine la personificación de vicios y virtudes, en personajes "sintéticos" o tipos ideales. Así por ejemplo, tenemos el "bueno" y el "villano" en las películas de vaqueros. O en ciertas obras aparece una mujer que representa La Justicia, otra La Democracia, un hombre mal vestido que representa El Pueblo, etc.

Aunque el público nota que los personajes son abstracciones, su interés se despierta y se mantiene por la oposición o conflicto que surge entre ellos.

Podemos usar esta misma técnica en nuestros artículos, personificando ciertos aspectos de la vida agrícola y rural y empleando dichos personajes para sostener nuestros argumentos.

Así por ejemplo, en un artículo sobre la Reforma Agraria, podemos dramatizar un conflicto entre El Latofundista, El Arrendatario, El Técnico, El Político, El Estudiante, etc., y configurar un diálogo o una trama entre dichos tipos ideales. Esta es la técnica que ha empleado en el Brasil un agrónomo extensionista, según lo describo en el artículo siguiente:

"A FAZENDA RECANTO": Un Ejemplo de Comunicación para Desarrollo Rural

Sobre pocas empresas rurales del mundo, con excepción quizás del King Ranch, de Texas, y de la Granja Malabar, del escritor Louis Bromfield, debe haberse escrito tanto como sobre la Fazenda Recanto, de Ribeirao Preto, estado de Sao Paulo. Desde el año 1962, en efecto, el "Diario da Manha" de Ribeirao lleva publicados 165 artículos sobre el interesante experimento agronómico social que se viene desarrollando en la Fazenda Recanto,

Lo curioso es que sería inútil buscar la Fazenda Recanto en el mapa catastral de Ribeirao Preto. Porque la Fazenda Recanto no existe. Es sólo la creación inaginaria de Jose do Carmo Guimaraes Marques Ferreira, ingeniero agrónomo y periodista, quien ha hecho de ella un potente vehículo de comunicación para el desarrollo agrícola de su región.

NACE LA FAZENDA RECANTO

En 1961, el ingeniero Marques Ferreira, entonces como ahora Delegado Regional de la Secretaria de Agricultura de Sao Paulo, asistió a un curso de Comunicación ofrecido por la Asociacao Brasilerira de Credito e Assistencia Rural (ABCAR) en Campinas. Durante dicho curso maduró un método que le sirviese para difundir nuevas ideas agrícolas en una forma que cautivase la atención y el interés del lector. Decidió Marques Ferreira aprovechar la fuerza motivadora del ejemplo ofreciendo a los agricultores una imagen "humanizada" de lo que es la agricultura racional y moderna. Para brindar ejemplos motivadores, pudo haber escogido, naturalmente, diversas haciendas de buenas características, las cuales no faltan en el progresista estado de Sao Paulo. Para Marques, sin embargo, este método tenía sus limitaciones. Conocedor de la psicología del agricultor brasileño, percibió que no bastaría con presentar PRACTICAS EJEMPLARES para la imitación, sino que tendría además que poner en evidencia las cualidades PERSONALES de los agricultores que las habían adoptado. Prefirió "humanizar" las prácticas mediante la creación de una hacienda ideal -La Fazenda Recanto- y de unos PERSONAJES PROTOTIPICOS, dotados unos de las virtudes y otros de los defectos característicos de los agricultores de la región. Joao Tratabem, dueño de la Fazenda Recanto, por ejemplo, es el prototipo del agricultor moderno y del hombre "bueno". El "Agrónomo" -personaje que no podía falta en la creación de Marques Ferreira- describe así a Joao Tratabem:

"Esse homen, colega,é sensato, equilibrado, organizado e franco. Pretende transformar a propiedade erosada, arruinada, abandonada, que acaba de adquirir, em uma empresa modelo e planejada dentro da melhor tecnica". En otras palabras, Joao Tratabem representa al agricultor ideal, aquel que según Arthur Mosher:

- está siempre insatisfecho con los niveles de producción;
- confía para la solución de sus problemas agrícolas en la ciencia y la tecnología;
- tiene confianza en los agentes de cambio;
- es capaz de asumir responsabilidades de acción cooperativa más allá de los límites de su grupo familiar.

Antitesis de Joao Tratabem y de su Fazenda Recanto, son Joao Engoleterra (tragatierra), y su Fazenda Solidão (Soledad). Muy pocos lectores de Marques

Ferreira en verdad querrían ser identificados con Joao Engoleterra, quien aparece así caracterizado en uno de sus artículos:

"En la vecindad de Recanto existe una gran hacienda que la gente bautizó con el nombre de Soledad. Su dueño llámase Joao Engoleterra. Es un hombre retraído, usurero y ávido de lucros como él solo. Joao Engoleterra tiene la manía de comprar haciendas, juntar cosas y guardar dinero. Basta con verlo para conocerlo. Bajo, rechoncho, manos hechas como para agarrar, asfixiar y sofocar. Rostro impacible, mirar esquivo que no encara a nadie. Boca grande, caninos salientes. Nunca esboza una sorisa. No tiene amigos, ni desea tenerlos. Sus actitudes, sus actos, inducen a pensar que es así".

La Fazenda Recanto, en contraste con "La Soledad", es un primor de hacienda, producto de un planeamiento minucioso en el cual colaboraron los agrónomos de la "Casa da Lavoura" o servicio estatal de fomento agrícola.

"Recanto está toda cultivada y bien cuidada. Plantaciones en curvas de nivel. Un bosque protege el tope de la pendiente. En la parte baja hay una bella represa. Las casas de todos los empleados y trabajadores están cercadas de verde: jardines al frente y a los lados, huertos de verduras y de frutales".

En el club de Recanto se reúnen los trabajadores y los vecinos a conversar sobre sus problemas comunes.

Es frecuente la presencia del "Agronómo", amigo de Joao Tratabem, en las reuniones del club de Recanto. El Agrónomo representa el aporte externo de nuevos conocimientos a un sistema social cuya suma de recursos tecnológicos no es suficiente para resolver los problemas de una agricultura en desarrollo acelerado.

EL MENSAJE DE RECANTO Y LA TECNICA DE COMUNICACION

La técnica que utiliza Marques Ferreira es muy sencilla. Simplemente en cada entrega se desarrolla un tema central, anunciado por títulos de estilo periodístico.

El tema central se desarrolla a través del diálogo, procurando que las intervenciones sean rápidas y ágiles. Debido a su frecuente contacto con los agricultores Marques Ferreira reproduce el vocabulario rural en un grado que sería imposible para un periodista corriente.

A través del diálogo, Marques Ferreira va introduciendo su mensaje. Ahora bien, ¿ cuál es dicho mensaje? Un somero análisis nos revela que la intención general es promover la evolución del agricultor semifeudal, reaccionario y hasta supersticioso, hacia el agricultor moderno, de orientación racional y al mismo tiempo de amplia conciencia social. Dentro de este fin general, los artículos de la Fazenda Recanto persiguen objetivos más específicos:

1.- *Se fomentan ciertas actitudades positivas*, tales como el respeto a la opinión ajena: el sentido de justicia social; la disposición favorable a la acción cooperativa; la independencia del ciudadano con respecto al Estado, pero también la resistencia contra la omnipotencia arbitraria de los patrones.

2.- *Se introducen principios científicos generales.*
Los diálogos de Recanto llevan al lector a la comprensión de los grandes principios de la agricultura científica, tales como la fertilización, la intervención de las bacterias del suelo, el papel de la acidez, la contribución de la genética al mejoramiento de las plantas y animales, las causas de la erosión, etc.

3.- *Se muestra cómo los principios se aplican a problemas particulares.* Marques Ferreira usa los principios generales sólo para que sus lectores comprendan mejor sus aplicaciones específicas. Así por ejemplo, el principio de la "simbiosis" o auxilio mutuo entre dos o más especies animales, el "Agrónomo" lo explicó para aclarar el caso de la asociación de la hormiga "lava pes" y un pulgún blanco, que se las arreglan para atacar juntos a los cultivos de la piña p ananás.

4.- *Se introducen nuevos términos en el vocabulario del agricultor.* Toda vez que el Agrónomo o Joao Tratabem menciona palabras científicas o técnicas, ilustra a los agricultores presentes. Estos, en la discusión ulterior, comienzan a utilizar dichos términos, o a hacer preguntas sobre los mismos.

5.- *Se llama la atención a problemas de actualidad.* Debido a su contacto diario con los agricultores de la región, Marques Ferreira sabe inmediatamente cuáles son los problemas más graves del momento. Una nueva plaga, la aparición de nuevas serpientes, la caída de los precios de algún producto, etc., repercuten inmediatamente en las conversaciones que con el Agrónomo o con el propietario mantienen los "habitués" del club de Recanto. De esta manera, los lectores reciben el beneficio de la opinión autorizada de un experto sobre los problemas que pueden causarles perjuicios o sobre las oportunidades que pueden brindarles ganancias.

6.- *Se destaca la necesidad del planeamiento y se enseña cómo planear.* "Informó Joao Tratabem que al adquirir la Fazenda Recanto, hace unos 10 años, se preocupó inicialmente de planearla racionalmente. Quería cada cosa en el lugar adecuado, aprovechando bien las tierras".

7.- *Destácase la importancia de los factores económicos en la agricultura.* Marques Ferreira evita el error de muchos extensionistas que atienden exclusivamente el aspecto agronómico de la producción. Para él, precios, mercados, transportes, rendimientos y costos de producción, así como precios de semillas, insecticidas, etc., son factores tan importantes como los propios del suelo y de las plantas.

8.- *Se aboga en favor de las innovaciones oportunas.* Casi cada historia de la Fazenda Recanto aboga en favor de la adopción de alguna innovación. NO siempre se trata de algo totalmente nuevo, sino de alguna práctica conocida que simplemente no ha sido aún adoptada por los agricultores de la región. La clasificación de maíz por "tipos" es un caso de estos. A veces la innovación consiste en el abandono de creencias tradicionales, como ocurre con respecto a las serpientes, a las cuales Marques Ferreira les dedicó un crecido número de artículos.

Marques no utiliza en favor de las innovaciones el argumento de que "El Agrónomo sabe más". Trata de mencionar experiencias concretas, acompañadas de datos cuantitativos que demuestren las ventajas de las prácticas recomendadas.

EL IMPACTO DE RECANTO

No se ha efectuado hasta ahora una evaluación de los efectos de la serie de artículos sobre la Fazenda Recanto. Sin embargo, pueden anotarse las siguientes consecuencias:

1.- En primer término, el propietario del "Diario da Manha", señor Antonio Machado Santana, continúa brindando con estusiasmo considerable espacio en sus columnas cada semana,para los diálogos de Recanto. Santana es un profundo conocedor de la región, como antiguo periodísta y político, de modo que su apoyo continuado a los artículos es una señal de la popularidad de los mismos.

2.- Varios agricultores se han acercado a Marques Ferreira, para comunicarle, unos que habían mandado a construir en su hacienda un local para fundar un club semejante al de la Fazenda Recanto. Otros le informan haber adoptado ciertas prácticas recomendadas por el Agrónomo o por Joao Tratabem. Muchos finalmente, comentaron aspectos del contenido de los artículos, indicación ésta de que los mismos habían despertado interés sobre temas importantes.

La idea de crear personajes ideales o prototípicos con fines educativos, no es nueva naturalmente. En Inglaterra desde hace varios años el programa radial "The Archers" presenta semanalmente a los oyentes las conversaciones de los parroquianos de un típico "pub"inglés, lugar en donde beben cerveza los vecinos. Aunque "The Archers" incluye nuevas ideas agrícolas en forma casi "subliminal", su efecto -evaluado sistemáticamente- es significativo en cuanto al cambio de actividades y la adopción de nuevas ideas.

En todo caso, los comunicadores de América Latina pueden encontrar en la Fazenda Recanto una idea interesante para su importante trabajo por el desarrollo rural.

5.- LA COLUMNA PERSONAL

Las ventajas de la columna agrícola personal puede anotarse en los párrafos siguientes:

Ramón Martínez, Agente de Extensión, bajó de un salto de su polvoriento "jeep" y entró en el restaurante a tomar un refresco. El recorrido de la mañana por las fincas de su zona había sido largo y pesado. Ramón se sentó a una mesa y ordenó el refresco. Prendió un cigarrillo y sacó del bolsillo de su chaqueta caki la libreta de apuntes, su compañera fiel. "Ya que estamos, vamos a revisar las notas que he tomado -para mi columna" - se dijo Ramón. Se puso a pensar, tratando de decidir cuales habían sido las cosas más importantes que observara en su recorrido: ¿el nuevo comedero automático del avicultor Raimundo Costa; el silo trinchera que construyó don Manuel Sánchez; los mellizos que había tenido la mujer de Próspero Acuña?

En eso estaba cuando, desde una mesa vecina, una voz típicamente campesina le interrumpió:

- "Perdone, pero...Usted no es el Agente de Extensión?

- Sí señor, Ramón Martínez, servidor -contestó Ramón cordialmente- En qué puedo servirle, amigo?

- Yo soy Pablo Mejía -explicó el desconocido con modestia- y hace sólo unos meses que me mudé a esta zona. He comprado la propiedad que fué de los Herrera y estoy criando alli unas vaquitas lecheras. Ahora que lo vi a Usted me pareció reconocerlo por la foto de usted que aparece cada semana en la columna agrícola en "La Voz del Pueblo". Yo siempre leo su columna; para decirle la verdad, es la primera cosa que leo en La Voz.

- Me alegra mucho saberlo -dijo sonriendo Ramón Martínez- Es bueno saber que los agricultores leen lo que uno escribe.

- Y cómo no lo vamos a leer? -replicó Pablo Mejía- No ve usted que nos habla en su columna como un amigo sincero, que conoce nuestros problemas y desea ayudarnos? Además, usted menciona contínuamente lo que otros agricultores de esta zona están haciendo, y eso es muy interesante para nosotros.

- Algún día el nombre de usted también aparecerá en mi columna "Vida de Campo", no le parece don Pablo? - preguntó sonriendo el Agente.

- Y..., don Ramón, eso sería una satisfacción muy grande para mi... y para mi familia...,imagínese, don Ramón, sería la primera vez que mi nombre aparecería en letra imprena... Pero que...yo soy nuevo, no tengo todavía nada para mostrar... quizás con el tiempo y el esfuerzo de este servidor. ...

- Usted es un agricultor progresista, don Pablo -afirmó con estusiasmo el Agente- Yo estoy seguro de que antes de mucho tiempo su granja lechera será un modelo que los demás agricultores irán a visitar. Cuente con mi ayuda en lo que usted necesite amigo.

- Muchas gracias, don Ramón, casualmente eso le iba a decir. Justamente ando muy necesitado de algunas instrucciones para curar una vaquita que anda con mamitis. Será que usted puede pasar un momentito por mi granjita cuando le venga bien?

- Con mucho gusto, don Ramón -aseguró el Agente mientras tomaba notas en su libreta- mañana mismo, Dios mediante, voy a pasar por su casa. Si usted no tiene inconvenientes irá conmigo la señorita Aída, que es la Mejoradora del Hogar de mi agencia. La señorita Aída tendrá mucho placer en conocer a su esposa para ponerse a la disposición de ella en lo que necesite.

- Los vamos a esperar a los dos mañana -concluyó don Pablo Mejía levantándose de la mesa- muy agradecido, y perdone que le haya molestado con mi interrupción.

- No hubo molestia, amigo, ha sido un placer conocerle y mañana iremos a verle.

Lo que puede hacer la Columna

Esta sencilla conversación pudo haber tenido lugar en cualquier país de América Latina. En todos los países hay agentes de extensión como Ramón Martínez y agricultores como Pablo Mejía. Ahora bien, en cuántos países los agentes de extensión aprovechan, como lo hace Ramón Martínez, las grandes posibilidades de la columna agrícola personal?

Analicemos el encuentro del agente Martínez y el agricultor Mejía.

1. No fué acaso el encuentro causado por el hecho de que el agricultor había leído la columna del agente en el periódico local?

2.- La palabras de Mejía indican que la columna es un vehículo muy potente de intercambio de influencias entre los agricultores de una zona: lo que hace uno de ellos tiende a ser imitado por los demás.

3.- Por otra parte, la mayoría de los agricultores desea que sus realizaciones aparezcan en los periódicos. Esto es un vigoroso estímulo para la adppción de prácticas mejoradas.

4.- Pero si bien la columna de por sí parece ser un medio educativo de primera, es también una puerta abierta para ulteriores y más efectivos contactos personales ente el agente y los agricultores. La columna de Ramón Martínez abrió la puerta para que no sólo el agente sino también la Mejoradora del Hogar tuvieran la oportunidad de visitar la granja de Pablo Mejía.

5.- Un elemento no despreciable de la columna es el factor prestigio. El Agente que escribe en el periódico se reviste ante sus lectores del prestigio que posee la palabra impresa. Su opinión crece en autoridad, sus consejos ganan en aceptación.

6.- Pablo Mejía destacó el tono amistoso que usa el buen columnista para con sus lectores. Esto es muy importante ya que la columna -según dice un autor- "satisface la necesidad de un contacto personal más estrecho entre la publicación y el lector'.

7.- Finalmente - recordamos las palabras de Pablo Mejía: "Yo siempre leo su columna" -- la columna posee una cualidad de que carecen las noticias y los artículos de prensa, cual es la repetición, la continuidad, "Tanto va el cántaro a la fuente que al fin se rompe", dice el refrán. La columna puede ser la gota que poco a poco va oradando la piedra de la resistencia al cambio.

Todo es cuestión de que el columnista se arme de suficiente paciencia como para insistir hábilmente durante el tiempo necesario.

Los extensionistas norteamericanos hacen un intenso uso de la columna agrícola personal. Una encuesta organizada por el Editor de Extensión de la Universidad del Estado de South Dakota, entre 150 semanarios de dicho estado, reveló lo siguiente: de los 92 periódicos que respondieron a la encuesta, 54 publicaban semanalmente columnas personales de agentes de extensión. De los 38 periódicos que no publicaban columnas, 25 contestaron que les gustaría publicar una.

Con base en esta y similares observaciones, un renombrado periodista agrícola norteamericano afirmó: "Ningún género periodístico tiene más atracción personal, más autoridad e influencia, o una más útil contribución que hacer en la diseminación de noticias y opiniones, que la COLUMNA, ya sea para informar, influir sobre las actitudes o mover a la acción".

A continuación va un ejemplo de Columna:

EJEMPLO DE COLUMNA

VIDA DE CAMPO

Ramón Martínez
Agente de Extensión Agrícola
Carvajal, Provincia de Prado

¿Cómo les va amigos? Esta semana nos sorpcende en plena preparación de las tierras para la siembra del trigo. Se han iniciado las reuniones de los comités de agricultores que estudian los precios del cereal para este año, Como tuve que asistir a varias de ellas esta semana tengo pocas noticias para ustedes. De mi último recorrido por la zona aquí van algunas novedades:

DON RAIMUNDO COSTA INSTALA COMEDERO AUTOMATICO

La señora de don Raimundo Costa ya no tiene por qué preocuparse de que sus gallinas pasen hambre. Don Raimundo ha comprado un comedero automático. El sábado pasado tuve ocasión de visitar la granja "El Huevo de Oro", de los Costa, y creo que todos ustedes debieran pasar por allí cuando les venga bien. No se arrepentirán. Con el nuevo comedero de gallinas de doña Brígida están siempre satisfechas y no ensucian la comida. El comedero se llena solo a medida que las gallinas comen. Me dijo don Raimundo que el asunto no es caro.

Aunque tuvo que desembolsar unos pesos de entrada, cree nuestro amigo que a la larga saldrá ganando plata, La razón? Menos mano de obra necesaria para el reparto del alimento...y menos desperdicio.

NUEVO SILO-TRINCHERA EN "LA MARIA"

Como ustedes saben, la granja "La María" de don Manuel Sánches, produce gran parte de la leche que se consume en la ciudad de Carvajal. Ultimamente, y con motivo de la sequía, don Manuel andaba muy preocupado por el estado de sus vacas. Conversando con don Manuel la semana pasada, le hablé sobre las ventajas de construir un silo-trinchera. Además de ser barato -le dije- es fácil de construir. Con don Manuel localizamos un buen sitio para el silo, cerca del corral. Le dí a don Manuel un folleto del Servicio de Extensión Agrícola titulado "Construya su silo-trinchera". Ese folleto contiene instrucciones completas sobre los materiales, las medidas y otros elementos que se necesita conocer para hacer un buen silo. Naturalmente, le ofrecí a don Manuel toda la ayuda técnica que yo pueda darle. Ayer don Manuel vino a mi oficina para fijar el día en que comenzará la construcción del silo.

ATENCION SEÑORAS:

La Mejoradora del Hogar, señorita Aida Caballero, recuerda a las señoras socias del Club de Dueñas de Casa "Todas con amigas", que el miercoles 8 de agosto, a las 7 y 30 de la tarde habrá una demostración en la casa de doña Cecilia de Valverde. En dicha demostración la señorita Aida enseñará a hacer conserva de tomates. Se servirán refrescos.

PENSAMIENTO DE LA SEMANA

"La agricultura ennoblece al hombre porque lo pone en contacto con la naturaleza y lo acerca a Dios".

Y con este pensamiento, amigos, me despido de ustedes hasta la semana próxima.

En esencia la Columna consiste en un conjunto de "items" o cortas notas escritas en tono amistoso sobre la gente, los acontecimientos y los problemas locales. Noticias, comentarios, anuncios, recomendaciones y consejos, pensamientos edificantes, todo cabe en una columna. De aquí que la columna sea un género periódistico extremadamente útil para el extensionista y el periodista agrícola.

Un título para su columna

A diferencia de las noticias, y de los artículos, la columna aparece siempre bajo el mismo título. Se trata, naturalmente, de un título general, que pueda comprender a todos los diversos tipos de información que la columna contiene habitualmente. He aquí algunos títulos elegidos al azar que pueden ayudarle a elegir el suyo:

Para Columna de Agricultores (Agente de Extensión)

- Vida de Campo
- Habla el Agente de Extensión
- Por los Caminos del Campo
- Finca y Hogar
- Tertulia Agrícola
- Polvareda del Camino
- Surcos y Praderas
- Extensión - Noticias
- Notas de Extensión
- Extensión Trabaja
- Agronoticias
- Columna Rural
- Actualidad Agrícola

Para Columna de Amas de Casa (Mejoradora del Hogar)

- Hogar dulce Hogar
- Conversemos
- Rincón de la Mujer
- Palabras para Usted
- Estimadas Amigas
- Vida de Hogar
- Habla la Mejoradora
- Notas Domésticas

Para Columna de Juventud Rural (Agentes de Clubes)

- Bajo el Signo del Trébol
- Los Clubes Trabajan
- Superar lo Mejor
- Columna de los Clubes

Una ilustración para su columna

Además del título permanente, contribuye mucho a individualizar la columna una foto pequeña de su autor o un dibujo alusivo al contenido de la columna.

Usted puede solicitar a la Oficina de Información del Servicio de Extensión Agrícola que le haga el dibujo conforme a las ideas sugeridas por usted. La Oficina también se encargará de convertir dicho dibujo, junto con el título de la columna, en un "clisé" o plancha metálica que usan los periódicos para reproducir ilustraciones. El tamaño del "clisé" debe consultarlo usted con el director del periódico en el cual su columna aparecerá. El Título de la columna y el dibujo van juntos en el mismo clisé.

No olvide poner su nombre

Recuerde siempre que la responsabilidad de TODO el contenido de la columna recae sobre USTED, como autor de la misma, y no sobre el periódico que la publica. Su nombre debe aparecer a continuación del título de la columna. Además del nombre, agregue también el título de usted y la ciudad sede de sus actividades.

Una buena receta:

Variedad y Brevedad

Cuando escriba su columna, piense en sus lectores. Entre ellos habrá comerciantes, banqueros, profesionales, agricultores grandes y pequeños, jóvenes y viejos, amas de casa, socios de clubes agrícolas, etc. Toda esta gente representará una gran gama muy amplia de niveles de instrucción, de actividades y de intereses. Como columnista usted debe tener en cuenta la diversidad de su público y poner suficiente variedad en su columna como para que todos la lean con interés.

Evite, por ejemplo, dirigirse siempre a los agricultores de una misma área de su zona total. No tenga "agricultores favoritos"; dé a todos ellos las mismas oportunidades de aparecer en su columna.

Tampoco especialice su columna en ciertos cultivos, o ciertas razas de ganado o ciertas prácticas agrícolas, aunque ellos sean los que más le agradan a usted. El interés general de su vasto público debe ser su guía.

Para que esta variedad esa posible, los "items" o segmentos de su columna deben ser BREVES, aunque COMPLETOS. Trate de que cada item conteste a las preguntas "quién lo hizo, qué hizo, cuándo lo hizo, dónde, cómo, por qué o para qué"

Personalice su columna=

Convierta su columna en una amistosa conversación semanal entre usted y sus lectores. Diga "Yo vi", "Yo oí", "Yo opino", y trate a sus lectores de usted, de ustedes, "mis amigos", o alguna otra expresión en segunda persona.

CITE MUCHOS NOMBRES DE AGRICULTORES U OTRAS PERSONAS DE LA COMUNIDAD, es un consejo y su columna ganará en popularidad y en influencia.

Ligue sus recomendaciones técnicas a ejemplos personales.

Por Ejemplo: "Ahora es el tiempo oportuno para abonar el maiz", aún conseguirá más efecto en sus lectores diciendo:

"El martes me encontré con el señor Enrique Sánchez en la Copperativa, cuando don Enrique estaba comprando abono para su maizal. Me dijo don Enrique que el año pasado él consigió xx quintales de maíz por hectárea. Sólo con abono, y del bueno, puede alcanzarse tan buen resultado, no les parece a ustedes? Don Enrique está usando XX kilos de superfosfato por hectárea este año, de acuerdo con el resultado del análisis del suelo que yo le hice a su pedido. Si ustedes todavía no han hecho analizar su suelo para saber cuánto abono necesita, ahora es el momento de hacerlo. Yo estoy a las órdenes de ustedes para ayudarles".

Cuando cite nombres, asegúrese de que están correctamente escritos.

Use sub-títulos para los items

Como usted lo ve en el ejemplo 3, la columna esta dividida en items o segmentos. Por qué cada item lleva un sub-título? Para llamar la atención del lector y despertar su interés.

Haga sus sub-títulos ACTIVOS. Cómo? Use en ellos un verbo activo. En lugar de decir: "Cuidado de las Maquinarias", escriba usted "Cuide su Maquinaria", o "La Maquinaria exige cuidados" o "Aprenda a cuidar sus maquinarias" o "Cuidemos nuestras máquinas agrícolas". Además de activo, el sub-título debe ser breve.

Cómo recoger el material para su columna

A continuación, y sólo para orientarlo, va una lista de posibles asuntos que puede incluir en su columna:

- Anuncio de nuevas prácticas, nuevos productos, nuevas variedades;
- Noticias "antes" y "despúes" de reuniones, ferias, concursos, demostraciones, giras;
- Realizaciones notables de agricultores, amas de casa, socios de clubes, líderes voluntarios;
- Comentarios y opiniones sobre problemas locales, leyes agrarias, hechos económicos;
- Consejos y recomendaciones técnicas, fórmulas y recetas simples;
- Anécdotas simpáticas que dejen alguna enseñanza;
- Pequeñas notas sociales sobre personas relacionadas con el trabajo de extensión (nacimientos, matrimonios, despedidas, premios recibidos, ascensos, etc);
- Pensamientos estimulantes

Haga una lista de las FUENTES de donde usted puede obtener regularmente material para su columna. Entre dichas fuentes probablemente figuren las estaciones experimentales, el Ministeriode Agricultura, el Servicio de Extensión, las autoridades locales, agencias bancarias, mercados, periódicos y radioemisoras, asociaciones de agricultores. Pero la mejor fuente de material son las VISITAS que usted hace alas fincas y hogares de los agricultores. LLEVE SIEMPRE CONSIGO UNA LIBRETA DE APUNTES Y UN LAPIZ. Y toma nota de todo: nombres, fechas, cantidades, necesidades e intereses, detalles significativos.

Cómo enviar el material al periódico

Escoja el material que formará los items. Escríbalo en borrador y elija los sub-títulos. Revísalo y páselo a limpio. Escriba a máquina en papel blanco tamaño carta, de buena calidad, sacando siempre una o dos cppias con papel carbón para el archivo de su oficina. Deje dos espacios entre cada renglón y el siguiente. Subraye las palabras que desee destacar.

Envíe su material A TIEMPO. Recuerde que los periódicos tienen un día y una hora topes, después de la cual "cierran " la edición.

Envíe su material TODAS LAS SEMANAS. El periódico tiene el espacio reservado para su columna. Si usted tiene que viajar, entregue a tiempo material suficiente para varias ediciones de su columna. Las fallas en la continuidad de aparición son muy desfavorables para el prestigio de su columna...y el suyo propio.

Algunas cosas que Usted no debe hacer

Jamás critique a nadie desde su columna. Critique hábitos y prácticas, nunca personas. Prefiera siempre presentar el aspecto POSITIVO de las cosas. En lugar de decir: "Esto está mal", diga "Esto deberia hacerse así". Estimule y conforte, no desanime a sus lectores. No use jamás la ironía como medio de estimular. Es un arma de dos filos.

No haga comparaciones entre sus lectores, ni exalte mucho a algunos de ellos con respecto a los demás. Un columnista agrícola escribió una vez "Si hubiera un concurso para elegir el mejor café de esta zona, estoy seguro de que lo ganaría el agricultor NN". Al día siguiente, todos los demás caficultores de la zona eran enemigos del columnista.

Recomendación final

La columna es un arma muy poderosa. Usela con un gran SENTIDO DE RESPONSABILIDAD. Sea sincero, respete a su público. Use un tono cordial y amistoso.

Y por sobre todas las cosas, jamás trate de convertir su columna en un instrumento de propaganda personal, sino en un recurso muy valioso en su tarea de informar, convencer y enseñar.

6.-LA RECOMENDACION TECNICA BREVE

¿Ha llegado la época propicia para sembrar la variedad X de maíz? ¿Los investigadores de la estación experimental local han demostrado que no conviene ensilar el pasto inmediatamente de cortado? ¿Una plaga amenaza destruir los cultivos de su zona?

En todos estos casos, y en muchos otros parecidos, usted sentirá la necesidad de comunicarse rápida y eficazmente con el mayor número posible de agricultores. Se trata de convencerles de la conveniencia de que tomen una determinada acción.

Usted puede conseguir este próposito por medio de una Recomendación Técnica Breve (RTB) publicada en el periódico de su localidad.

¿Qué es la RTB?

Esencialmente la RTB consiste en presentar un hecho en forma atractiva; luego respaldar este hecho con el testimonio de alguna autoridad científica; y

finalmente desarrollar el hecho proporcionando datos que indiquen al lector qué acción se le recomienda tomar. No siempre es necesario decir al lector "Haga Esto". A veces, como en el siguiente ejemplo, basta con mostrarle las ventajas de una práctica dada:

CONVIENE SECAR EL PASTO ANTES DE ENSILARLO

Varios agricultores de Carvajal han tratado de ensilar pasto y han tenido que abandonar el esfuerzo porque el ensilaje no les resultó.

Si usted tiene este problema, la solución puede ser la siguiente:

Deje secar el pasto recién cortado antes de ponerlo en el silo. Esto reduce las pérdidas y mejora la calidad y el gusto del ensilaje, según los investigadores de la Estación Experimental de Carvajal.

Pruebas hechas con cortes tempranos de pastos demuestran que la manera más práctica de mantener las pérdidad bajas y la calidad alta es el secado.

Durante dos años, los investigadores Carlos Arias, Cecilio Valverde, Regelio Vargas y Julio Hernandez han comparado ensilajes de pastos secados con ensilajes de pastos sin secar. Estos investigadores llenaron dos silos con el mismo tipo de forraje, cortado al mismo tiempo. El forraje del primer silo fué secado hasta contener un 70 por ciento de humedad, dejándolo en el campo por dos o tres horas después de cortado. El otro forraje fué llevado directamente al silo desde la máquina cortadora-picadora.

Las pérdidas por filtración fueron elevadas con el ensilaje no secado. Este tenía alrededor de 85 por ciento de humedad después de cortado. Hasta un 40 por ciento del peso del forraje cargado en el silo se perdió por filtración durante el periodo de la prueba.

El secado redujo considerablemente las pérdidas de materia seca, dicen los investigadores. El secado redujo también las pérdidas por fermentación. Mucho menor tonelaje fué acarreado para llenar el silo con forraje secado, aún cuando los dos silos cargaban iguales cantidades de materia seca. Esto es natural, ya que en uno de los casos se acarreaba menos agua.

Los investigadores citados encontraron que el ensilaje de pastos secados era siempre mejor que el ensilaje de pastos recién cortados. Esto lo demostraron las pruebas químicas, las de puntaje y las de alimentación de animales. El ensilaje de pastos secados era más ácido y no tenía el olor desagradable del ensilaje de alta humedad. Vacas sometidas a pruebas de alimentación comieron hasta un 25 por ciento más de materia seca en ensilajes de pastos secados que en ensilajes de pastos recién cortados.

En un esfuerzo por reducir las pérdidas de materia seca en ensilaje de pastos recien cortados, los investigadores probaron recircular los fluídos desprendidos por filtración.

La recirculación no mejoró la calidad ni redujo las pérdidas por filtración.

Según los investigadores mencionados, sin el secado en el campo las pérdidas de materia seca pueden fácilmente alcanzar un punto tal que hace preferible el pasto en forma de hemo en lugar de convertirlo en ensilaje.

Este género periodístico se parece a la Noticia en su brevedad y en el caracter de novedad que a menudo trae consigo. Difiere sin embargo de la Noticia en varios aspectos:

1.- La RTB tiene una finalidad educativa, es decir, trata de influir sobre la opinión y la conducta de los lectores. En cambio la noticia solo pretende informar.

2.- La RTB puede personalizar, es decir, dirigirse a los lectores llamándoles de "usted", "ustedes", con redacción en segunda persona.

3.- La RTB tiene siempre un contenido técnico: su objeto es transmitir a los agricultores los hechos que van descubriendo los investigadores y que se consideran útiles para los trabajos rurales.

Fuentes de Información

Sus RTB serán tanto más claras y útiles cuánto más claras sean sus ideas sobre los asuntos sobre los cuales usted escribe. Va usted a escribir una RTB sobre la poda de durazneros? Lea bastante sobre este tema y converse con especialistas en la materia. Si le es posible, converse también con un agricultor dedicado al cultivo de durazneros. Esto último le permitirá conocer qué palabras usan los agricultores del ramp para referirse a los diversos instrumentos y operaciones envueltos en la poda de durazneros. Usar el vocabulario del agricultor asegura una mejor comprensión de su RTB.

Su mejor fuente de información son los centros de investigación. Consiga la autorización del investigador que ha encontrado un hecho nuevo, útil para los agricultores, para mencionar el nombre y las ideas de dicho experto en su RTB. De ese modo las afirmaciones de su artículo estarán respaldadas por una autoridad científica responsable.

Evite lanzar opiniones personales que carecen de hechos científicos que las respalden. Recuerde que una recomendación suya equivocada puede causar inesperados pero grandes perjuicios a los agricultores que la siguen.

Pasos a seguir para escribir una RTB

Usted puede usar la forma indirecta o impersonal o la forma directa o personal.

En la forma indirecta habla en tercera persona. En la forma directa usted usa la segunda persona, es decir, se dirige al agricultor como si usted estuviera conversando con él.

A continuación sigamos los pasos necesarios para preparar una RTB de forma indirecta o impersonal.

Primer Paso Defina qué es lo que quiere decir a sus lectores. Defina qué es lo que quiere que ellos hagan y cuándo. Revise la información científica de que usted dispone. Busque una autoridad cuya opinión científica respalde esa información. Trate una sola idea fundamental con el mínimo de palabras necesarias para una clara explicación.

Segundo Paso: Busque una frase interesante para abrir el artículo. Puede escoger alguno de los tipos de introducción adecuados para la Noticia. Prefiera los tipos Pregunta, Afirmación Impresionante, y Cita.

Ejemplo: Supongamos que usted desea aconsejar a los agricultores a arar con curvas de nivel en lugar de arar siguiendo la pendiente.

Puede empezar así (Afirmación Impresionante):

"Más de la mitad de la riqueza de las tierras de esta región se pierde cada año por causa de las lluvias"

Tercer Paso: Respalde ahora esta afirmación con el testimonio de una autoridad científica:

Sigue el mismo ejemplo anterior:

"El Dr. NN. autoridad en conservación del Instituto de Suelos de La Provincia de Prado, ha demostrado por medio de experimentos realizados en Carvajal que las lluvias arrastran cada año un promedio de X por ciento de la tierra agrícola".

Cuarto Paso: Ahora amplíe la afirmación inicial, dando más detalles, pero repitiendo siempre que las afirmaciones son del Dr. NN.

Sigue el ejemplo:

"Si no se toman medidas urgentes -dijo el Dr.NN. -dentro de 50 años los agricultores de la Provincia de Prado tendrán que dejar de cultivar maíz en sus tierras".

"La forma de detener estos daños es construir curvas de nivel en los terrenos de pendiente superior al X por ciento", dijo el Dr. NN".

Esta última frase puede escribirla también así: "Según el Dr. NN, la forma de detener estos daños es construir curvas de nivel en los terrenos de pendiente superior al X por ciento".

Desea usted que su tierra sea siempre rica y fértil? Entonces cultive su tierra en curvas de nivel.

Experimentos llevados a cabo por el Instituto de Suelos en Carvajal demuestran que las curvas de nivel evitan la erosión y conservan la riqueza de la tierra.

El Dr. NN, especialista en conservación de ese Instituto, afirmó que si los agricultores de Carvajal no toman medidas.,,,etc.

EJEMPLO DE RECOMENDACION TECNICA BREVE (RTB)

"Esté alerta contra los daños de gusanos trozadores. En opinión del Dr. Moisés Bertoni, Entómologo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería con sede en esta localidad, debido a las condiciones climáticas que han dominado últimamente en la zona, y la abundancia de lluvias, los agricultores pueden esperar en la presente temporada una fuerte infestación de Gusano Trozador". Todo esto, más la experiencia de años anteriores, en que los agricultores tuvieron que soportar muy fuertes daños a causa de este insecto, nos obliga a estar vigilantes y atacarlo a la primera señal de peligro"., dijo el Dr. Bertoni.

Según el citado profesional, cuando usted note los primeros daños de gusanos trozadores, combátalo y destrúyalo con aspersiones de 3 a 4 y medio kilos de Toxafeno por hectárea, o con 12 a 18 kilos de toxafeno en polvo por hectárea. Si usted carece de equipo adecuado para asperjar o espolvorear su algodón, o si el gusano trozador se le presente en un área muy reducida, entonces puede usar cebos envenenados con toxafeno. El Dr. Bertoni aconseja preparar la siguiente fórmula:

Toxafeno al X por ciento en polvo	N Kilos
Harinolina o salvado	N kilos

Aplique esta mezcla con la sembradora usando los mismos platos que para la siembra del algodón, regulándolo de manera de aplicar 20 kilos por hectárea"

Como se ve, la RTB consiste en indicar primero la acción deseada, y luego atribuir la conveniencia de la misma a una autoridad respetada por los agricultores.

Después de eso se dan más detalles sobre el por qué o el para qué de la acción deseada, siempre atribuyendo la información o las recomendaciones a la autoridad científica o técnica en cuestión.

La RTB termina citando la acción específica que el agricultor puede tomar para solucionar el problema planteado en la introducción. En este caso: preparar una fórmula de cebo y aplicarla en los surcos contra el problema del gusano trozador.

JDB/yrm.-

INVESTIGACION EN COMUNICACIONE EN AMERICA LATINA

Por:
Luiz Fonseca, Ph.D.
IICA, Comunicador Asociado.

Cuando consideramos la situación de América Latina, no tenemos dificultades en ponernos de acuerdo de que gran parte del desarrollo que se desea alcanzar depende de la eficiencia con que cierto tipo de información tecnológica alcance a un público rural numeroso y disperso, en forma rápida, clara, barata y eficiente. También sabemos que en este particular, si las necesidades son muchas, las dificultades no son menores. El poco desarrollo de ciertos medios de comunicación en las zonas rurales, la dispersión de la población en un área geográfica extensa, el bajo nivel educacional existente, la justificada incredulidad sobre la eficiencia de muchas de las instituciones encargadas de promover la productividad y mejorar la manera de vivir del agricultor, son aspectos tan discutidos en relación con la comunicación de ideas que ya se han vuelto clisés. A pesar de esto, siguen como un desafio y un obstáculo para que estas naciones lleguen a pasar de un nivel de subsistencia a una condición de vida humana y más productiva.

Cada día vemos aumentar la diferencia entre lo que investigan y conocen los científicos y lo que saben y aplican los agricultores. Sin embargo, la experiencia ha indicado que la aplicación de una pequeña porción de este conocimiento elevaría considerablemente la productividad, aún en casos en que la nueva tecnología aplicada fuera de naturaleza simple y barata. Tenemos un buen ejemplo de esto en la introducción de la semilla de maíz híbrido que aumentó sustancialmente la producción de este cultivo por la simple sustitución de la semilla. En varios otros cultivos asi como en la explotación ganadera, se encuentran numerosas técnicas bastante simples, pero que no son conocidas por los productores, aún cuando éstos pagan un alto precio por su ignorancia, que casi siempre se refleja en su nivel de vida y en la producción global del país.

TRANSMISION, TRANSFERENCIA Y CAMBIO

Las presiones que provienen del aumento de la población, de las demandas de mercadeo que exigen mayor especialización y mejor calidad de los productos, y también de muchas otras fuentes, ha intensificado la urgencia de trasferir conocimientos y tecnologías a los agricultores para que éstos puedan producir más y mejor. Esta transferencia aparentemente no debe limitarse simplemente a la información sobre nuevas técnicas. El hecho de llevar al agricultor a comprender el contenido de una nueva idea ya representa un esfuerzo considerable. Sin embargo, esto no tendrá mayor efecto si el agricultor no percibe esta nueva idea como relevante para la solución de sus problemas de producción y no se decida a incorporar la nueva idea en su rutina de trabajo. Como agentes de cambio, por lo ge

neral nos contentamos con aumentar débilmente el nivel de conocimientos del agricultor sin preocuparnos por canalizar positivamente sus actividades en relación a la nueva idea y sin suministrarle una experiencia más viva de los aspectos tecnológicos cruciales de la práctica recomendada. En una investigación que realizamos en el Brasil y que tendremos la oportunidad de presentar más tarde en este Seminario, encontramos que un ciento por ciento de los ganaderos de un municipio de Minas Gerais conocían algo sobre la vacunación contra la aftosa, sin duda alguna un problema grave en el área. Sin embargo 54% habían experimentado la práctica en alguna ocasión; de estos 16% habían abandonado la práctica y solamente 38% de los entrevistados vacunaban regularmente su rebaño. Preguntas específicas sobre aspectos cruciales de la vacunación contra la aftosa revelaron que el nivel de conocimiento por parte de los productores era demasiado bajo para permitirles un uso adecuado de la práctica.

Todo esto indica la necesidad urgente e imperiosa de una investigación que mida los efectos de la información y que a la vez sirva de base para la recomendación de estrategias futuras. El esfuerzo de desarrollo ha incorporado en nuestro medio social una serie de instituciones --programas de extensión agrícola, de reforma agraria, de educación fundamental-- casi todas ellas basadas en la experiencia obtenida en otros sistemas sociales. El método de ensayo y error aún es largamente utilizado en una época en que el método científico bien conducido puede ayudar a prever la eficiencia relativa de varias alternativas de acción.

AREAS NECESARIAS DE INVESTIGACION

La investigación exige una severa disciplina metodológica y al mismo tiempo, una capacidad creadora que sea capaz de encontrar fórmulas nuevas y adecuadas para investigar dentro de las peculiaridades de nuestra cultura latinoamericana. Entre los caminos más promisorios en este campo encontramos, por ejemplo, la investigación del verdadero potencial existente en los medios de comunicación colectiva para presentar soluciones alternativas o de refuerzo a programas de alfabetización, de educación formal, vocacional y profesional, y a programas de extensión agrícola que hasta ahora han operado casi exclusivamente a base de métodos que alcanzan solamente a un individuo o a un pequeño grupo.

El comunicador, en este caso, identificado como un agente de cambio, actúa en un sistema social que rápidamente está absorbiendo toda una tecnología de medios de comunicación. El radio transistor, la televisión, los periódicos y las revistas están penetrando cada día más en el ambiente rural y están llevando consigo la urbanización del medio agrícola. El tremendo potencial de comunicación disponible hoy día pudiera alcanzar una vasta proporción de la población rural de Latinoamérica que está siendo prácticamente ignorada por muchas de las instituciones encargadas de promover la difusión de información agrícola. El excelente trabajo desarrollado por Acción Cultural Popular en Colombia sirve como ejemplo y demostración de lo que se puede lograr por el uso inteligente y contínuo de los medios de comunicación colectiva.

Hay una idea bastante generalizada de que el agricultor no aprende a través de los medios masivos de comunicación. En realidad algunos estudios conducidos en el medio rural Latinoamericano tienden a confirmar dicha hipótesis.

Sin embargo, nos parece que sería tal vez pedir demasiado de estps métodos, el que enseñaran a los agricultores sin contar con programas regulares, adecuados, y portadores de información oportuna y útil. La disponibilidad de los medios de comunicación colectiva es muy importante, pero lo que es transmitido a través de estos medios es aún más importante . Nos parece que hay una necesidad urgente de conducir estudios y experimentos controlados sobre la comunicación colectiva para pulsar el verdadero potencial de estos medios. Los trabajos de Rogers, Deutschmann, Waisanen, Lassey, Spector y otros, realizados en América Latina permiten vislumbrar la posibilidad no explotada de estos medios para la difusión de ciertos mensajes necesarios al desarrollo rural. Seguramente no podemos esperar de los medios colectivos más de lo que ellos pueden dar. El comunicador debe tener buenos elementos de juicio para decidir qué tipos de información deben ser comunicados a través de estos medios, cuáles deben estar reservados a la comunicación interpersonal y cuáles deben utilizar una estrategia mixta. En una palabra, no disponemos de información segura sobre la reacción del público a diversos tipos de mensajes enviados a través de los medios colectivos. Este conocimiento solamente la investigación lo puede proveer.

Conocemos muy poco sobre la personalidad del agricultor, este individuo al cual en última instancia deseamos alcanzar con nuestra comunicación, y en el cual esperamos producir cambios. La mayoría de nuestras estrategias para informar a este individuo se basan en estereotipos, verdaderas caricaturas, muchas veces grotescamente deformadas por nuestros prejuicios y por nuestro dogmatismo. La imagen que tenemos de este individuo parece haber sido fijada en nuestras mentes en el pasado sin haber evolucionado nunca. Tal vez por efecto de una inercia o pereza mental esta percepción se mantiene estática y arcaica en un tiempo transbordante de dinamismo y de cambios. El relativamente pequeño resultado alcanzado en la mayoría de los ambiciosos programas de cambio nos sugiere que debemos reconsiderar nuestros conceptos y actitudes antes de intentar conseguir cambios en los demás.

Anteriormente tratábamos de alcanzar a un agricultor aislado, analfabeto con un horizonte limitado por su falta de experiencia y de vivencia. Hoy a pesar de que en la mayoría de los casos el hombre rural latinoamericano sigue analfabeto, sin embargo, ya no es el mismo analfabeto de antes. Ahora vive en un ambiente saturado de estímulos de toda naturaleza: auditivos, visuales, educacionales, económicos, políticos e ideológicos. Participa en un sistema en el que los cambios introducidos en algunas partes afectan necesariamente las demás. Muy probablemente su cambio no se debe a fuerzas que operan de adentro hacia afuera y pudieran desarrollar en él el sentido de su valor propio y de su potencial como persona humana, pero posiblemente ha cambiado por las presiones externas que vinieron a sacudir la vida casi vegetativa en que vivía antes. La historia ha demostrado que este tipo de cambio puede ser peligroso. Al percibir la discrepancia entre lo que él tiene en sus manos y lo que desearía tener, este hombre busca resolver de cualquier manera su conflicto y sus soluciones tienden a situarse entre la rebelión ciega y desordenada de un lado o la apatía y alienación casi total del mundo que lo rodea, por otro.

El agente de cambio, ingenua e incoherentemente sigue preparando y emitiendo sus bellos mensajes siempre basándose en los falsos estereotipos, sin persibir que sus procesos mentales funcionan en una esfera que tiene muy poco que ver con el mundo físico y mental de su receptor. El hecho de que no tome

en cuenta ciertos factores y variables presentes en la personalidad del agricultor hace que su mensaje deje de producir el impacto y alcance que su buena intención desearía. Tal vez la situación fuese distinta si él procurara conocer qué problemas son sentidos y reconocidos por su público, qué interés tiene él sobre la información transmitida, y en qué fuente de información él deposita más confianza. En un nivel distinto, él desearía preguntar qué habilidades o capacidades tiene su receptor para leer u oir su mensaje, cuál es la interpretación más probable que él daría a determinada frase o ilustración. En nuestro medio el comunicar el significado deseado.

A vuelo de pájaro nos hemos referido al individuo y su necesidad de conocer para tomar sus decisiones y también a los canales de comunicación que pueden traerle información. Una tercera área se refiere al ambiente social en que este individuo vive y del cual también conocemos relativamente poco. Sobresale en importancia, en este particular, el análisis de las organizaciones formales con las cuales el agricultor está relacionado. Muchas de las organizaciones formales en nuestro medio parecen padecer crónicamente de defectos de comunicación. La orientación paternalista de nuestro sistema social constriñe las líneas de mando dentro de las instituciones tomándolas rígidas y desarticuladas, dificultando la adaptación de programas y mensajes a las dificultades reales y dinámicas del sistema social. Esto ocasiona la ineficiencia de numerosos programas que por la rigidez e imposición con que ejecutan su trabajo jamás logran convencer a su público de que realmente están trabajando en su beneficio.

Poco conocemos de las estructuras sociales que promueven o estimulan el deseo de cambiar y de las que aumentan la resistencia al cambio y a la adopción. Hay una tendencia pronunciada para considerar los factores asociados positivamente con la adopción de prácticas, pero pocos han considerado los factores que impiden el cambio. La influencia de los líderes rurales en el proceso de difusión y de adopción de ideas, su exposición a las distintas fuentes de información y la manera como ellos trasmiten la información y ejercen influencia en sus vecinos y amigos aparecen como elementos claves en el planeamiento de una estrategia de cambio rural. La naturaleza multiforme e interdisciplinaria de las áreas mencionadas parece indicar la conveniencia de considerar distintos enfoques en la conceptualización de los problemas a investigar. Por eso es que los estudios de difusión se prestan excelentemente para el trabajo conjunto de especialistas de varias disciplinas. El trabajo de equipo generalmente permite mirar el problema con una perspectiva más amplia y a la vez orientar mejor su metodología. Aún tenemos que trabajar mucho para vender la idea de investigación social a los que toman las decisiones en los programas de enseñanza y de acción. Posiblemente por un largo plazo tendremos que contentarnos con conducir estudios aisladamente y poner a prueba nuestra capacidad de comunicarnos unos con otros a traves de contactos personales, de correspondencia, así como de seminarios y reuniones como la presente.

Por supuesto, no todos tenemos condiciones, conocimientos, o recursos para analizar por nosotros mismos esta investigación. Sin embargo, todos podemos aprovechar de los resultados de asuntos que se han investigado en esta área y aplicar estos conocimientos en nuestro trabajo de comunicación de ideas. El objetivo de esta charla es proponerles la idea de examinar algunos estudios realizados en Latinoamerica en el campo de la transferencia de la información a agricultores y sus familias. Creemos que el contacto con estos estudios puede proporcionarles un nuevo enfoque en el trabajo que ustedes realizan de diseminar información al agricultor colombiano.

ALGUNOS ESTUDIOS SOBRE COMUNICACION DESARROLLADOS EN AMERICA LATINA

La producción de Literatura Científica

Un estudio conducido por Rheineck, Diaz et.al. consideró los factores asociados con la producción de literatura científica por investigadores agrícolas del Perú. Se encontró con que la relativamente baja producción de libros, artículos y folletos técnicos tenía como causa principal la falta de incentivos concretos, por parte de la institución, que estimulasen a los investigadores a publicar sus trabajos terminados. Se encontró también que el mecanismo necesario para que un manuscrito entragado por el investigador sea aprobado por sus superiores y finalmente impreso, es indebidamente complicado y lento.

El Estudio de Radio en Ecuador

En Ecuador, Spector, Torres, Lichtentein y Preston compararon la eficiencia relativa de ciertos medios de comunicación para producir cambios. El estudio usó un diseño experimental con relativo control de condiciones, habiendo sido aplicado a seis comunidades rurales de la sierra ecuatoriana. Los medios investigados fueron: la radio, una combinación de medios audio-visuales, y la suma de radio y la combinación del anterior, para provocar la adopción de las siguientes prácticas: 1) Construcción de letrinas; 2) Construcción de cocinas sin humo; 3) Preparación de mermelada; y 4) Vacunación contra la viruela. En las comunidades de radio y radio más audio-visuales, pequeños radios transistores fueron distribuidos a todos las familias y una radio emisora con un trasmisor de 500 watts fué instalada para transmitir a estas comunidades. Las cuatro prácticas recomendadas representan importantes cambios sociales en estas comunidades, ya que había relativamente bajo interés previo en ellas. Sin embargo, como consecuencia de las campañas que se desarrollaron durante nueve semanas en el principio de 1.963, grandes segmentos de las familias se dispusieron a gastar sus escasos recursos y tomar su tiempo y esfuerzo para adoptar las prácticas. Los resultados obtenidos claramente testifican la eficacia de los varios medios de comunicación usados para motivar a las personas. Son prueba también de la potencialidad de estos medios en inducir acción en los programas.

En general, la radio fué el medio más eficiente como fuente de información pero menos eficiente como medio de enseñanza. Aún en la comunidad mixta, donde las personas tuvieron acceso a otros medios además de la radio, más personas citaron este medio como fuente de información sobre las prácticas. Lo mismo ocurrió en relación a cada una de las prácticas en cada comunidad experimental. La trasmisión de informaciones a través de vecinos y amigos fué, en este experimento, el medio menos efectivo de comunicación: vecinos y amigos fueron raramente mencionados como influyentes en la decisión de adoptar las prácticas o aún como medio eficiente de enseñanza. Contrario a la expectativa, los resultados en la comunidad mixta casi siempre cayeron entre estos dos tratamientos en lugar de ser superiores a ellos. En esta comunidad hubo mayor exposición a la información, mayor número de personas sabían sobre la campaña, tenían más conocimiento específico sobre las prácticas, pero adoptaron menos que en las demás comunidades.

Sería esto un efecto de saturación? El estudio parece sugerir que demasiada propaganda puede desensibilizar al público y reducir la participación.

Uso de Cartas Circulares en Chile

Marion Brown estudió en Chile fuentes y uso de la información por parte de nuevos propietarios de tierras con la finalidad de conocer, describir y evaluar los hábitos de búsqueda de información y compararlos con los trabajadores de los fundos tradicionales con los antiguos pequeños propietarios. La idea básica de Brown es que la experiencia del campesino dentro del sistema altamente paternalista en que vivía le deja con muy poca práctica como empresario y mal preparado para asumir la responsabilidad de tomar decisiones económicas que trae como consecuencia el haber recibido parcelas de la reforma agraria. La alimentación de información agrícola básica aliada a recursos económicos para la producción se tornan factores críticos para hacer que este nuevo propietario produzca por encima de un mero nivel de supervivencia. Su experimento utilizó un sistema de envío semanal de cartas circulares a una muestra de 90 agricultores, 30 de cada tipo de tenencia de la tierra, durante seis meses. Su estudio indicó, entre otras cosas, que este medio poco utilizado de comunicación rural puede ser realmente eficiente en promover la adopción de prácticas agrícolas.

Uso de Medios de Comunicación en Colombia

En Colombia, entre otros estudios, Deutschmann y Fals Borda, consideraron los aspectos de comunicación y su influencia en los patrones de adopción de prácticas en la comunidad andina de Saucio. El estudio fue conducido en 1961 con una muestra de 71 agricultores que integraban dicha comunidad. Las prácticas consideradas fueron fumigadoras, abonos químicos, Finca (concentrado mineral para ganado y avicultura), Manzate (un tipo de fungicida para papas), la variedad de papas Monserrate y vacuna contra la cólera avícola. Sumarizando la participación de los medios masivos en la difusión y adopción de prácticas agrícolas, los autores concluyen que:

> "...aparentemente Saucio cuenta con por lo menos unos pocos "canales impersonales" a través de los cuales fluye información y probablemente alguna influencia sobre la adopción de prácticas. Sería de esperarse que estos canales se abran progresivamente en la medida en que los miembros de la comunidad aprendan a usarlos.
>
> En el proceso de adopción, tomando en cuenta que estos canales proveen información más temprano a los individuos claves que pasan la información a los otros, los medios de comunicación masiva juegan un papel crucial que aparentemente está destinado a tornarse más importante en el futuro".

También en Colombia, Fernando Monge, dirigió un estudio sobre la eficacia de los diversos medios de comunicación en la realización de una campaña de divulgación. Lo que se trataba de divulgar era el decreto N°755 del Gobierno Colombiano que trata de disponer que los campesinos se agrupen en Asociaciones de Usuarios de Servicios Públicos con el objeto de poder ofrecerles mayor participación y servicios de crédito, asistencia técnica y otros a través de estas asociaciones.

Se esperaba que los campesinos se inscribiesen como usuarios en los lugares señalados por el Gobierno y para conseguir esta acción se usaron diversos medios de comunicación.

El estudio, realizado según el método de experimento de campo, pretendió evaluar la eficacia de la prensa, la radio y los volantes para conseguir los objetivos de la campaña. Se midió también el impacto relativo de dos tipos de tratamiento de mensajes: el tratamiento "localista" con empleo de términos y expresiones locales, y el tratamiento "técnico-impersonal", así como también, la influencia de dos sub-culturas colombianas.

Algo interesante ocurrió durante el experimento. Los alcaldes de cuatro municipios se entusiasmaron tanto con la campaña-experimento, que por su cuenta resolvieron colaborar con sus altoparlantes. Alteraron así el diseño original del experimento y hubo que incluir también alto-parlantes entre los medios estudiados. Lo curioso fué que los altoparlantes resultaron ser los medios más eficaces, sobre todo cuando se combinam con otros medios colectivos.

Los Estudios en México

El equipo de comunicadores mexicanos, bajo la dirección del Dr. Delbert Myren, ha investigado diversos aspectos del proceso de difusión y de adopción de ideas. Por ejemplo, Aragón, Díaz y Martínez investigaron cuáles son los medios más eficaces para atraer agricultores a los Días de Campo que ofrecen periódicamente las Estaciones Experimentales de México. Encontraron que la "carta circular" -hoja mimeografiada dirigida "Individualmente" a los agricultores de la zona- fue el mejor medio para invitar y promover la asistencia de los campesinos. Muchos de éstps se presentaban al Día de Campo agitando su carta circular, como diciendo "Yo he sido invitado", lo que sugiere cuán eficaz puede ser una carta, aunque sea impresa, con un público no acostumbrado a recibir cartas. Otro miembro del equipo mexicano, Gregorio Martínez, midió el alcance y el impacto de la página agrícola del diario "El Dictamen" de Veracruz. Dicha página tenía una calidad muy especial, la de estar escrita por técnicos de la Estación Experimental de Cotaxtla. El estudio de "El Dictamen" es un modelo del género "descriptivo" y permitió elaborar una serie de recomendaciones que hicieron aún más eficaz su página agrícola. México cuenta también con estudios muy interesantes sobre factores sociales y económicos que influyen en la adopción de maíz híbrido en El Bajío y sobre la introducción de la soya en el Valle del Yaqui.

El Estudio de Difusión de Innovaciones en Brasil

La Universidad del Estado de Michigan, a través de un contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y con la colaboración de la Universidad Federal de Minas Gerais y con el Servicio de Extensión Rural condujo en los últimos tres años un extenso proyecto de investigación para estudiar la difusión de información en el medio rural del Brasil. La investigación enfoca el problema de cómo comunicar tecnología agrícola más rápida y eficazmente. La investigación se desarrolló en tres fases:

La primera fase estudió las características de liderazgo formal e informal así como otros factores asociados con el éxito o el fracaso de programas de cambio dirigido. Fueron incluídas en esta etapa del estudio 76 comunidades rurales del Estado de Minas Gerais que habían experimentado un programa de cambio tecnológico por más de tres años consecutivos. El estudio buscó explicar por qué algunas de estas comunidades respondieron más favorablemente a un programa de introducción de innovaciones que las otras. Un total de 1.187 entrevistas fueron obtenidas en esta fase, conducidas con agentes de extensión, líderes formales y líderes informales de las comunidades. Un informe muy detallado de los resultados de esta fase de la investigación ha sido publicado, en Inglés, por el Departamento de Comunicación de la Universidad del Estado de Michigan.

La segunda etapa del Proyecto consideró el efecto de las motivaciones personales, condiciones socio-económicas, y exposición a la información sobre la tecnología agrícola en el proceso de adopción de prácticas por parte del agricultor. A esta altura se obtuvo también una información detallada sobre el nivel de conocimiento y de adopción al respecto de determinadas prácticas agropecuarias de aplicación local. Esta información serviría de base para comparación del efecto de los diversos tratamientos que constituyó la fase III del proyecto. Este experimento se procesó en 18 comunidades seleccionadas al azar dentro de las 76 comunidades iniciales de la fase I. El diseño experimental utilizó dos pre-tratamientos (alfabetización y animación) y dos tratamientos (radio-forums y periódicos comunitarios) con la siguiente distribución:

DISEÑO EXPERIMENTAL PARA FASE III EN BRASIL

TRATAMIENTOS	Pre-Tratamientos: Alfabetización	Animación	Control
	Radio + Alfabetización	Radio + Animación	Radio
	Periódico + Alfab.	Periódico + Anim.	Periódico
	Control	Control	Control

El pre-tratamiento de alfabetización consistió de un programa intensivo de alfabetización en seis de las diez y ocho comunidades en colaboración con la Secretaría de Educación del Estado de Minas Gerais. Se desarrolló una campaña para hacer que el mayor número posible de agricultores analfabetos se matricularan en las clases de alfabetización.

El pre-tratamiento de animación fue hecho a través de cursos cortos de adiestramiento de líderes rurales en los cuales se les motivaba a promover el desarrollo de la comunidad en que vivían y, a la vez, se les impartían ciertas técnicas básicas de trabajo de grupos que debían organizar en sus comunidades.

El tratamiento de radio utilizó el sistema de radio-forums en los cuales se asocian ciertas técnicas de dinámica de pequeños grupos a la transmisión de programas regulares de radio, en el caso del estudio, desde la capital del Estado de Minas Gerais. La técnica de radio-forums presupone la organización previa de los grupos, que asisten en sus comunidades a los programas, bajo la orien

tación de un líder local elegido por el mismo grupo, cuya función principal es la de promover la discusión en el grupo después de oir el programa.

El tratamiento de periódico consistió en organizar en cada una de las seis comunidades que recibió el tratamiento, la publicación de un periódico mimeografiado, con un tiraje suficiente para cubrir a toda la comunidad. El periódico fue preparado por miembros de la comunidad que recibieron adiestramiento para esta finalidad. Además de las noticias de interés local, el periódico publicaba cada semana una página de información agrícola en la cual se discutía la información básica sobre las prácticas que serían objeto de la medida de cambio alcanzado con el tratamiento.

Por supuesto, en las comunidades de control, no se hizo el pre-tratamiento o el tratamiento, según fuera el caso. Así, el diseño experimental, por lo menos teóricamente, provee la oportunidad para analizar el efecto de cada pretratamiento o tratamiento aisladamente, así como todas las combinaciones posibles de éstos dos. Los datos de la fase III del proyecto todavía están en proceso de análisis en el Centro de Cómputo de la Universidad de Michigan, donde también se están analizando los datos obtenidos en la India y el Africa. Los análisis preliminares, sin embargo, parecen ser francamente favorables al tratamiento de radio-forum, en cuyas comunidades se percibió una ganancia bastante más alta que la de las comunidades de periódico o de control.

Estudios Relacionados con el Mensaje

En un área distinta, la de la eficacia de los mensajes, se han realizado relativamente pocos estudios en Latinoamérica. Susana Amaya, de Colombia, estudió la aplicación de una fórmula de "lecturabilidad" desarrollada por Seth Spaulding, para la medición de comprensibilidad de publicaciones agrícolas colombianas. La fórmula original había sido desarrollada en la Universidad de Ohio, USA para medir "lecturabilidad" de materiales de enseñanza y de lectura para estudiantes americanos que quisieran estudiar el idioma castellano. Los elementos básicos del lenguaje medidos por la fórmula son la longitud promedio de las frases y la "densidad" o índice de dificultad del pasaje que se está analizando. (La densidad se refiere al número de palabras del pasaje exceptuando las palabras contenidas en la lista de palabras más corrientes en el idioma castellano).

Abdo Magdub utilizó para su estudio de comprensibilidad de texto el "Procedimiento Cloze" que consiste en dejar en blanco cada 4a. ó 5a. palabra de un párrafo y exponer dicho texto a una muestra de lectores típicos del público deseado. Cuanto más errores cometen estos en llenar las palabras faltantes y cuanto más demoran en hacerlo, más difícil se considera la lectura.

El estudio de los mensajes que usan símbolos pictóricos, por si solos o acompañados de texto, está apenas empezando en América Latina. Schuyler Bradt evaluó en Venezuela un folleto puramente gráfico en el cual se enseñaba el cultivo con semilla de maíz hibrído, destinado a agricultores analfabetos o muy poco letrados. Spaulding, hizo un análisis más concreto de las posibilidades y limitaciones de las representaciones gráficas en Costa Rica y en México.

Fonseca y Kearl, y posteriormente, Fonseca y Lassey condugeron estudios sobre la comprensión de símbolos no verbales tratando de aislar las variables básicas que dificultan o favorecen dicha comprensión.

Este ha sido un recorrido muy rápido dobre lo que se está investigando en el campo de la comunicación rural en América Latina. La bibliografía al final de este artículo incluye estos y otros estudios relacionados con los temas discutidos aquí, sin tener la pretensión de ser completa o exhaustiva. Nos permitimos sugerir que el contacto con estos estudios podrá ser de gran ayuda para los que se encargan de transmitir informaciones a los agricultores, y que quieran hacerlo con un conocimiento del proceso de comunicación que permite un enfoque más objetivo y productivo.

ESTUDIOS SOBRE COMUNICACION CONDUCIDOS EN AMERICA LATINA

Arboleda, Dario R, "Evaluación de la Campaña Educativa Agrícola, Pecuaria y Social en el Departamento de Tacna, Perú", Investigación en Comunicación Educativa N°1, Oficina Técnica de Información Agrícola (OTIA), Ministerio de Agricultura, Lima, Perú.

Bordenave, Juan Díaz, "Factores Sociológicos y Psicológicos Relacionados con la Recepción de Información Instrumental entre Agricultores del Nordeste Brasileño", véase cita del Primer Symposium Interamericano de Investigación.

Brown, Marion R., "Fuentes y Usos de Información por Parte de Nuevos Propietarios". véase cita del Primer Symposium Interamericano de Investigación.

Canizales, Juan Antonio. "La Disponibilidad y Uso de los Medios de Información en una Región Agrícola en Desarrollo", véase cita Primer Symposium Interamericano de Investigación.

Deutschmann Paul. Alfredo Méndez y Willian Herzog. "Adoption of Drugs and Foods in Five Guatemalan Villages", Programa Interamericano de Información Popular, San José , Costa Rica. 1967

Deutschmann, Paul. y Fals Borda, Orlando. "Communication and Adoption Patterns in an Andean Village" Programa Interamericano de Información Popular (PIIP) San José, Costa Rica. 1962.

Deutschmann, Paul J. y Fals Borda, Orlando. "Comunicación entre Los Campesinos Colombianos", Monografías Sociológicas 14, Bogotá, Colombia, 1962

Deuschmann, Paul, "EstudiosComparativo de Doce Diarios Metropolitanos", CIESPAL Quito, Ecuador, 1965.

Fonseca, Luiz y Bryant Kearl, "Comprensión de las Representaciones Gráficas", Ayudas Visuales 15, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Turrialba, Costa Rica, 1963.

Fonseca, Luiz. "Information Patterns and Practice Adoption Among Brazilian Farmers", Research Paper N°20, Land Tenure Center, University of Wisconsin Madison, Wisconsin, USA.

Guarnizo, María E. "Informe Sobre el Estudio de los Medios de Comunicación Utilizados en la Introducción del Cultivo de Pastos en el Altiplano Boliviano. IICA-CIRA Bogotá, 1966

Lara, Victor F. "La Parcela Escolar como un Medio para Diseminar Información Relativa a Mejorar Técnicas Agrícolas", véase cita de Primer Symposium Interamericano de Investigación.

Magdub, Abdo M. "La Difusión y Adopción del Cultivo de la Soya en el Valle del Yaqui", véase cita de Primer Symposium Interamericano de Investigación.

Martínez, Gregorio V. y Delbert T. Myren. "Alcance e Impacto de Página Agrícola de "El Dictamen" de Veracruz. Secretaría de Agricultura y Ganadería Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, México, Folleto Técnico N°47, Septiembre 1964

Martínez Reding, Jesús, D.T. Myren y Leobardo Jiménez. "Estudio de la Difusión y Adopción del Maíz Híbrido en Cuatro Municipios del Estado de Guanajuato", Agricultura Técnica, Vol II No. 3, Invierno 1963/64, México D.C.

McNelly, John T. y Augusto A. Torres. "El uso de los Medios de Comunicación en una Capital Latinoamericana", Programa Interamericano de Información Popular San José - Costa Rica, 1963.

Michigan State University. Diffusion of Innovations Research Reports. Hay varias publicaciones de un proyecto de investigación realizado simultáneamente en el Brasil, India y Nigeria.

Títulos Publicados

a) Bibliography on the Diffusion of Innovations, 1964/1965/1966/1967.

b) Achievement Motivation Among Colombian Peasants, 1966.

c) Innovation in Brazil: Success and Failure of Agricultural Programs in 76 Minas Gerais Communities.

d) Technical Report 1: Empathy, Mass Media and Modernization in Rural Brazil

Títulos por Publicar

a) Patterns of Diffusion in Rural Brazil

b) Communication in Brazil: Experiments in Introducing Change

Myren, Delbert. "The Rural Communications Media as a Determinant of the Diffusion of Information About Improved Farming Practices in Mexico", Informe presentado en la reunión de la Rural Sociology Society, Washington,D.C. 1962.

Nixon, Raymond B. "Investigaciones sobre Comunicación Colectiva", CIESPAL, Quito, Ecuador 1963.

Primer Symposium Interamericano de Investigación de las Funciones de la Divulgación en el Desarrollo Agrícola, editado por Delbert T. Myren, CYMMIT, Calle Londres 40, México D.F., México.

Programa Interamericano de Información Popular (PIIP), "Tres bibliografías Preliminares de Obras Relacionadas con las Ciencias Sociales en América Latina", San José, Costa Rica. 1962.

Rogers, E.M. "Elementos de Cambio Social: Difusión de Innovaciones" Bogotá Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.

Rogers, Everett M., "Estudio Comparativo del Proceso de Innovación: Fuentes de Información en el Proceso de Adopción para el Herbicida 2,4-D, en Tres Comunidades Rurales Colombianas", véase cita Primer Symposium Interamericano de Investigación.

Rogers, E.M. y Johannes C. Van Es, "Liderazgo de Opiniones en Veredas Colombianas Tradicionales y Modernas", Monografías Sociológicas, Facultad de Sociología, Universidad Nacional, Bogotá, Colombia. 1964.

Spector, Paul, Torres Augusto, Stanley Lichtenstein y Preston Harley "Comunicación y Motivación en Desarrollo Comunal: Un Experimento", Institute for International Services (IFIS), Quito, Ecuador, 1963.

Vivanco, Omar Aragón, Díaz Cisneros Heliodoro y Martínes González José de Jesus. "La Efectividad de Diferentes Medios de Información en la Promoción de Asistencia a las Demostraciones Agrícolas Celebradas en 1963 en los Cinco Centros Regionales de Investigación del I.N.I.A.", véase cita de Primer Symposium Interamericano de Investigación.

COMUNICACION Y CAMBIO: UN ESTUDIO DE ADOPCION DE INNOVACIONES*

Por;
Luiz Fonseca
Ph.D. en Comunicación

OBJETIVOS

Los principales objetivos del presente estudio fueron la investigación de algunos aspectos del proceso de difusión de la información agrícola, así como también de la adopción de nuevas técnicas entre agricultores brasileros dedicados a la explotación lechera. Más concretamente, este estudio persiguió entender cómo los agricultores se exponen a ciertas ideas innovativas y qué efecto produce este exposición en la adopción de ciertas prácticas de lechería. Para cumplir este objetivo se consideraron los hábitos de comunicación de los productos lecheros de un área en la cual un programa de cambio tecnológico había estado en marcha durante ocho años.

La unidad de análisis es el productor lechero, individualmente considerado, a quien se lo estudia de acuerdo a su comportamiento en comunicación, a ciertos aspectos de su personalidad, y a algunos factores de su situación actual, con el fin de verificar cómo estos factores interactúan para formar un patrón más o menos definido en cuanto a la decisión de adoptar o rechazar ciertas prácticas lecheras.

Este estudio no pretende ser una evaluación de la eficiencia en comunicación de las instituciones agrícolas presentes en el área investigada, cuya función se considera apenas como incidental en la adopción de prácticas.

BASES TEORICAS

Los estudios de difusión que han sido capaces de explicar mejor las variaciones en la adopción de nuevas prácticas agrícolas incluyen variables de tres tipos básicos: (1) Factores situacionales existentes al tiempo en que se verifica el proceso de adopción; (2) Factores provenientes del sistema social en el cual el individuo vive, y (3) Factores sicológicos presentes en la personalidad del individuo. La guia teórica para este estudio es un modelo del proceso de difusión desarrollada para verificar la interrelación de ciertas variables, así como su contribución a la adopción de algunas prácticas seleccionadas. En la selección de variables para el modelo se incluyeron algunos de los mejores predictores usados en otros estudios similares. También se tomaron en consideración las características peculiares del área en que se desarrolló el estudio. Para fines de este informe se consideran solamente algunas de las variables del modelo.

---

* Este informe es parte de un estudio más amplio sobre adopción de prácticas presentado por el autor como tesis doctoral en la Universidad de Wisconsin. Dicho estudio se realizó en el Brasil, bajo los auspicios del Land Tenure Center de la misma Universidad.

A. Comportamiento en Comunicación

La manera como un adoptador potencial entra en contacto con una nueva idea y su subsiguiente consumo de información pertinente son generalmente considerados como crucial en la decisión de adoptar o rechazar esta misma idea.

Hay una gran variedad de teorías sociales y sicológicas, así como evidencia empírica, que enfatizan la influencia de las distintas fuentes de información en el proceso de decisión. La mayoría de dichas teorías y evidencias han sido elaboradas con base a estudios conducidos en sociedades saturadas de medios de comunicación, donde el impacto de la comunicación impersonal o colectiva, sustituye o por lo menos realiza gran parte de la función informativa que cumple principalmente la comunicación de persona a persona en sociedades menos desarrolladas. Este estudio considera ambos aspectos del comportamiento en comunicación, es decir, el personal y el impersonal, en un esfuerzo por conocer la contribución de cada cual en la diseminación de nuevas ideas, en determinado ambiente social.

1.- Medios Colectivos de Comunicación

En muchas sociedades en desarrollo (y Brasil no parece ser una excepción) generalmente el significado de ser urbano es ser moderno, mientras que ser rural significa ser anticuado. La contribución de los medios colectivos de comunicación (radio, prensa, televisión, etc.) tiende a enfatizar esta impresión. Aún cuando una larga proporción de la población del Brasil todavía vive en áreas rurales, el contenido y el tratamiento de los mensajes que llegan hasta los agricultores son desproporcionadamente urbanos. Por otro lado, los agricultores que utilizan en alto grado los medios colectivos de comunicación usualmente manifiestan una mayor tendencia a ser más abiertos a las nuevas ideas.

Muchas investigaciones han enfocado el papel de los medios colectivos de comunicación en la difusión de nuevas ideas y práctica. Estudios en los Estados Unidos y otras partes indican que los medios colectivos cumplen un papel muy importante en la "etapa de atención" del proceso de adopción. Ha habido algunos intentos de relacionar estos resultados a situaciones existentes en países menos desarrollados, como el estudio de Myren en México (1962) , y de Deutschmann y Fals Borda en Colombia (1963).

Un factor muy importante a considerar se refiere a la presencia de la información agrícola en los medios de comunicación, y así como al grado de utilidad de la misma. En efecto, con excepción de unas pocas revistas agrícolas que llegan a una pequeña porción de agricultores en estos países existe una cantidad dasi insignificante de información agrícola en los medios de comunicación. Así cualquier resultado que indique el débil efecto de este tipo de comunicación debe ser analizado teneindo en cuenta la naturaleza y la cantidad de información agrícola que dichos medios realmente contienen.

2.- Comunicación Interpersonal

¿Qué es lo que hace la comunicación interpersonal sea tan eficaz en cambiar el comportamiento de las personas? Lazarsfeld y Menzel (1963) sugieren algunas razones para explicar esta eficiencia: (1) La comunicación interpersonal usualmente ocurre como una conversación informal; (2) Ella permite respuesta inmediata; (3) Permite la consideración de aspectos de importancia personal para el oyente, y (4) Proporciona recompensas en forma de aprobación.

El concepto de liderazgo también se reviste de importancia capital en la comunicación interpersonal. Katz y Lazarsfeld (1955), Klapper (1960), y Rogers (1962) han resumido resultados de investigación e implicaciones teóricas del importantísimo papel de los líderes locales en la difusión de innovaciones. El concepto del flujo de la información en dos etapas, a través de los líderes de opinión, inicialmente formulado por Lazarsfeld, Berelson, Gaudet (1948), ha provisto a los investigadores de un modelo útil para el estudio de la difusión de ideas. La importancia de este concepto en el diseño de una estrategia de cambio es inestimable, principalmente en situaciones de escasos recursos en medios de comunicación colectiva y en agentes de cambio.

B.- Orientación Hacia el Riesgo

Una de las dificultades inevitables que un agente de cambio encuentra al llevar una innovación a su público es el hecho de que esta innovación está rodeada de incertidumbre. Nadie, con seguridad, sabe si la nueva idea dará los resultados esperados bajo las condiciones locales. La adopción de una práctica relacionada con otra que ya fue adoptada con éxito tiende a disminuir este problema. Brandner y Kearl (1964) encontraron que la adopción de sorgo híbrido por agricultores que habían adoptado previamente maíz híbrido fue mucho más rápida que la de agricultores que no habían adoptado maíz híbrido. Una interpretación que se puede dar a este hecho es que el éxito de la primera práctica disminuyó el nivel de incertidumbre relacionado con la segunda práctica debido a su "congruencia" y, consecuentemente, facilitó su adopción.

El concepto de orientación hacia el riesgo es considerado en este estudio como aquel aspecto de la personalidad innovativa relacionado con el nivel de incertidumbre que el individuo puede soportar al hacer sus decisiones. Myren (1964) sugiere que el agricultor de subsistencia se defiende de la incertidumbre mediante procedimientos tradicionales que posiblemente no aumentan sus ganancias pero que seguramente reducen la probabilidad de no ganar nada. Este es un punto que parece tener profunda implicación en programas de cambio destinados a un público de bajo nivel económico.

El instrumento principal para contrarrestar la incertidumbre, y en el que estamos particularmente interesados, es el conocimiento. El conocimiento puede llevar a un individuo de una situación de incertidumbre a una situación de riesgo calculado, en la que él llega a conocer cuáles son las probabilidades asociadas con el resultado de la acción propuesta.

C. Características Situacionales

Una de las principales críticas a los estudios de tipo "survey" o encuesta, es al control deficiente ejercido sobre los datos colectados; obviamente, cuando más homogéneo el grupo bajo estudio, mayor es el control que se tiene sobre los datos. La metodología experimental de laboratorio está basada en esta presuposición. En trabajos de campo, parte del control se ejerce "a priori", al seleccionarse individuos con características específicas en común; y parte "a posteriori" al clasificarse los sujetos de acuerdo con algunos criterios y utilizarse estos grupos como unidades separadas para el análisis. En el presente estudio algunos factores de control fueron determinados "a priori": todos los entrevistados eran productores de leche, dueños de sus fincas, miembros de una cooperativa lechera, residentes todos del municipio de Esmeraldas. Aún cuando la muestra tenía estas calificaciones, todavía seguía muy heterogénea, especialmente en los aspectos de capacidad económica, educación y movilidad geográfica.

METODOLOGIA

A. Datos y Análisis

El instrumento para colectar datos para el estudio fue un cuestionario tipo "survey" que reunió información en cuatro aspectos básicos:

1.- Información demográfica, que se ocupó de las variables situacionales del modelo teórico. Especial importancia se dió a cuestiones referentes a la capacidad económica del individuo.

2.- Variables de comunicación, que midió contactos personales y el uso de medios colectivos de comunicación.

3.- Actitudes. Se utilizaron varias medidas de orientación hacia el riesgo. En muchos casos las preguntas simplemente presentaron al entrevistado una alternativa en la cual él tenía que elegir entre una situasión de bajo riesgo y baja recompensa y otra de alto riesgo y alta recompensa.

4.- La adopción de prácticas lecheras. Esta sección consistió en información detallada sobre cinco prácticas lecheras cuya historia de adopción forma la variable dependiente del estudio. Para cada práctica se trató de conocer la manera cómo los agricultores obtuvieron la primera información sobre la misma; qué canales le proveyeron información adicional; qué actitud o planes tiene el individuo en relación a la práctica, así como también cuándo la adoptó (o abandonó) y quién influyó en la adopción de la misma.

Las cinco prácticas estudiadas fueron: (1) Silo trinchera; (2) Forraje verde; (3) Suplementos minerales; (4) Vacuna contra la aftosa; y (5) Pulverización contra garrapatas. Las entrevistas se hicieron durante los meses de Julio, Agosto y Septiembre de 1965. Se localizaron las personas a entrevistar en un mapa del municipio y las diferentes comunidades fueron divididas entre cinco entrevistados.

Después de considerar las ventajas de un muestreo al azar de un área más extensa o la muestra total de un único municipio, se optó por el último procedimiento. Una muestra total podría proveer una idea mucho más clara de la interacción de los individuos en el área y a la vez daría buenas bases para verificar las hipótesos sugeridas por el modelo. De los 217 productores de leche identificados en Esmeraldas, solamente dos se rehusaron a conceder la entrevista.

Al completarse el trabajo de campo los datos fueron transferidos a tarjetas IBM y analizados en el Centro de Computo de la Universidad de Wisconsin U.S.A.

B. El Problema y las Prácticas Estudiadas

En la explotación lechera de Esmeraldas el problema principal parece estar en la producción. La preparación y el mercadeo son aspectos ya solucionados por la asistencia de las dos cooperativas del municipio y por la proximidad de Belo Horizonte, capital del Estado de Minas Gerais, que posee un millón de habitantes.

El problema de producción fue descrito por una comisión especial designada por el Ministerio de Agricultura del Brasil, para estudiar las áreas de abastecimiento lechero de Rio de Janeiro, Sao Paulo y Belo Horizonte. El estudio de Minas Gerais, publicado por Carneiro et.al. (1956) fue conducido en 1953 en la región que comprende las 22 cooperativas lecheras en municipios alrededor de Belo Horizonte. Los principales problemas en la producción de leche encontrados por la comisión fueron los siguientes:(1) Baja producción diaria por vaca durante la estación de lluvias, alrededor de 2,7 litros por vaca; durante la estación seca esta producción baja a 1,6 litros por vaca; (2) Ganado de raza no especializada en leche (94% del ganado lechero tenía alto porcentaje de sangre Cebú; (3) Alimentación insuficiente para el ganado, en la mayor parte consistente en pastos malos; y (4) Manipuleo inadecuado del rebaño, higiene precaria e instalaciones deficientes.

Basado en las recomendaciones del estudio anteriormente mencionado y complementado por las observaciones de técnicos y agentes de extensión, se organizó un proyecto a largo plazo denominado "Ganado Lechero en el Area de Abastecimiento de Belo Horizonte", con la colaboración de diversas organizaciones. Le ejecución del proyecto en los municipios donde ACAR (el Servicio de Extensión Agrícola del Estado de Minas Gerais) tenía sus oficinas, fue coordinada principalmente por los agentes de esta entidad. Este fue el caso de Esmeraldas. Por cumplir este objetivo, se adiestró a los agentes de extensión en las prácticas que debían introducir o enfatizar y se les estimuló a concentrar sus esfuerzos en este proyecto.

RESULTADOS

A. Adopción de las Prácticas

Contrariamente a lo que se esperaba, una proporción relativamente alta de los productores ya conocía algo sobre las cinco prácticas cuando el proyecto empezó en el área en 1957. Cerca del 50% sabían algo sobre la vacuna contra la aftosa, 45% sobre suplementos minerales, y entre 20 y 30% sobre los silos trincheras, forrajes verdes y pulverización contra garrapatas. El efecto del programa lechero puede apreciarse también por la aceleración del conocimiento sobre la existencia de las cinco prácticas, que alcanzó el nivel del 90% en aproximadamente cinco años.

Cuando fueron interrogados sobre la fuente de la primera información sobre la práctica, la mayoría de los entrevistados indicó el nombre de otra persona. Existe una cierta variación en la forma como se obtuvo conocimiento sobre las cinco prácticas, pero el contacto personal aparece decididamente como la primera fuente de información. Este resultado está más de acuerdo con las conclusiones de Deutschmann en Saucio, Colombia (1963), que con la mayoría de los estudios de difusión realizados en los Estados Unidos. En el caso de Esmeraldas las fuentes impersonales fueron aún de importancia más significativa que en el estudio de Colombia.

De los medios colectivos de comunicación las revistas agrícolas aparecen como la fuente más importante de información inicial. Indudablemente esto resulta de la distribución gratuita de la revista "Realidad Rural" que las cooperativas envían junto con el pago mensual a sus cooperados. Otro medio colectivo muy corriente en el área es la radio. Cerca de 80% de los productores lecheros de Esmeraldas disponen por lo menos de un radio, y de estos 41% tienen radios de batería.

La importancia de los contactos personales como fuente inicial de información justifica que se le dedique más atención. La tabulación de casos en que la información inicial fue recibida de una fuente personal y en que el entrevistado haya podido identificar a la persona, indica que el 14% de la información inicial, para las cinco prácticas, vino de fuentes de la misma comunidad del entrevistado; el 65% vino de personas que viven fuera de la comunidad pero en el mismo municipio; el 21% vino de personas localizadas fuera del municipio. Las relaciones familaires no fueron un factor muy importante; solamente el 8% de la información inicial fue suministrada por parientes del entrevistado, mientras que el 92% lo fue por personas que no eran parientes.

Cooperativas y otras agencias comerciales también contribuyeron con bastante información para los productores, principalmente sobre suplementos minerales y pulverización contra garrapatas.

Se preguntó también a los entrevistados quiénes influyeron en su decisión de adoptar cada una de las cinco prácticas. En este caso también las influencias estuvieron localizadas en el mismo municipio, pero no en la misma comunidad del entrevistado, no fueron sus parientes, y se distribuyeron igualmente entre agricultores y no agricultores.

Preguntando independientemente "¿Quiénes le dieron la primera información sobre la práctica?" y "¿ Quiénes influyeron en su decisión de adoptar?" permitió la comparación de las dos respuestas. El 61% de las influencias fueron también la fuente de información inicial sobre las prácticas. Resultados similares para las cinco prácticas parecen indicar que hay una superimposición de las funciones de fuente inicial de información y de influyente en la adopción.

B. Variables Relacionadas con la Adopción

El modelo propuesto sugiere la verificación de algunas hipótesis sobre la relación entre la adopción y determinadas variables, así como entre algunas de las variables independientes.

1.- Factores Situacionales en la Adopción

Estudios de difusión han establecido consistentemente una relación entre la capacidad económica del individuo y la adopción de prácticas. La razón de incluir esta variable en el presente estudio se debió a la naturaleza simple y barata de algunas de las prácticas sugeridas. Así, se razonó que el adoptador en potencia no tenía necesariamente que disponer de muchos recursos para decidirse a usar la práctica. A pesar de ello, aún para este tipo de innovaciones, la capacidad económica de los entrevistados aparece como el factor más importante entre los que afectan la adopción.

Así como en el caso de la capacidad económica, el nivel de educación se correlacionó fuertemente con el comportamiento innovativo del agricultor. Sin embargo, esta correlación disminuyó sensiblemente cuando se aisló estadísticamente la influencia de la educación, por sí misma, mediante una correlación parcial que eliminó el efecto de la capacidad económica.

2.- Factores de Comunicación

Se verificó aquí las hipótesis relacionadas con la exposición de los agricultores a los medios colectivos de comunicación y sus contactos personales con agentes de cambio.

Medios Colectivos de Comunicación

Los datos confirmaron la hipótesis general de que la cantidad de uso de medios para las masas está directamente relacionada con la adopción de práctica agrícolas. Los Agricultores que usan en alto grado los medios colectivos de comunicación adoptan más, y más pronto, que los que usan poco dichos medios. Esta relación se manifiesta en los distintos niveles de habilidad económica pero es más acentuada en el grupo de baja capacidad económica.

Se confirmó también la hipótesis de que los altos consumidores de comunicación colectiva impersonal manifiestan una orientación significativamente más urbana que los de bajo uso. La orientación urbana, por su vez, también presenta alta y positiva correlación con la adopción y el conocimiento de aspectos específicos de prácticas ganaderas.

La relación entre el uso de los medios colectivos y el conocimiento de hechos ocurridos en el municipio, en el estado, en el Brasil, y en otros países, fue verificado, manteniendo constante la capacidad económica. Se usó como criterio una escala de nueve componentes sobre conocimiento acerca de hechos de interés público. En todos los niveles económicos, la exposición a los medios colectivos presenta una marcada influencia, siendo más dramática en los niveles bajos.

No obstante el hecho de que los medios colectivos que funcionan en Minas Gerais, ordinariamente llevan poca información agrícola, se formó la hipótesis de que tal vez la poca información que haya sea instrumental, es decir, útil, para los agricultores. Dicha hipótesis se verificó midiendo el grado de conocimiento sobre prácticas ganaderas que poseen los lectores de la página agrícola del periódico más leído en la región, y también los oyentes habituales de un programa radial de información agrícola general muy conocido en el estado de Minas Gerais. Esta hipótesis se confirmó en el caso de la página agrícola, pero no se alcanzaron resultados significativos con el programa radial.

3.- Contactos con Agentes de Cambio

No se comprobó la hipótesis de correlación entre el número de contactos con agentes de cambio y la adopción de prácticas de ganado lechero en general. Fue necesario aislar el efecto de la capacidad económica para verificar el efecto de los agentes de cambio. Para el grupo de mediana -baja capacidad económica, los contactos con los agentes de ACAR aumentaron sensiblemente la adopción mientras que no se observó ningún efecto apreciable en el grupo de alta capacidad económica. En conjunto, los datos parecen indicar que la frecuencia de contactos - con agentes de cambio es algo limitada para los productores de leche de Esmeraldas. ACAR, que hace la mayoría de estos contactos, parece concentrarlos en el segmento mediano-bajo de continuum económico.

Los contatos con agentes de cambio mostraton una influencia muy marcada sobre el nivel de conocimientos en aspectos específicos de las prácticas estudiadas.

La existencia de un gran número de personas alta y medianamente informadas sobre las prácticas pero no las han adoptado (tanto con bajo como con alto contacto con agentes de cambio) sugiere: (1) que la información proporcionada por estos agentes llegan a un segmento definido de la sociedad; la otra parte aparentemente recibe su información de otras fuentes o indirectamente de los agentes de cambio a través de sus vecinos y amigos; y (2) que los agentes de cambio no están influyendo muy directamente en la adopción de prácticas;

el patrón sugerido por los datos parece indicar que el individuo que obtiene información de un agente de cambio busca otra fuente, tal como un líder local de opinión, antes de tomar la decisión de adoptar.

Orientación Hacia el Riesgo

La simple distribución de la adopción de prácticas por la orientación hacia el riesgo confirma la hipótesis de que esta variable está asociada positivamente con la adopción, en el sentido de que los agricultores más propensos hacia el riesgo adoptan más y más pronto que los agricultores no propensos al riesgo. Sin embargo, la orientación hacia el riesgo es un aspecto del complejo de actitudes cuya manifestación en forma de comportamiento parece depender en parte de las características situacionales del individuo. La capacidad económica se ha revelado, en efecto, como un factor importante que impide o estimula la manifestación de la tendencia innovativa. Al analizarse los datos manteniendo constante la capacidad económica, se encuentra que alta y mediana orientación hacia el riesgo van asociadas a un aumento considerable de la proporción de adoptadores en el grupo de baja capacidad económica. Sin embargo, este incremento no se manifiesta tan claramente como en el grupo de alta capacidad económica. Aparentemente, la orientación al riesgo se correlaciona con la aceptación de innovaciones, pero los factores situacionales determinan la extensión en que estas actitudes se manifiestan.

Algunas han sugerido que tal vez las personas con alta orientación al riesgo utilicen en mayor grado las fuentes que pueden proveerles información instrumental sobre nuevas ideas, como una forma de reducir la incertidumbre antes de adoptarlas. Como en Esmeraldas los agentes de extensión son la principal fuente de información agrícola, se elaboró la hipótesis de que los agricultores con alta orientación al riesgo mantendrían significativamente más contactos con agentes de cambio que los agricultores con baja orientación. Los datos no confirmaron dicha hipótesis. Una explicación posible para la baja correlación entre riesgo y contacto con agentes de cambio puede ser el hecho de que la mayoría de las personas con alta orientación al riesgo pertenene al grupo de alta capacidad económica que, de manera general, tiene pocos contactos con los agentes de cambio en Esmeraldas.

De todas la correlaciones observadas, los coeficientes más altos fueron los obtenidos entre la orientación al riesgo y el conocimiento sobre acontecimientos corrientes ($r=.64$) y conocimiento sobre prácticas agrícolas ($r=.65$). Parece bien definido que personas con alta orientación al riesgo conocen más sobre prácticas agrícolas que aquellas con baja orientación.

C. Explicación Configuracional de la Adopción

En el análisis anterior se estableció la relación de ciertas variables con la adopción de determinadas prácticas. En algunos casos se pudo controlar o mantener constante un factor a fin de comprender mejor el efecto de determinada variable. La consideración de factores en esta forma aislada permite una contribución limitada a la comprensión del proceso de adopción. En

otras palabras, aisladamente o utilizando un único control, estas variables tienen un poder muy limitado para hacer predicciones sobre la adopción bajo condiciones similares.

Para este estudio se utilizó el método configuracional con propósitos predictivos. Dicho método, desarrollado por Stuckert (1958), utiliza el sistema de predicción por clasificación y su eficiencia está en función de la homogeneidad de los grupos de análisis. La operación consiste principalmente en dividir la muestra en submuestras relativamente homogéneas que sirven de base para el análisis. Estas submuestras homogéneas posibilitan el examen del efecto de determinada variable a distintos niveles del criterio principal de discriminación, el que en el presente caso es la capacidad económica de los entrevistados. Cuatro grupos de análisis fueron establecidos, representando aproximadamente los cuartiles de la distribución.

En una forma resumida, las configuraciones del estudio sugieren la siguiente explicación de la adopción de prácticas:

Para la especie de prácticas estudiadas --simples, baratas y que no implican grandes cambios en la empresa agrícola-- ambos extremos de la variable capacidad económica discriminan entre adoptadores y no adoptadores. Los productores de alta capacidad económica son también grandes consumidores de medios colectivos de comunicación y tienen una marcada preferencia por los medios impresos. Viajan con más frecuencia y tienen una orientación más urbana que los demás grupos. Como no se diferencian mucho de otros subgrupos en sus contactos con agentes de cambio, parece lógico presumir que ellos tienen sus propios canales de información, tales como ciertos medios colectivos de comunicación, información especializada sobre agricultura y contactos con innovadores fuera del municipio.

Los medios colectivos de información, así como la participación social informal tienen una función decisiva en la explicación de la adopción por los individuos con mediana-alta capacidad económica.

El contacto directo con agentes de cambio y la exposición a los medios colectivos son las únicas variables capaces de explicar la adopción para el grupo de mediana-baja capacidad económica. Alta motivación, respaldada por facilidades de crédito, parecen ser las únicas condiciones capaces de llevar el grupo de baja capacidad económica a adoptar aún las prácticas más simples y baratas, como las que se considera en este estudio.

CONCLUSIONES

El modelo utilizado constituyó un buen marco para evaluar el proceso de adopción de prácticas agrícolas en este estudio. Las variables que incluye explican una buena parte de la variación en la adopción de determinada práctica. En la misma forma, las hipótesis sugeridas por el modelo encuentran confirmación en los datos. El método de configuraciones resultó particularmente útil al permitir el análisis de submuestras homogéneas formadas por la interacción de variables en los distintos segmentos del continuum económico. Indudablemente, la capacidad económica es la variable que tiene el mayor poder de predicción. De una

forma consistente, agricultores con alta capacidad económica adoptan más, y más temprano, que los grupos de menor capacidad económica. En Esmeraldas, en froma general, el objetivo del agente de cambio ha sido primordialmente el agricultor de nivel medio-bajo. Esto contiene implicaciones prácticas para programas destinados a provocar cambios en técnicas agrícolas. Por ejemplo, cuando los objetivos del programa se refieren estrictamente al aumento de la producción, la economía de acción sugiere trabajar primero y más intensamente con las personas de capacidad económica más alta.

Las variables sicológicas en el modelo teórico -principalmente la orientación al riesgo- tuvieron alta correlación con la variable dependiente. Sin embargo, su efecto aislado, en general pudo aplicar muy poco de la variación en adopción. Debido a que ellas están tan interrelacionadas con los factores situacionales, especialmente las variables económicas, su efecto se vuelve confuso y difícil de medir. En el caso de la orientación al riesgo, por ejemplo, se observa cierta tendencia de que los agricultores de baja condición económica, pero de alta orientación al riesgo, innoven más que agricultores del mismo nivel económico y que no quieren arriesgarse. Sin embargo, el número limitado de casos con estas características en el presente estudio impide comprobar adecuadamente esta hipótesis. La conclusión es que este tipo de variable tiene un valor limitado en estudios que cubren una muestra muy diversificada, pero posiblemente pueda ser más eficiente en muestras más numerosas que manifiestan mayor homogeneidad en factores situacionales.

El uso de medios de comunicación personales o impersonales se reveló como un factor influyente en la atención al conocimiento sobre la adopción de las prácticas estudiadas. Este efecto se manifestó no solamente en relación a la comunicación interpersonal sino también a la comunicación colectiva. El estudio constató también que ya hay un público que utiliza los medios colectivos de comunicación en Esmeraldas. Otro resultado que puede tener una implicación para los promotores de cambio es que la exposición a los medios colectivos de correlacionó significativamente con la adopción en todos los niveles de capacidad económica, pero predominantemente en el nivel más bajo. Los consumidores de medios colectivos de comunicación tienen también alta orientación urbana y a la vez presentan una actitud más favorable al cambio. Esto sugiere que el mensaje enviado a través de estos canales tiene un buen chance de llegar a personas que están sicológicamente más predispuestas a experimentar nuevas ideas en sus empresas agrícolas.

El estudio demostró claramente la importancia de la comunicación interpersonal como fuente de información inicial y como influencia en la adopción. Los datos indican que ambas funciones, la de informar y la de influir son cumplidas principalmente por otros agricultores, habitantes del mismo municipio (aunque no necesariamente de la misma comunidad) y en la mayoría de los casos por no parientes.

El último aspecto se refiere al papel del agente de cambio en la adopción de estas prácticas ganaderas. El estudio sugiere que, en general, hay una baja tasa de contactos entre agentes de cambio y productores de leche en Esmeraldas, y que en su conjunto la simple cantidad de contactos no está significativamente correlacionada con la adopción. El programa ACAR es definitivamente el más activo en el municipio. Su promoción de prácticas ganaderas probablemente puede ser considerado como exitosa, especialmente en relación a las prácticas de alimentación que no requieren equipo complejo o caro. La mayoría de los contactos de los agentes de ACAR se realizan con el segmento medio-bajo del continuum económico y están concentrados en una sección restringida del municipio. No obstante, su influencia indirecta puede ser percibida en, prácticamente, cada finca del municipio. Indudablemente, esta organización ha tenido un considerable efecto en el cambio tecnológico del sector rural de Esmeraldas.

B I B L I O G R A F I A

Abell, Helen C.(0953), The Exchange of Farm Information, Department of Agriculture, Economic Division, Ottawa, Canada.

ACAR, "Escritorio Local de Esmeraldas: Programa para o Ano Agrícola 1964/65". ACAR, Belo Horizonte, MG, Brasil

Alves, Eliseu R.A. (1963), "Desenvolvimento do Projeto Gado de Leite: Escritório Local de Esmeraldas", Divisao de Informacao da ACAR, Belo Horizonte, Brazil.

Bordenave, Juan D. (1966) Sociological and Psychological Factors Related to Information Seeking Among Farmers of the Brazilian Northeast, disertación doctoral, Michigan State University.

Brander, Lowel and Bryant Kearl (1964), "Evaluation for Congruence as a Factor In Adoption Rate of Innovations", Rural Sociology, Volumen 29, N°3, pp.228-303.

Carneiro Geraldo G., et al (1956), "A Bacia Leiteira de Belo Horizonte", Separata Arquivos da Escola Superior de Veterinaria, Universidade de Minas Gerais, Brazil, Vol. IX.

Deutschmann, Paul and Mendex Alfredo (1962), Adoption of New Foods and Drugs In Cholena: A Preliminary Report, (mimeographed), San José, Costa Rica: Programa Interamericano de Información Popular.

Deutschmann, Paul and Fals Borda Orlando (1963), Communication and Adoption in an Andean Village, San José Costa Rica: Programa Interamericano de Información Popular.

Diegues Junior, Manuel (1960), Regioes Culturais do Brasil, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Rio de Janeiro, Brasil: Ministerio de Educacao e Cultura.

Emery, F.E. and O.A. Oeser (1958), Information, Decision and Action: A study of the Psychological Determinants of Changes in Forming Techniques, New York: Cambridge University Press.

Fonseca, Luiz and Bryant Kearl (1960) "Comprehension of Pictorial Symbols: An Experiment in Rural Brazil", Dept, of Agricultural Journalism, Bulletin N°30 University of Wisconsin, Madison.

Hobbs, Daryl J. (1960), Factors Related to the Use of Agricultural Chemicals on Iowa Farms. M.S. Thesis, Ames, Iowa State University.

Katz, Elihu and Paul F. Lazarsfeld (1955), Personal Influence, New York: The Free Press.

Klapper, Joseph T. (1960), The Effects of Mass Communications, Illinois: The Free Press of Glencoe.

Knight, Frank H. (1948), Risk, Uncertainty and Profit, Houghton Mifflin Co., 7th Edition.

Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson and Hazel Gaudet (1948), The People's Choice, New York: Columbia University Press.

Lazarsfeld, Paul F. and Herbert Menzel (1963), "Mass Media Personal Influence" in The Science of Human Communication, New York: Basic Books, Inc.

Lerner, Daniel (1958), The Passing of Traditional Society, New York: The Free Press of Glencoe.

Lionberger, Herbert F. (1964), "Needed Research on the Structure of Interpersonal Communication and Influence in Traditional Rural Societies", Paper presented at the First Inter-American Research Symposium on the Role of Communications in Agricultural Development, México City, México, Oct. 5-13, 1964.

Lipman, Aaron and A. Eugene Havens (1965), "The Colombian Violencia: An Ex Post Facto Experiment", Social Forces, Volumen 44, Number 2, pp 238-245.

Merton, Robert K. (1957), Social Theory and Social Structure, New York The Free Press of Glencoe.

Mosther, Arthur T. (1955), A Case Study of the Agricultural Program of ACAR in Brazil, Technical Cooperation in Latin American, The National Planning Association.

Mosther, Arthur T. (1957), Technical Cooperation Latin American Agriculture, Chicago: The University of Chicago Press.

Myren, Delbert T. (1962), The Rural Communications Media as a Determinant of the Diffusion of Information about Improved Farming Practices in Mexico, (mimeografiado), New York: The Rockefeller Foundation.

Myren, Delbert T. (1964), "The Role of Information in Farm Decisions under Conditions of High Risk and Uncertainly", paper presented at the first Inter-American Symposium on the Role of Communications in Agricultural Development, Mexico City, Mexico, Oct 5-13, 1964.

Parsons, Talcott, and E.A. Shills, (1953), Toward a General Theory of Action, Cambridge, Massachesetts Harvard University Press.

Rogers, Everett M. (1962), Diffusion of Innovations, New York: The Free Press of Glencoe.

Stuckert, Robert P. (1958), "A configurational Approach to Prediction", Sociometry N°21, pp. 225-237

Wagley, Charles (1963), An Introduction to Brazil, New York: Columbia University Press".

ESTUDIO SOBRE LA EFICACIA DE DIVERSOS MEDIOS DE COMUNICACION

EN LA REALIZACION DE UNA CAMPAÑA DE DIVULGACION*

Por:
Fernando Monge S. **

INTRODUCCION

El decreto No. 755 promulgado por el Gobierno Colombiano en Junio de 1967 trata de agrupar a los campesinos en "Asociaciones de Usuarios de Servicios Públicos" con el objeto de poder ofrecer crédito, asistencia técnica, y demás servicios, en forma más centralizada, a través de estas asociaciones.

Para llevar a la práctica este decreto, naturalmente, se hace necesario que los campesinos entiendan los alcances y ventajas del mismo, y en consecuencia, se inscriban como usuarios en los lugares señalados por el Gobierno. Con este objeto el Ministerio de Agricultura organizó una campaña de divulgación por diversos medios de comunicación que, según experiencias anteriores, llegan al campesino en mayor o menor grado.

El presente estudio tuvo por objeto originalmente, determinar la eficacia de la prensa, la radio y los volantes en dos sub-culturas colombianas, la Cundi-Boyacense y la Antioqueña-Caldense, utilizando dos tipos de mensaje: uno de orientación "humana" en que se utilizó el lenguaje típico de la región proporcionando la información en forma de experiencia vivida por un campesino de un municipio cercano, y otro de orientación "técnica" en que se proporcionó la misma información pero no como experiencia vivida por un campesino y sin tomar en cuenta el lenguaje, modismos, o acento típicos.

El diseño original, sin embargo, tuvo que modificarse en vista de que en cuatro -4- de los municipios incluídos en el experimento, intervino un factor extraño que no fué tomado en cuenta en la planificación del mismo. En estos cuatro -4- municipios, la buena voluntad excesiva de los Alcaldes hizo que salieran a hacer campaña por medio de sus altoparlantes, lo cual lógicamente alteró el diseño original, pero produjo efectos inesperados que se describen más adelante.

---

* Los autores agradecen la colaboración tanto técnica como financiera del Ministerio de Agricultura de Colombia, en especial la de los Drs. Eduardo Ramos y Mario Suárez, Asesores del Ministro.

** El Dr. Monge es actualmente Jefe de la Unidad de Comunicaciones del IICA-CIRA. El presente estudio se realizó como "Trabajo de Grupo" durante el Curso Anual sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria que dictó el IICA-CIRA en 1967. Son co-autores del estudio los señores Eligio García, Blas Felipe Morán, José Araujo Nunes, Felipe Ochoa, Alvaro Olarte, José Augusto Russo y Luis Guillermo Uribe.

No existe mucha literatura sobre estudios específicos que se hayan realizado en Latinoamerica y que sean partimente al presente estudio. De la búsqueda de literatura realizada, un trabajo que resalta por la similaridad de la metodología con la de este trabajo, es el de Spector, Torres, Lichtenstein y Preston (7) quienes ralizaron en Ecuador una comparación de la eficacia de la radio, de las ayudas audio-visuales y de una combinación de los dos tratamientos anteriores. Estos autores concluyen que la radio es especialmente eficaz en promover las prácticas de bajo costo y de resultados claramente perceptibles entre las mujeres. Es también eficaz en indicar a la gente a participar en prácticas gratuitas como las de vacunación e inmunización. Sin embargo, pra la realización de obras colectivas y que implican una inversión considerable y de resultados mediatos, la forma de "otros medios" en combinación es más efectiva entre los hombres.

Brown y Kearl (2) hacen resaltar la importancia del factor relevancia local de la información impartida y anotan que la estructura de la comunicación masiva determina hasta qué punto los medios masivos están en capacidad de ofrecer contenido de relevancia local. Sugieren también que "a pesar de las aparentes economías de la centralización, una red de comunicaciones especializada y descentralizada puede ser una inversión más útil que otra masiva descentralizada."

El enfoque de este estudio fué principalmente el de dilucidar, desde el punto de vista práctico, la eficacia relativa de los diversos medios de comunicación incluídos, pero además tratar de interpretar los resultados obtenidos desde el punto de vista teórico tomando como marco de referencia el modelo de la toma de decisiones presentado por uno de los autores (5) en otra publicación.

MATERIALES Y METODOS

1o. Sub-Culturas

Se escogieron dos -2- regiones para la realización del experimento: La de Antioquia-Caldas (incluyendo el nuevo departamento del Quindío, de reciente creación), y la de Cundinamarca-Boyacá, por tratarse de regiones que poseen diferencias considerables en cuanto a la manera de ser de sus habitantes, cultura, costumbres, etc. Esta diferencia es no solamente notable a simple vista, sino que ha sido objeto de estudios especializados como el de Everett Hagen (3)

2o. Mensajes

Utilizando la misma información central, se elaboraron dos tipos de mensajes: uno en que se enfoca la información como experiencia vivida por un campesino, utilizando además el lenguaje y modismos típicos de la región (Mensaje "Humano") y otro en que se imparte la misma información pero de manera "neutral", sin utilizar los detalles antedichos (Mensaje "Técnico")*.

3o. Medios de Comunicación

Se utilizaron tres -3- medios de comunicación: radio, prensa y volantes.

4o. Selección de los Municipios

Para la selección de los municipios se tuvo en cuenta principalmente su volumen de población rural, y se trató, en la medida de lo posible, de buscar municipios con otras características similares. A continuación se presenta una descripción somera de cada uno de los municipios incluídos en el estudio:

ANGELOPOLIS: Se halla ubicado al sur-oeste del Departamento de Antioquia a una distancia de 57 Kmts de la ciudad de Medellín. Tiene una temperatura promedio de 18 grados centígrados y una altura sobre el nivel del mar de 1.900 metros.

---

* Los mensajes para cada uno de los tratamientos se transcriben en el Anexo 1.

Según datos del último censo de Julio de 1964 (DANE) tiene 4.716 habitantes en la zona rural.

En cuanto a centros educativos posee diez -10- escuelas primarias de las cuales ocho -8- son rurales. Tiene un hospital atendido por un -1- médico.

En general los habitantes de este municipio trabajan en faenas agropecuarias, siendo la principal explotación el café.

Posee servicios de agua, luz y alcantarillado.

BELMIRA: Está ubicado al norte del Departamento de Antioquia a una distancia de 68 Kmts de Medellín. Su temperatura promedio es de 16 grados centígrados y su altura sobre el nivel del mar es de 2.400 metros.

Según el censo de 1964 tiene una población rural de 4.494 habitantes (DANE).

Posee veintidos -22- escuelas primarias de las cuales diez -10- se hallan en zona rural.

No existe hospital. Hay servicios de agua, luz y alcantarillado. Municipio esencialmente ganadero.

CAICEDO: Localizado al noroeste del Departamento de Antioquia a una distancia de 204 Kmts de Medellín. La temperatura promedio es de 19 grados centígrados y está a una altura sobre el nivel del mar de 1.850 metros.

Su población rural es de 4.786 habitantes.

Cuenta con quince -15- escuelas primarias, ocho -8- de ellas rurales.

Existe centro de salud y posee servicios de agua, luz y alcantarillado.

Es un municipio esencialmente agrícola siendo la principal base de la economía el café.

CONCEPCION: Está ubicado en la parte central del departamento de Antioquia a una distancia de 75 Kmts de Medellín. La temperatura promedio es de 20 grados centígrados y está a una altura sobre el nivel del mar de 1.847 metros.

Según el censo de 1954 (DANE) tiene 4.420 habitantes de población rural.

Tiene trece -13- escuelas primarias, once -11- de ellas rurales.

Posee hospital pero no está en servicio.

Existen servicios de agua, luz y alcantarillado. La base de su economía gira alrededor del cultivo de papa y ganado de leche.

MARULANDA: Se halla localizado en la parte oriental del departamento de Caldas a una distancia de 129 Kmts de Manizales. La temperatura promedio es de 15 grados centígrados y se halla a una altura sobre el nivel del mar de 2.825 metros.

Según el censo de 1964 (DANE) tiene 4.956 habitantes localizados en zonas rurales. Tiene diez -10- escuelas primarias, ocho -8- de ellas rurales.

Existe hospital y servicios de agua, luz y alcantarillado.

Su economía se basa en el cultivo de papa y ganado lanar con 5.000 ovinos y plantas de procesamiento de lana. Existe una cooperativa ovina.

SALENTO: Está ubicado al norte del departamento del Quindío a una distancia de 15 Kmts de Armenia. La temperatura promedio es de 15 grados centígrados y está a una altura sobre el nivel del mar de 1.895 metros.

Posee diez -10- escuelas primarias, de las cuales siete -7- son rurales.

Hay servicios de agua, luz y alcantarillado. También posee un pequeño hospital.

Su economía se basa en la Ganadería, principalmente lechera. Agricultura en menor escala.

CERINZA: Está ubicado al norte del departamento de Boyacá a 78 Kmts de Tunja, capital de este departamento. La temperatura promedio es de 13 grados centígrados y su altura sobre el nivel del mar es de 2.675 metros.

Según datos del censo de 1964 (DANE) tiene 4.416 habitantes en la zona rural.

Tiene servicios de agua, luz y alcantarillado. Su principal fuente de la economía es el cultivo de hortalizas.

CHINAVITA: Localizado al sur del departamento de Boyacá a una distancia de 67 Kmts de Tunja.
Tiene una temperatura promedio de 21 grados centígrados y se encuentra a una altura sobre el nivel del mar de 1.740 metros.

Según el censo de 1964, tiene 4.915 habitantes en la zona rural.

Posee servicios de agua, luz y alcantarillado. La base de su economía es la agricultura.

TIRAVITOBA: Se halla ubicada en la parte oriental del departamento de Boyacá, a una distancia de 90 Kmts de Tunja. Temperatura promedio 14 grados centígrados y altura sobre el nivel del mar 2.508 metros.

Según el censo de 1964 (DANE) tiene 4.919 habitantes en la zona rural.

Posee servicios de agua, luz y alcantarillado.

Economía basada en explotaciones agrícolas: trigo, papa; también ganadería principalmente de leche.

SUTAMARCHAN: Localizado al occidente del departamento de Boyacá a 73 Kmts de Tunja. Temperatura 19 grados centígrados. Altura: 2.150 metros.
Población: 4.834 habitantes en la zona rural
Servicios: agua, luz y alcantarillado

El cultivo del trigo es la base de su economía

TIBACUY: Ubicado al sur del departamento de Cundinamarca a 87 Kmts de Bogotá.

Temperatura: 20 grados centígrados
Altura: 1.890 metros
Población: 4.782 habitantes en zona rural
Servicios de agua, luz y alcantarillado.

Economía basada en agricultura: café y ganadería

TIBIRITA: Ubicado al oriente del departamento de Cundinamarca distante de Bogotá 125 Kmts.

Temperatura: 20 grados centígrados
Altura: 2.010 metros
Población Rural : 4.696 habitantes

Principal fuente de su economía, agricultura: maíz, fique y caña de azúcar.

La localización de los municipios dentro del país se presenta en los mapas anexos.

5o. *Aplicación de los Tratamientos*

Para la aplicación de los tratamientos de radio se hizo necesario considerar también que éstos estuvieron aislados de los demás para evitar superposición de tratamientos. Por esta misma razón se utilizaron emisoras de alcance local.

Con anterioridad a la aplicación de los tratamientos, se hizo una investigación exploratoria para determinar la frecuencia de sintonía de las emisoras que llegaban a los municipio de radio. De éstas se escogieron las dos emisoras de mayor sintonía y se pasó el mensaje cuatro -4- veces diariamente durante una -1- hora en la mañana temprano y una -1- hora en la noche.

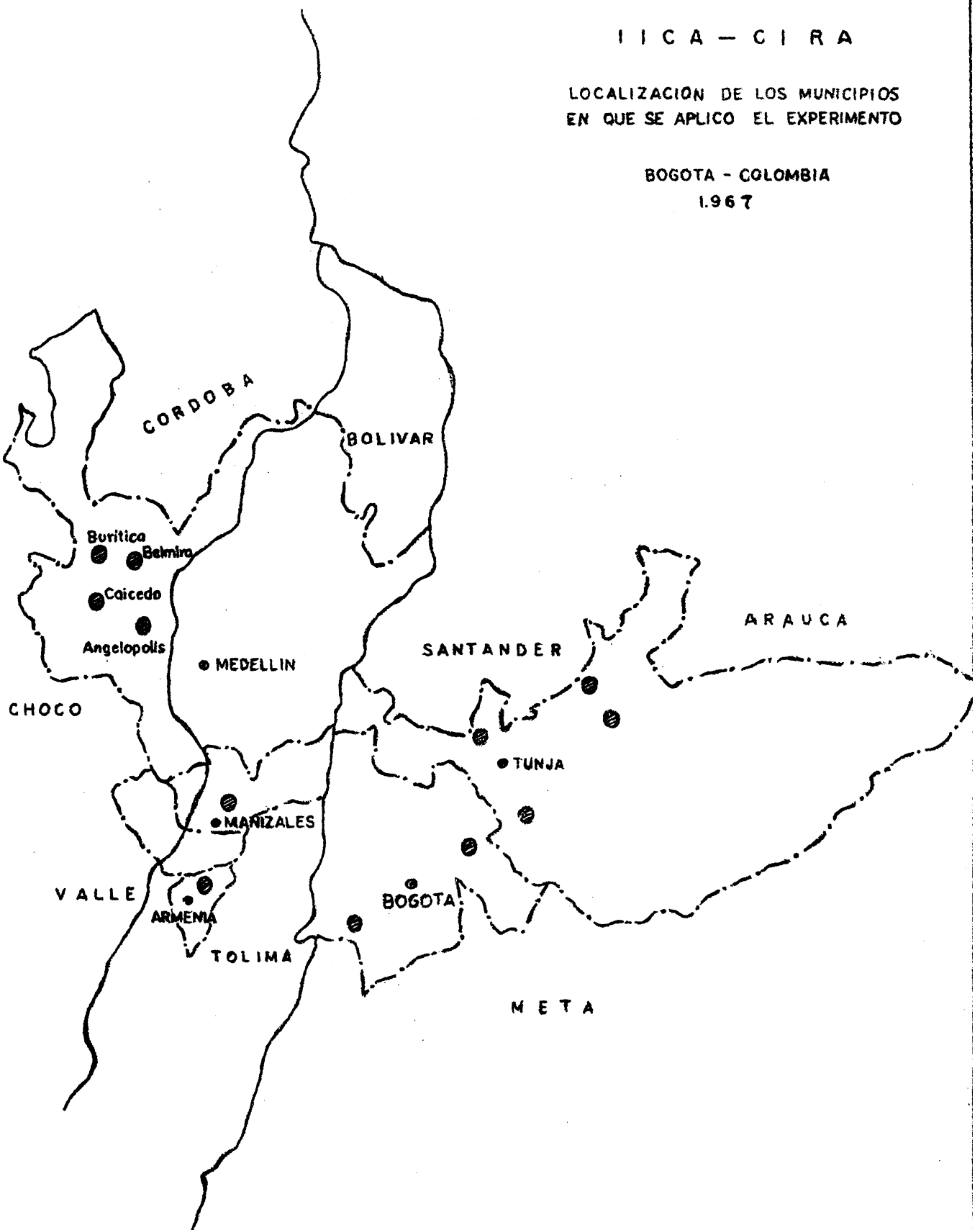
Con respecto a los municipios de prensa, también se recogió información sobre la circulación de periódicos en cada uno, antes de realizar el tratamiento.

Este consistió en adicionar un suplemento (una página entera) a todos los periódicos que circulan en el municipio.

Para los tratamientos tanto de prensa como de volantes, se hicieron dos aplicaciones con intervalo de diez -10- días entre una y otra. Se procuró escoger los días domingos en que los campesinos van, por lo general, a la cabecera del municipio y compran el periódico. En el caso de los volantes, sin embargo, se hizo además un recorrido por las veredas del municipio repartiéndolos ya sea desde un automóvil (cuando había caminos) o personalmente.

Se consideró que el mensaje escrito (prensa y volantes) tiene un efecto secundario de difusión que balancearía hasta cierto punto la frecuencia diaria del mensaje radial.

Cabe anotar que el tratamiento de volantes pudo ser hecho por medio de aviones. La FAC ofreció esta colaboración, pero por eventualidades de última hora los aviones no estuvieron listos en la fecha indicada, por lo cual hubo que utilizar los automóviles del Ministerio de Agricultura y del ICA en la realización de esta tarea.

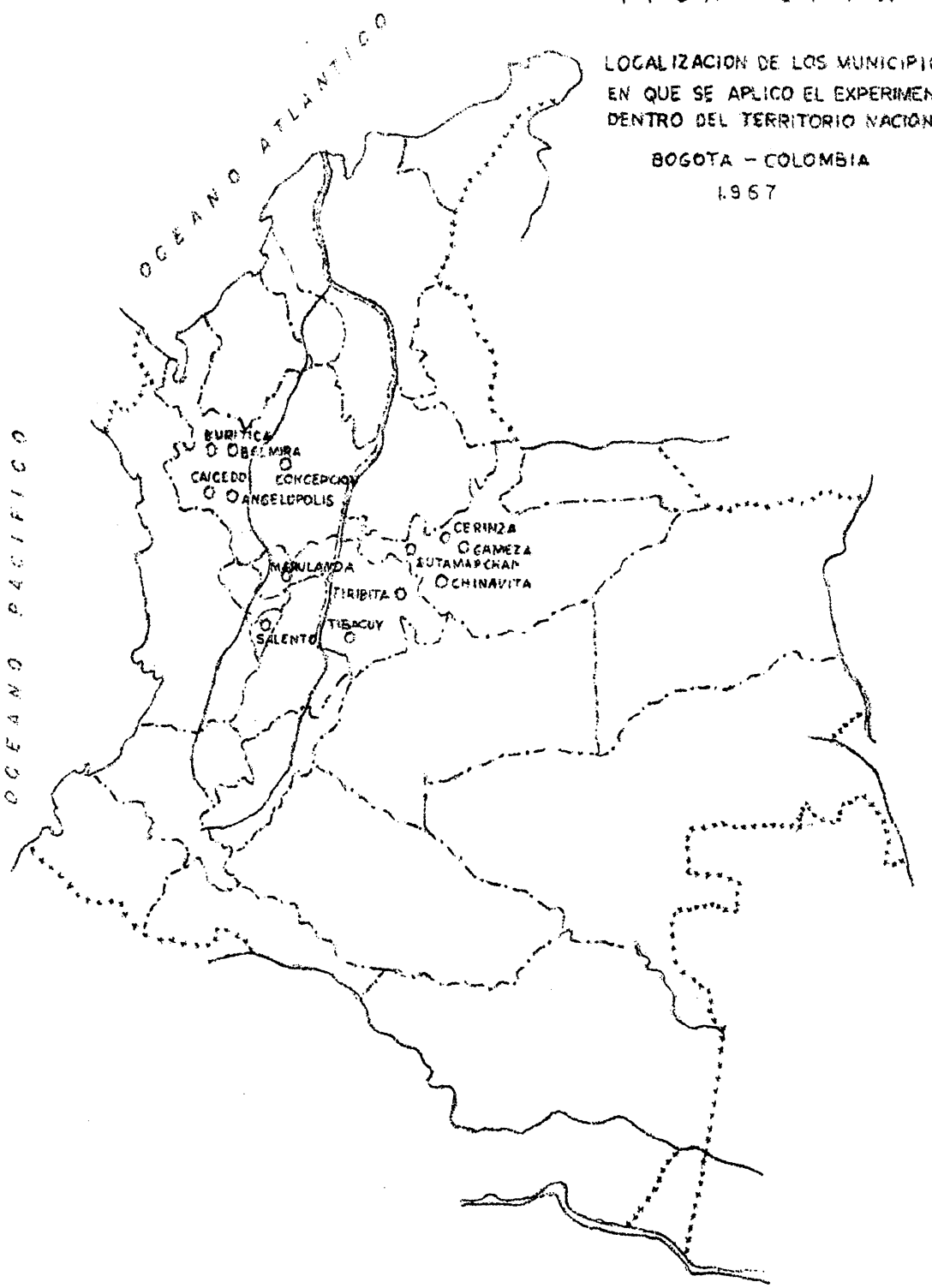


I I C A – C I R A

LOCALIZACION DE LOS MUNICIPIOS EN QUE SE APLICO EL EXPERIMENTO DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL

BOGOTA – COLOMBIA

1.967



RESULTADOS

En la Tabla 1 se expone el número de personas inscritas por municipio de residencia, de acuerdo con el tratamiento realizado en cada uno de ellos. También se anota la población rural de cada municipio y la frecuencia de inscripción por mil habitantes.

TABLA 1. *Número de Personas inscritas en los diversos Municipios durante el período de aplicación de los tratamientos.*

MUNICIPIO	TRATAMIENTO MEDIO	TRATAMIENTO MENSAJE	No. INSCRITOS	POBLACION RURAL*	FRECUENCIA por Mil Habits.
Ant. Caldas					
Salento	Radio	Humano	4	5.179	0.77
Marulanda	Radio	Técnico	0	4.956	0.00
Concepción	Prensa	Humano	0	4.420	0.00
Angelópolis	Prensa	Técnico	0	4.716	0.00
Belmira	Volantes	Humano	2	4.494	0.44
Caicedo	Volantes	Técnico	3	4.786	0.62
Buriticá	Testido (1)		13	4.588	2.83
Cund. Boyacá					
Sutamarchán	Radio	Humano	2	4.834	0.41
Tibacuy	Radio	Humano	1	4.782	0.21
Tibirita	Prensa	Humano	5	4.696	1.06
Chinavita	Prensa (1)		95	4.925	19.29
Cerinza	Volantes (1)		229	4.416	51.85
Firavitoba	Volantes	Técnico	5	4.919	1.02
Gámeza	Testigo (1)		17	4.978	3.41
TOTALES			376	66.689	

* Datos del DANE, Censo de 1964, Colombia

(1) En estos Municipios los Alcaldes hicieron campaña por altoparlantes.

Tomando en cuenta que cuatro -4- tratamientos tuvieron la intervención de un factor extraño, no se pudo realizar el análisis de varianza previsto para determinar los efectos de las distintas variables y sus interacciones. Sin embargo, se realizaron varios tipos de análisis, según lo permiten los datos obtenidos, para investigar si existen diferencias: 1) entre la región de Antioquia-Caldas y la de Cundinamarca-Boyacá; 2) entre los municipios que recibieron mensaje "humano" o mensaje "técnico"; y 3) entre los municipios que recibieron la información por radio, prensa, volante, altoparlantes, altoparlantes más prensa, y altoparlante más volantes.

1o. *Antioquia - Caldas vs. Cundinamarca - Boyacá*

Utilizando todos los municipios incluídos en el experimento (con excepción de aquéllos en que intervino el tratamiento de altoparlantes), se sacó el promedio de las frecuencias de inscripción por mil habitantes, en cada una de las regiones. Estos promedios se compararon por medio de una prueba de *t*, cuya tabla resumen se expone a continuación:

TABLA 2. *Comparación de las frecuencias de inscripción por habitantes basada en los promedios para Antioquia-Caldas y Cundinamarca-Boyacá*

Antioquia - Caldas			*Cundinamarca - Boyacá*		
Suma de X	=	1.83	*Suma de X*	=	2.69
Suma de X^2	=	1.17	*Suma de X^2*	=	2.35
Promedio	=	.30	*Promedio*	=	.67
Variancia	=	.12	*Variancia*	=	.18

t Tabular (8 grados de libertad)=2.31 (.05 prob)

t calculada = 1.4 N.S.

2o. *Mensaje "Técnico vs "Humano"*

Siguiendo el mismo procedimiento descrito para la comparación entre las dos regiones, se hizo una prueba *t* para los promedios de los municipios que recibieron mensaje "técnico" o mensaje "Humano. La Tabla 3. presente el resumen de este análisis:

T A B L A 3. *Comparación de las frecuencias de inscripción por mil habitantes basada en los promedios de los municipios que recibieron mensaje "técnico" y de aquellos que recibieron mensaje "humano."*

MENSAJE "TECNICO"			MENSAJE "HUMANO"		
Suma de X	=	1.83	Suma de X	=	2.68
Suma de X^2	=	1.44	Suma de X^2	=	2.08
Promedio	=	.37	Promedio	=	.54
Variancia	=	.19	Variancia	=	.16

t tabular (8 grados de libertad)= 2.31(.05 Prob.)
t calculada = .64 N.S.

3o. *Medios de Comunicación*

Para el análisis de la influencia de los diversos medios de comunicación se hizo promedio de aquellos municipios que recibieron la información por el mismo medio de comunicación y luego se estandarizó esta cifra a un nivel de 5.000 habitantes de población rural, que es el nivel aproximado de todos los municipios escogidos para la investigación. Esta operación es necesaria porque se utilizó *Chi* Cuadrado para el análisis, y este valor es proporcional al tamaño de la muestra.

En la Tabla 4 se presentan las frecuenicas de inscripción por 5.000 habitantes de acuerdo a los medios de comunicación utilizados.

TABLA 4. Frecuencia de Inscripción por Medios de Comunicación Utilizados

TRATAMIENTO	FRECUENCIA (por 5.000 Habts.)
Radio	1.75
Prensa	1.80
Volantes	3.50
Altoparlantes	15.65
Altoparlantes y Prensa	96.45
Altoparlantes y Volantes	259.30
TOTAL	378.45

En las siguientes tablas se presentan varios análisis de Chi Cuadrado realizados con estos datos.

TABLA 5. Comparación de todos los Tratamientos según Medios de Comunicación Empleados.

TRATAMIENTO	FRECUENCIA OBSERVADA	FRECUENCIA TEORICA ESPERADA (1)	Chi CUADRADO
Radio	1.75	63.07	59.62
Prensa	1.80	63.07	59.52
Volantes	3.50	63.07	56.26
Altoparlantes	15.65	63.07	35.65
Altoparlantes y Prensa	96.45	63.07	17.66
Altoparlantes y Volantes	259.30	63.07	610.53
			X^2 =839.24 (sig. .001)

(1) Bajo la suposición de que todos los tratamientos fueran igualmente eficaces.

Según este análisis, las diferencias son significativas, y por inspección se puede ver que el grupo de Prensa, Radio y Volantes presenta frecuencias mucho más bajas que los otros tratamientos. En consecuencia, para mayor seguridad en cuanto a la localización de las diferencias significativas, se hicieron los siguientes análisis adicionales:

TABLA 6. *Comparación de los tratamientos de Radio, Prensa y Volantes (1)*

TRATAMIENTO	FRECUENCIA OBSERVADA	FRECUENCIA TEORICA ESPERADA	Chi CUADRADO
Radio	1.75	2.35	.01
Prensa	1.80	2.35	.01
Volantes	3.50	2.35	.56
			X^2 = .58 N.S.

(1) *A pesar de que la prueba de Chi Cuadrado no es precisa con frecuencias teóricas menores que 5, el valor obtenido es tan pequeño que se puede afirmar que las diferencias encontradas en realidad no son significativas.*

TABLA 7. *Comparación de los tratamientos de Radio, Prensa, Volantes y Altoparlantes*

TRATAMIENTO	FRECUENCIA OBSERVADA	FRECUENCIA TEORICA ESPERADA	Chi CUADRADO
Radio	1.75	5.67	2.71
Prensa	1.80	5.67	2.64
Volantes	3.50	5.67	.83
Altoparlantes	15.65	5.67	17.57
			X^2 = 23.75 (sig. .001)

T A B L A 8. Comparación de los tratamientos de Radio, Prensa, Volantes y Altoparlantes más Prensa

TRATAMIENTO	FRECUENCIA OBSERVADA	FRECUENCIA TEORICA ESPERADA	Chi CUADRADO
Radio	1.75	26.87	23.48
Prensa	1.80	26.87	23.39
Volantes	3.50	26.87	20.32
Altoparlantes más Prensa	96.45	26.87	180.18
			X^2 = 247.37 (sig. .001)

T A B L A 9. Comparación de los tratamientos de Radio, Prensa, Volantes y Altoparlantes más Volantes

TRATAMIENTOS	FRECUENCIA OBSERVADA	FRECUENCIA TEORICA ESPERADA	Chi CUADRADO
Radio	1.75	66.59	63.13
Prensa	1.80	66.59	63.04
Volantes	3.50	66.59	59.77
Altoparlantes más Volantes	259.30	66.59	557.70
			X^2 = 743.64 (sig. .001)

T A B L A 10. Comparación de los tratamientos de Altoparlantes, Altoparlantes más Prensa y Altoparlantes más volantes.

TRATAMIENTO	FRECUENCIA OBSERVADA	FRECUENCIA TEORICA ESPERADA	Chi CUADRADO
Altoparlantes	15.65	123.80	91.16
Altoparlantes más Prensa	96.45	123.80	6.04
Altoparlantes más Volantes	259.30	123.80	148.30
			X^2 = 245.50 (sig. .001)

Del análisis estadístico presentado, se desprende el siguiente resumen de los resultados:

1. No hay diferencias significativas entre las dos sub-culturas incluídas, Antioquia-Caldas y Cundinamarca-Boyacá.

2. No hay diferencias significativas atribuíbles al tipo de mensaje (humano o técnico).

3. No hay diferencias significativas entre los tratamientos de Prensa, Radio y Volantes considerados separadamente.

4. Existen diferencias siginificativas cuando se realiza el análisis incluyendo, además de los tratamientos mencionados, cualquiera de los que incluyen Altoparlantes, ya sea solos o en combinación con otro tratamiento.

5. Al considerar los tratamientos de Altoparlantes sólos y en combinación, se encontraron también diferencias significativas.

DISCUSION

Desde el punto de vista práctico, los datos recogidos para este estudio indican que el medio de comunicación más eficaz (dentro de los incluídos en el experimento) para conseguir que los campesinos ejecuten una acción promovida por una campaña de divulgación, es el uso de Altoparlantes por parte de las autoridades locales. Parece, sin embargo, que existe una interacción entre este medio y la Prensa o los Volantes, ya que el efecto es significativamente más pronunciado en los tratamientos combinados.

Los tratamientos de Prensa, Radio y Volantes no muestran diferencias significativas, a pesar de que por inspección de los datos se puede advertir un posible efecto mayor para el tratamiento de Volantes (Tabla 6). Esto podría explicarse por la novedad que causa este medio de difusión, mientras que la prensa y la radio son, hasta cierto punto, medios habituales en el campesino Colombiano. Sin embargo, estos resultados son puramente tentativos y no se pueden afirmar categóricamente ninguna diferencia por el momento.

Siguiendo esta línea de razonamiento, también se debe anotar que el hecho de no haberse encontrado diferencias significativas entre las dos sub-culturas, así como entre los dos tipos de mensajes empleados, no debe tomarse como definitivo, ya que el tiempo de realización del experimento fué tal vez corto para que se manifestara el efecto. Es posible que, al repetir el ensayo y utilizando el diseño original, pero intensificando el período de aplicación de los tratamientos, y sobre todo, dando mayor tiempo para que los campesinos se inscriban, se encuentren diferencias significativas*.

Por el momento se puede afirmar, con base en los datos del presente estudio, que si se desea obtener resultados rápidos, el medio más eficaz parece ser el uso de Altoparlantes (solos, o mejor aún, en combinación) por parte de las autoridades locales.

En términos de teoría, estos resultados pueden interpretarse desde el punto de vista de la toma de decisiones siguiendo el modelo presentado por Monge (6) en otra publicación. Este modelo enfatiza la función del proceso deliberativo de los individuos que se enfrentan a una situación problemática.

---

* El presente estudio estuvo limitado en tiempo por tratarse de una actividad de enseñanza dentro del Curso Anual que ofrece el IICA-CIRA

"A manera de explicación de este modelo, la información coloca al individuo en una situación problemática e inmediatamente se establecen procesos de deliberación en su mente. Esta deliberación se hace en términos de la situación existencial, que incluye no solamente las características objetivas, reales del problema, sino que también está influenciada por los valores del individuo que operan en su percepción peculiar de la situación. Pero además, la naturaleza específica del proceso deliberativo es la de que, al ser hecho en términos de la disponibilidad y posibilidad de utilización de los medios existentes para la solución del problema, produce la formulación de un objetivo inmediato que es, en realidad, un plan de acción..." "... las consecuencias de la acción constituyen nuevas entradas de información que modifican la situación existencial, y el proceso se inicia nuevamente sobre la base de la nueva situación modificada..." (6).

En el presente experimento se utilizó como variable dependiente una acción que los campesinos debían realizar: ir al lugar indicado e inscribirse como usuarios. Además de la objetividad que este hecho imparte al estudio, se trataba también de separar en la medida de lo posible, lo que podemos denominar "buenos deseos" o decisiones que yacen en el plano puramente mental, cognoscitivo, de aquéllas decisiones que llegan, en realidad, a traducirse en acción. En este sentido Monge (6) anota:

"En este esquema la decisión se define como el resultado mental de la deliberación. En consecuencia, el proceso que hemos ilustrado en el modelo, no siempre es completo debido a la peculiar habilidad de los humanos de suspender la acción y buscar 'nuevas entradas de información' que permitan llegar a la etapa de acción. El individuo entrará en esta etapa (acción) cuando el producto de la deliberación sea la formulación de un objetivo inmediato, o sea, de un plan de acción. Sin embargo, éste no es el único camino por el cual se llega a la acción. Si consideramos la deliberación como una variable que, como tal, puede tomar diversos valores, el comportamiento habitual o impulsivo se explicaría en términos de valores mínimos, incluyendo el valor de cero, que tomaría la variable deliberación. Posiblemente la coerción o uso de la fuerza para obligar a tomar decisiones, tendría un papel similar en lo que se refiere a rebajar las alternativas para deliberación que entran en el proceso".

Cómo encajan los presentes resultados en este esquema teórico?

En primer lugar, la índole de los diversos medios de comunicación permite mayor o menor deliberación en cuanto a un problema. El individuo que recibe un mensaje que dice "inscríbase como usuario" por la radio o la prensa o los volantes, tiene mucho tiempo para deliberar, por más que el mensaje esté escrito de tal forma que le incite a actuar. Más aún, las alternativas que entran en el proceso deliberativo son muchas y muy variadas, tan variadas como la multitud de otros problemas que, por decirlo así, compiten por atención en su mente. No es difícil, entonces, que el resultado de la deliberación sobre asociarse o no en un tipo de organización que, por otro lado, es difícil de entender (dada la mentalidad campesina y el nombre poco familiar de "usuario"), no es difícil, repetimos, que el resultado sea el de suspender la acción.

Cabe preguntarse, dada la situación existencial en que viven los campesino, si en realidad este "pedido" de que se asocien para hacer uso de los servicios públicos constituye realmente un problema para ellos. De todas maneras parece justificado pensar que para una persona que afronta en muchos casos problemas de subsistencia (4), de ganarse literalmente "el pan cotidiano", la situación problemática que puede crear un estímulo como el de las Asociaciones de Usuarios, sea por lo menos débil. Y si el problema es percibido como un problema débil y el medio de comunicación usado para invitar a la acción permite que otros problemas más álgidos tomen primacía en el proceso deliberativo, el resultado en gran mayoría de los casos va a ser la suspensión de la acción.

Cómo se explica, entonces, que el tratamiento de altoparlantes solos tenga mayor efecto? Los factores que diferencian este medio de los otros que se utilizaron son principalmente tres: 1) Su relevancia local, (2), o en otras palabras, la mayor personalización impartida a la información por tratarse de un medio de comunicación considerado por los campesinos como algo propio de su pueblo y que, por tanto, se percibe como que atañe en mayor grado a sus inquietudes y problemas; 2) la manera como se lo utilizó, (por lo menos en los municipios del experimento); es decir que, cuando el Alcalde salió a hacer su campaña llevaba los medios necesarios para que los campesinos se inscriban (las tarjetas de inscripción) y estos medios estuvieron disponibles simultáneamente con la difusión del mensaje; y 3) el hecho de que sea la autoridad local quien emite el mensaje. Este último factor tiene, naturalmente, gran importancia, ya que trae consigo otros factores que cambian la naturaleza de la situación existencial, e incluso la naturaleza misma del problema. La impersonalidad de la radio, por ejemplo, contrasta grandemente con la presencia del Alcalde que solicita esta acción. Hasta cierto punto se puede decir que hay un elemento de coerción en esta situación (la presencia de la autoridad local), el cual ya no permite mayor deliberación sobre las asociaciones de usuarios sino más bien sobre las relaciones con la autoridad local.

Por esta razón se puede pensar que la naturaleza misma del problema sobre el cual delibera el campesino haya cambinado. Ya no se trata de las Asociaciones de Usuarios, de sus ventajas o desventajas. La situación problemática creada se sintetiza más bien alrededor de las relaciones con la autoridad, con todo el complejo de temores y deseos de complacer por parte del campesino, que esto trae consigo.

Lógicamente, cuando este medio poderoso en si mismo, se aplica en combinación con otros, el efecto es aún mayor. Este fenómeno parece indicar que la principal función tanto de la prensa como de los volantes (y probablemente de la radio) es la de llamar la atención sobre la idea que se piensa difundir: pero necesitan de un medio más personalizado, más local en cuanto a la forma en que es percibido por la audiencia, y que incluya aún ciertos elementos de coerción, para que la acción llegue a realizarse rápidamente. Según este experimento, la interpretación dada a la función de prensa y volantes, es la de "preparadores del terreno", por lo menos para los casos en que el estímulo informativo por sus características intrínsecas, coloca al individuo ante una situación problemática relativamente débil. Naturalmente, esta función de la prensa y volantes (que posiblemente podría extenderse a la radio) muy probablemente cambiaría si el estímulo informativo tiene mayor fuerza. Así se explicarían los casos de "psicosis colectivas" causados en ciertas ocasiones por algunos programas de radio, como por ejemplo, el citado y analizado por Cantril (1) en New York.

Dentro de este enfoque teórico, sería interesante probar algunas hipótesis que, entre otras, se desprenden de este estudio:

1. Con un estímulo informativo que es percibido como relativamente débil, la probabilidad de acción disminuye proporcionalmente con el tiempo que se permite para deliberación.

2. La probabilidad de acción aumenta en la medida en que se proveen los medios físicos de realizarla simultáneamente con el mensaje.

3. La probabilidad de acción aumenta en forma directamente proporcional con el grado en que se percibe el medio de comunicación como personal y de relevancia local.

4. La probabilidad de acción aumenta en la medida en que el estímulo informativo se percibe como fuerte.

RESUMEN

Se realizó un experimento en las regiones de Cundinamarca-Boyacá y Antioquia-Caldas con el objeto de investigar la eficacia de la prensa, radio y volantes como medios de comunicación en una campaña de divulgación. Se utilizaron dos tipos de mensaje: uno de enfoque local que utilizaba el acento típico y otras características regionales y otro de enfoque más bien impersonal. El diseño original del experimento, sin embargo, tuvo que ser alterado ya que algunos Alcaldes Municipales hicieron campaña por altoparlantes en cuatro municipios experimentales. El análisis estadístico, por tanto, se modificó para ajustarse a lo que los datos permitían y se incluyen los municipios en que hubo intervención de los Alcaldes como otro tratamiento de altoparlantes, ya sea solos, o en combinación con prensa o con volantes. Los resultados muestran que el medio de comunicación más eficaz en una campaña en que se desea que los campesinos tomen acción, son los altoparlantes solos, o mejor aún en combinación. No se encontraron diferencias significativas entre la radio, la prensa o los volantes considerados separadamente, ni entre las dos subculturas o los dos tipos de mensaje. Sin embargo, se encontró una diferencia significativa entre altoparlantes sólos o en combinación. Desde el punto de vista práctico, por tanto, estos resultados muestran que el mejor medio de comunicación para una campaña de este tipo son los altoparlantes utilizados por las autoridades locales, y su combinación con otros medios masivos parece producir un efecto todavía mayor. Desde el punto de vista teórico estos resultados se interpretan dentro del modelo presentado por Monge en otra publicación sobre la Toma de Decisiones.

LITERATURA CITADA

1° CANTRIL, HADLEY. La invasión de los Marcianos. In: Schramm, Wilbur (Ed.) Proceso y Efectos de la Comunicación Colectiva. Quito, Ecuador, CIESPAL 1964. pp. 355-366.

2° BROWN, MARION & BRYANT, KEARL. Comunicación y Desarrollo: El Problema de la Relevancia Local y Funcional. Universidad de Wisconsin, mimeografiado de circulación restringida. La versión inglesa se sometió para publicación. Septiembre, 1967 p.16.

3° HAGEN, EVERETT. El Cambio Social en Colombia. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo. 1963. p.108.

4° KEARL, BRYANT. Communications in Economic Development. University of Wisconsin Land Tenure Center, Research Paper N°7, September 1965. p.12.

5° MONGE, FERNANDO. Centro de Documentación e Información por Computador Electrónico: Una idea para Estimular la Lectura Técnica. IICA-CIRA Mimeografiado N°91, Agosto 1967 pp. 1-10.

6° _____. La Información en la Toma de Decisiones. En: Manual de Consulta para Instructores. Campaña Nacional de Organización Campesina, Ministerio de Agricultura de Colombia, Bogotá, Julio 1967. pp. 37-45.

7° SPETOR, PAUL. TORRES, AUGUSTO, LICHTENSTEIN, STANLEY & PRESTON HARLEY. Comunicación y Motivación en Desarrollo Comunal: Un Experimento. Quito, Ecuador, Institute for International Services (IFIS), Noviembre de 1963. p. 114

" A N E X O 1 "

TEXTOS DE LOS MENSAJES UTILIZADOS PARA LOS DIVERSOS TRATAMIENTOS

RADIO "HUMANO"

LOCUTOR: Parece usted muy contento hoy Rómulo

ROMULO: No es para menos sumerced, hoy me apuntaron en la Alcaldía de Monguí* como usuario.

L: Entonces usted ya forma parte de las Asociaciones de Usuarios.

R: Como lo oye sumerced, de ahora en adelante en menos que canta un gallo puedo conseguir crédito, ayuda de los veterinarios y agrónomos y muchos otros servicios.

L: Felicitaciones Rómulo, y ahora que está inscrito como usuario qué piensa hacer en favor de los otros campesinos

R: Voy a decirles a los vecinos de mi vereda que se hagan apuntar también como usuarios

L: Muy bien, dígales que pueden inscribirse en la Caja Agraria, en el INCORA, en el INA, en la Federación de Cafeteros y en la Alcaldía Municipal.

R: Ah! no solo eso ahora voy a decirles que para progresar rapidito nada mejor que hacerse apuntar como usuarios.

---

* En el Departamento de Antioquia se utilizó el Municipio de Salamina.

RADIO "TECNICO"

Amigo campesino, si usted ha utilizado los servicios de la Caja Agraria, del INCORA, del INA, o de cualquier otra Institución de Gobierno, usted es un USUARIO de los servicios que presta el Estado a los campesinos y por tanto debe formar parte de las Asociaciones de Usuarios. Pero si usted no ha utilizado los servicios de estas Entidades, SI está en capacidad de usarlos siempre que se inscriba como usuario potencial.

Para inscribirse tiene que llenar el formulario que le suministran en las oficinas de cualquiera de las Instituciones Oficiales que prestan sus servicios al campesino o en la Alcaldía de su localidad.

En las Asociaciones de Usuarios a las que usted puede pertenecer si se inscribe como usuario, podrá conseguir crédito, ayuda de los agrónomos y veterinarios y muchos otros servicios que le ayudarán a mejorar la producción de su finca.

Amigo Campesino, si quiere que lo atiendan, atienda usted este llamado, hágase anotar como usuario y adquiera el derecho de pertenecer a las Asociaciones de Usuarios.

PRENSA "HUMANO"

El contenido de la página "Humana" se sintetiza así:

1. Todos los artículos (dos principales) están redactados en forma de entrevista al campesino. Uno de ellos es Antioqueño y el otro Boyacense.

2. En estos artículos se enfatiza:

   a. La importancia de inscribirse como usuario

   b. La forma y manera como cada uno de los entrevistados hizo para inscribirse.

   c. Las ventajas de haberse inscrito (escuelas, educación, crédito, asistencia técnica, médica y social, etc.)

3. Formulario (tarjeta) para la inscripción

4. Fotografías de los campesinos entrevistados en que se puede apreciar su distinto lugar de procedencia. Estas fotografías muestran a los campesinos en el campo durante una faena usual de cultivo.

PRENSA "TECNICO"

El contenido de la página de prensa con mensaje "Técnico" se puede sintetizar en la siguiente forma:

1. Instrucciones para la inscripción

2. Formulario (tarjeta) de inscripción

3. Diversos lugares en donde el campesino puede inscribirse

4. Artículos detallados de todas las operaciones que hay que realizar para inscribirse,

5. Fotografías de temas no específicamente conectadas con la campaña:

   a. Una campesina con un niño, mal vestida, y sin techo

   b. Un agrónomo que, a través de un puente acompaña a un campesino a su parcela. El agrónomo lleva un trípode.

   c. Un campesino a quien le habla un agrónomo en cañaveral.

VOLANTE "HUMANO"

Rómulo sí la supo hacer...

Anteayer entrevistamos a Rómulo Villegas en su finca del Municipio de Monguí, y esto es lo que nos dijo:

"Hoy estoy muy contento porque me hice apuntar en la Alcaldía de Monguí como usuario. Así es que de ahora en adelante, en menos que canta un gallo puedo conseguir crédito, ayuda de los veterinarios y de los agrónomos, y muchos otros servicios más que da el Gobierno".

Entonces le preguntamos: "Ahora que ya está inscrito en las Asociaciones de Usuarios, ¿qué piensa hacer en favor de los otros campesinos?", y él nos dijo: "Voy a decirles a los vecinos de mi vereda que se hagan apuntar también como usuarios, porque es bien fácil. Solamente hay que ir a cualquier oficina de la Caja Agraria, del INCORA, del INA, de la Federación de Cafeteros, o cualquier otra oficina del Gobierno y hacerse apuntar. Ahora que también se puede ir a la Alcaldía Municipal y ahí también le pueden apuntar a uno como Usuario.

Y es que para progresar rapidito, nada mejor que hacerse apuntar como usuario. No cuesta nada y uno consigue muchas cosas para que la finca produzca más.

Para el Municipio de Antioquia-Caldas se utilizó Salamina en lugar de Monguí.

La cosa es muy fácil...

Amigo campesino, si usted ha utilizado los servicios de la Caja Agraria, del INCORA, del ANA, o de cualquier otra Institución de Gobierno, usted es un USUARIO de los servicios que presta el Estado a los campesinos y por tanto debe formar parte de las Asociaciones de Usuarios. Pero si usted no ha utilizado los servicios de estas Entidades, Ud. está en capacidad de asociarse siempre que se inscriba como usuario potencial.

Para inscribirse tiene que llenar el formulario que le suministran en las oficinas de cualquiera de las Instituciones Oficiales que presten sus servicios al campesino o en la Alcaldía de su localidad.

En las Asociaciones de Usuarios a las que usted puede pertenecer si se inscribe como usuario, podrá conseguir crédito, ayuda de los agrónomos y veterinarios y muchos otros servicios que le ayudarán a mejorar la producción de su finca.

Amigo Campesino, si quiere que lo colaboren, atienda usted este llamado, luchemos unidos como usuario y adquiera el derecho de pertenecer a las Asociaciones de Usuarios.

EL EQUILIBRIO EN EL CONTENIDO DE PRENSA EN FUNCION DE LA IMPORTANCIA DE PROBLEMAS AGRICOLAS*

Por:
Herman Felstehausen**

El propósito de esta presentación es en primer lugar describir los tipos de problemas que son importantes para la agricultura Colombiana, e indicar luego hasta qué punto estos problemas son discutidos en la prensa Colombiana. Con el objeto de efectuar una evaluación en este sentido será necesario primero hacer una lista de los principales problemas de las fincas Colombianas y describir brevemente sus características y el por qué de su ocurrencia.

Los problemas que confronta la población rural resultan directamente de:

1.- tratar de manejar los procesos de producción en la finca, en contra de restricciones físicas económicas y ambientales,

2.- participar en funciones de la comunidad y actividades colectivas que proveen a la finca con servicios tales como carreteras, mercados, escuelas, crédito y otros insumos necesarios para complementar la producción interna de la finca y

3.- relaciones entre personas como miembros de la familia del agricultor o con otras personas dentro y fuera de la comunidad.

Debido a que la agricultura es principalmente un proceso mecánico y biológico, hay una fuerte tendencia a tratar solo en términos de sus problemas técnicos de producción. 1/ Este es un error bajo condiciones de desarrollo. Cualquier discusión con agricultores en Colombia, por ejemplo, o una simple revisión a la investigación acerca de problemas agrícolas siempre revela numerosos problemas a nivel de la finca que no son de una naturaleza puramente biológica o técnica.

---

* Este artículo es una adaptación de un seminario presentado a reporteros y redactores agrícolas Colombianos, en el Ministerio de Agricultura en Bogotá, el 16 de Mayo de 1968. El seminario fué patrocinado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.

** Profesor Asistente y Director del Land Tenure Center en Colombia, un programa de la Universidad de Wisconsin patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional.

1/ Este, por supuesto, es el caso en las ciencias físicas y biológicas, pero hay además una fuerte tradición en las ciencias sociales a enfocarse en la tecnología, especialmente en su adopción. Véase Everett M. Rogers, Diffusion of Innovations. New York: The Free Press of Glencoe (1962).

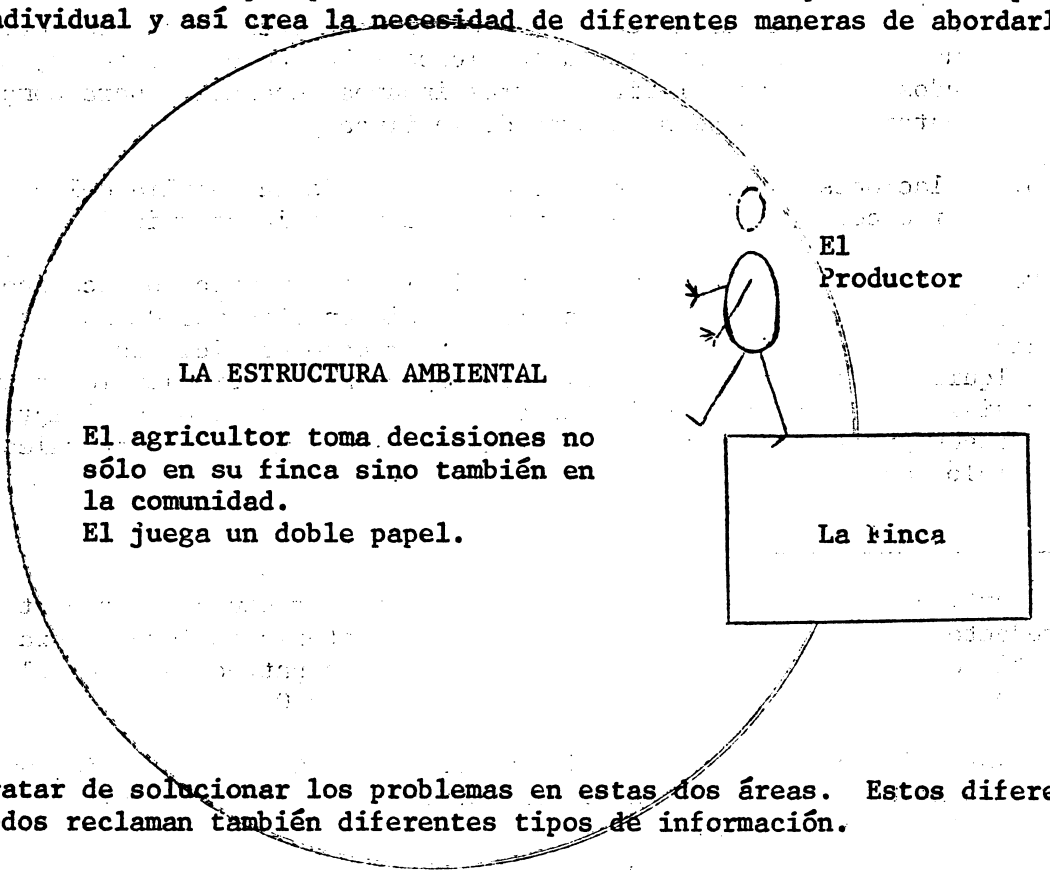
Para comprender este concepto plenamente, es necesario comprender de dónde provienen los problemas. Esbozamos la agricultura como un proceso que consiste de fincas, productores y una estructura ambiental dentro del cual se realizan cada producción y decisión. 2/ El siguiente diagrama ilustra estas relaciones.

El productor es el actor en esta estructura y es él quien reconoce o "siente" los problemas. Dejando a un lado el hecho de que él puede tener problemas personales o familiares, sus problemas agrícolas se hallan en dos campos:

1. la finca -- cuando trata de organizar y manejar procesos de producción y

2. la estructura ambiental -- cuando trata de organizar y regular servicios comunales, inversiones de infraestructura, y otras funciones de grupo que ayudan o estorban sus actividades individuales en la finca.

Esta distinción entre la finca y la estructura es importante porque estos dos campos presentan diferentes clases de problemas al productor individual y así crea la necesidad de diferentes maneras de abordarlos al



tratar de solucionar los problemas en estas dos áreas. Estos diferentes métodos reclaman también diferentes tipos de información.

2/ Para una discusión adicional ver: Arthur T. Mosher, Gettings Agriculture Moving. New York: Frederick A. Praeger (1966).

Los problemas a nivel de finca son controlados en su mayoria por decisiones individuales. Esto es, el productor actuando independientemente puede decidir qué cultivos sembrar, cuánto fertilizante utilizar, cuándo cosechar, cuándo vender, y qué hacer con el ingreso que resulta anualmente. El hecho de que las decisiones a nivel de finca son casi todas individuales es de capital importancia para las agencias de información, extensionistas, medios noticiosos y otros que dan consejos técnicos a los agricultores.

Esto significa que los problemas a nivel de finca serán eliminados o resueltos convenciendo o informando a los administradores de las fincas, uno por uno. En el caso de que un agricultor no use insecticidas, una agencia de información puede hacer que él los utilice de dos maneras: experimentando en su propia finca o a través de persuasión. Si el agricultor decide actuar, puede resolver este problema o uno semejante, simplemente yendo al mercado, comprando el material y aplicándolo; todas estas son decisiones individuales.

Pero qué sucede si el agricultor se enfrenta a un problema estructural ? Digamos que necesita una carretera para su finca, como muchas otras fincas colombianas, para que él pueda llevar su producción al mercado. Persuadir al agricultor de su necesidad no resolverá los problemas de transporte. El agricultor una vez convencido, no puede ir al mercado y mandar hacer un sistema de carreteras. El conocimiento de métodos de construcción de carreteras y de financiación tampoco son suficientes. Para estas situaciones son necesarios diferentes métodos de comunicación. 3/

Problemas estructurales son aquellos que los agricultores confrontan juntos y deben resolver por medio de acción de grupo. Muchas decisiones en agricultura son del tipo estructural o de grupo. Ellas incluyen decisiones acerca de la operación del sistema educacional, servicios de salud pública, carreteras y transporte, servicios de investigación agrícola, servicios públicos, y procedimientos gubernamentales como impuestos, control de inversiones públicas, administración de justicia, registro de propiedad, y tareas gubernamentales similares.

Cuando surgen problemas en estas áreas estructurales como frecuentemente sucede, el individuo es incapaz de resolver los problemas por acción o decisión individual.

3/ El punto de vista de esta discusión es el de que no toda la información es persuasiva. La información puede ser también una presentación neutral y objetiva de alternativas dejando en libertad al que toma la decisión de escoger una de las alternativas basado en su situación y sus necesidades. Ver, por ejemplo: Richard F. Carter, "On Defining Communication," artículo presentado a la Sociedad Nacional para Estudios de Comunicación, Chicago, Illinois, Diciembre 30, 1966.

Sin embargo, estos problemas deben resolverse para lograr un bienestar rural y producción agrícola contínuos. Así como las agencias de información deben comprender cómo las decisiones individuales tienen lugar para hacer su información útil, de la misma forma ellas deben entender cómo tienen lugar las decisiones de grupo con el fin de suministrar información útil en el área estructural. Las dos características de mucha información agrícola individual son: la mayoría de esta información es en un sentido técnico y frecuentemente es persuasiva. Pero cuando los agricultores en una comunidad necesitan una carretera por ejemplo, la persuasión y la tecnología no son suficientes.

Esto es porque las decisiones de grupo son tomadas sólo por medio de estructuras organizacionales. Antes de que una comunidad pueda resolver su problema de carreteras (a pesar del hecho de que todos los miembros de la comunidad pueden estar de acuerdo en cuanto a lo que necesitan) debe formar un medio por el cual los intereses colectivos del grupo puedan ser reportados y tabulados. Esto implica algún tipo de maquinaria organizacional.

Ya que los instrumentos organizativos son una parte necesaria de la toma de decisiones de grupo, una función importante de las agencias de información encargadas de problemas estructurales es suministrar información acerca de cómo organizar y cómo llegar al concenso de grupo.

Algunas clases de problemas estructurales son permanentes (como educación y transporte); por esta razón vale la pena establecer y mantener organizaciones permanentes con una maquinaria de información estable y activa. Las organizaciones permanentes son llamadas gobierno.

Debe señalarse que el modelo precedente de toma de decisiones de grupo no se aplica en todas partes. Si las decisiones referentes a infraestructura son tomadas por dictadores, entonces el dirigir información al grupo es probablemente de menor importancia. Además, si la mayoría de las decisiones estructurales son delegadas a tecnócratas o planificadores, como en el caso de Colombia, entonces la utilidad de suministrar información con propósitos de concenso es mínima.

Estos comentarios a cerca de la naturaleza de la toma de decisiones estan dirigidos principalmente para ayudar a comprender dónde se toman las decisiones de la finca, así como para entender el papel de la información en la solución de problemas.

Utilizando la distinción entre decisiones individuales y decisiones de grupo se han dividio los problemas suministrados por agricultores colombianos, y también aquellos suministrados por expertos agrícolas que han estudiado el país, en dos grupos. La lista siguiente de problemas individuales fué obtenida revisando los informes de investigación agrícola del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, del Ministerio de Agricultura, de la Universidad Nacional, y la Universidad del Valle, incluyendo información proveniente de encuestas con agricultores Colombianos. 4/

4/ Para referencias ver: Luis de J. Pérez Cordero, Bibliografía del Sector Agropecuario Colombiano. Bogotá, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (1967). Los datos de campo provienen principalmente de estudios realizados por L.Harlan Davis, Emil B. Haney, Jr. , James E, Grunig y Herman Kelstehausen, todos del Land Tenure Center de Colombia.

Problemas individuales frecuentemente reportados en Colombia

1. Los agricultores carecen de información

2. Los agricultores carecen de conocimientos de administración

3. Los agricultores carecen de ahorros personales

4. Los agricultores carecen de influencia política y expresión de grupo.

5. Los agricultores carecen de recursos de tierra

6. Los agricultores escogen insumos físicos inapropiados

7. Los agricultores aplican tecnología inapropiada

8. Los agricultores tienen valores sociales tradicionales

9. Los agricultores tienen actitudes negativas hacia los negocios y la administración

10. Los agricultores tienen hábitos ignorantes.

El examen de los mismos estudios nos suministra además una lista de problemas estructurales. En los informes de investigación, estos problemas fueron frecuentemente mencionados como de mayor urgencia que los problemas individuales de tecnología agrícola.

Problemas infraestructurales que confrontan los agricultores Colombianos

1. Distribución de la tierra -- los grandes y pequeños agricultores no tienen igual acceso a la tierra,

2. Mercados -- hay una carencia de standares y controles, márgenes frecuentemente grandes, algunas veces capacidad y acceso limitados,

3. Carreteras -- la mayoría de las fincas no son accesibles por carreteras,

4. Información técnica -- información técnia apropiada es escasa y pobremente distribuída,

5. Créditos institucionales -- son escasos para algunos tipos de fincas y para algunas áreas.

6. Trabajo -- la mano de obra hábil es escasa, la calidad del trabajo es baja.

7. Servicios de la comunidad -- servicios tales como educación, salud, y energía eléctrica son extremadamente escasos en áreas rurales,

8. Instrumentos de grupo -- la población rural no tiene sistemas organizacionales disponibles que ellos puedan usar para planificar, contruir, financiar, y administar servicios infraestructurales.

9. Insumos físicos -- son algunas veces escasos y frecuentemente mal distribuídos,

10. Clima y suelos -- son frecuentemente inapropiados para la producción intensiva.

Hay evidencias que demuestran que los extensionistas agrícolas colombianoa consideran los problemas estructurales más importantes que los problemas individuales de la finca. A un grupo de 100 candidatos para posiciones en extensión en Colombia se les pidió enumerar lo que ellos consideraban los problemas más importantes que confronta la agricultura colombiana. 5/ Las cinco respuestas más comunes en orden de frecuencia fueron:

1. Hay una escasez de tecnología apropiada para las fincas,

2. Es difícil obtener crédito o capital para inversiones en la finca,

3. Los campesinos son gente de escasa educación,

4. La tierra agrícola esta mal distribuída.

5. Hay una escasez de facilidades y oportunidades educacionales, para los campesinos.

Nótese que todos los puntos excepto el número 3 representan problemas estructurales, y aún el número 3 es el resultado de fallas estructurales. Estas respuestas son sorprendentes de candidatos a trabajos de extensión ya que ellos han sido entrenados para trabajar casi exclusivamente en problemas de tecnología de la finca y que se les requerirá restringir muchos de sus esfuersos a aquellos campos cuando tomen posiciones con agencias de extensión.

Podemos regresar ahora a la pregunta: Hasta qué punto el contenido de la prensa colombiana refleja los problemas individuales y estructurales importantes de la agricultura colombiana? La información para contestar esta pregunta es sustraida de un estudio hecho por Jaime Gutierrez en 1965 que reporta el contenido agrícola de los principales períodicos de Bogotá. 6/ Gutiérrez desarrolló categorías del material para noticias agrícolas y midió las pulgadas de columna del espacio dedicado para cada categoría de material en El Tiempo, El Espectador, El Siglo y la República, todos diarios Bogotanos, y una muestra del contenido de la publicación agrícola semanal, El Campesino. El período estudiado fué Enero 17 a Mayo 2, 1965. Los diarios generalmente imprimian noticias agrícolas los sábados y los domingos.

5/ De un curso sobre métodos de extensión dictado por el autor a candidatos para el Instituto Colombiano Agropecuario, en Bogotá, Mayo de 1968.

6/ Jaime Gutierrez, "Estudio sobre Análisis de Contenido y Legibilidad de las Páginas Agrícolas en Cinco Diarios Colombianos" Madison, Wis.; Tesis para obtener el título de Master, no publicada; Departamento de Periodismo Agrícola, Universidad de Wisconsin (Junio 1966).

Los resultados de este estudio de los diarios son agrupados con El Campesino, colocado separadamente ya que es un periódico esencialmente agrícola y contine una mayor cantidad de noticias agrícolas.

TABLA I. PULGADAS DE COLUMNA DE NOTICIAS AGRICOLAS EN CUATRO DIARIOS BOGOTANOS Y UN SEMANARIO AGRICOLA PARA EL PERIODO DE ENERO 17 A MAYO 2 DE 1965.

Categoría de noticias agrícolas (en orden de importancia, para los diarios)	*Pulgadas de columna para diarios*	*Pulgadas de columna El Campesino*	*Orden en El Campesino*
1. Reuniones y actividades organizacionales de grandes agricultores	1130	114	6
2. Programa gubernamentales y comercio exterior	1052	544	3
3. Cultivos	984	736	2
4. Avicultura	659	66	8
5. Ganadería	523	223	5
6. Programas públicos para ayuda a la agricultura	458	820	1
7. Mercado y precio	339	250	4
8. Control de plagas	306	63	9
9. Necesidades educacionales rurales y otros programas rurales	234	79	7
10. Piscicultura	171	40	10

Los diarios reflejaron considerable variación en la distribución del contenido, para algunos tópicos pero en las áreas de producción agrícola frecuentemente estuvieron estrechamente de acuerdo.

He aquí dos ejemplos:

TABLA 2. EJEMPLOS DE VARIACION EN ESPACIO DEDICADO A DOS TOPICOS ENTRE LOS PERIODICOS

Clasificación de Tópicos	PERIODICOS				
	EL TIEMPO	EL ESPECTADOR	EL SIGLO	LA REPUBLICA	EL CAMPESINO
1.		x	x		
2. cultivos	x	x	x	x	x
3.				x	
4. reuniones y organizaciones	x				
5.					x
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					

Hay algunas dificultades para hacer la comparación entre problemas y de lo que se ocupa la prensa, ya que el análisis del contenido de Gutiérrez no fué hecho con las mismas categorías que se han discutido. Gutiérres encontró que la prensa dedicaba la mayor parte de su espacio para noticias agrícolas, para reuniones, artículos de tipo de relaciones públicas, actividades nacionales gubernamentales, problemas técnicos de producción y algunas noticias de crédito, insumos, mercados, y unos cuantos problemas estructurales rurales. A la mayoría de los problemas estructurales, sin embargo, se les prestó poca atención. En otras palabras, parece que los periódicos colombianos no realizan esfuerzos especiales para escoger el contenido agrícola en base a lo que expertos y agricultores consideran que son las principales áreas problematicas.

Los editores junto con comentarios del estudio de Gutiérrez suministran algunas claves en cuanto al por qué es este el caso. Primero que todo, los diarios carecen del personal editorial necesario para desarrollar reportajes seleccionados y resumidos. Ellos dependen primordialmente de boletines de prensa para su contenido agrícola. Los boletines de prensa, por otra parte, son suministrados por organizaciones agrícolas nacionales

que tienden a hacer énfasis en actividades oficiales y profesionales -- de ahí una fuerte concentración de noticias a cerca de reuniones y grupos profesionales.

Segundo, los diarios en este estudio circulan principalmente en Bogotá y otras grandes ciudades. No son muy leídos por campesinos y trabajadores rurales, así que los editores son reticentes a usar espacio costoso para cubrir ampliamente problemas rurales. 7/

Estos dos factores aún no explican por qué algunos interrogantes estructurales reciben tan poca atención en el análisis total. Parece existir dos explicaciones adicionales. Una, es que algunos tópicos, tales como educación, fueron cubiertos probablemente en otros tipos de artículos en el periódico. El otro es, que los científicos agrícolas, técnicos y escritores han enfatizado la naturaleza "individual" y "técnica" de la producción y toma de decisiones agrícolas por tan largo tiempo que muchos reporteros, editores, planificadores y administradores simplemente no consideran los problemas estructurales cuando presentan información agrícola. Aún allí hay poca duda de que agricultores y técnicos están conscientes de estos problemas, como ha sido evidente por el número de veces que han sido mencionados en estudios rurales y otros informes. Esta es una paradoja grave. Las agencias de información y extensión no pueden seguir pretendiendo que no están interesadas en problemas estructurales si la agricultura del país ha de ser desarrollada.

Los periódicos están en una posición única para jugar un papel importante en las tres áreas de información básica para el tratamiento de problemas estructurales. Ellos pueden alentar y asistir los esfuerzos organizacionales entre los agricultores, pueden suministrar información técnica necesaria para decisiones tanto de grupo como individual y pueden utilizar sus capacidades periodísticas para colaborar en el proceso de tabulación de la opinión y aceleramiento de las decisiones colectivas. Esta labor, por supuesto, no puede ser enteramente nacional. Los diarios no pueden suministrar los detalles individuales que cada comunidad necesita para resolver sus propios problemas educacionales, de salud o de transporte. Por esta razón hay una fuerte sugerencia en el sentido de que es necesario que la prensa cubra los medios locales y regionales para el desarrollo agrícola. 8/

Fuese la que fuese el área cubierta por la prensa, aún es posible presentar aquí una guía para reporteros y editores interesados en un método simple y práctico de usar el análisis de contenido para ayudar a suministrar información más completa y uniforme de los principales problemas agrícolas de Colombia -- estructurales e individuales.

7/ Entrevistas del autor con editores de El Tiempo, y El Espectador

8/ Marion R. Brown y Bryant E. Kearl, "Mass Communication and Economic Development," Land Tenure Center. Universidad de Wisconsin (mimeógrafiado).

Primero, prepare una lista de problemas agrícolas. Los dos problemas mencionados en este artículo pueden servir como guía.

Junto a la lista de problemas, deje espacio para columnas marcadas en semanas o meses. A medida que cada edición del periódico es publicada, señale el número de artículos impresos acerca de cada problema. Entonces se comienza un plan para cubrir aquellos problemas que recibieron la menor atención. De esta manera se puede planear y desarrollar con tiempo la información que se piensa cubrir. La siguiente tabla dá un ejemplo del cuadro de trabajo propuesto.

TABLA 3. CUADRO PARA CONTROL DEL CONTENIDO DE LAS NOTICIAS DE ACUERDO A LOS PRINCIPALES PROBLEMAS AGRICOLAS

PROBLEMA	ARTICULOS PUBLICADOS POR EDICION						
	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	ETC.
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							
9.							
10.							

Este tipo simple de guía puede también ser utilizado en publicidad para determinar qué tipos de productos agrícolas reciben mayor atención. Este tipo de análisis es algunas veces útil para dirigir a los directivos publicitarios hacia nuevos productos.

PUBLICACIONES CITADAS

BROWN, MARION M. y KEARL, BRYANT E., "Mass Communication and Economic Development", Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin. (mimeógrafiado).

CARTER, R.F., "On Defining Communication", artículo presentado a la Sociedad Nacional para Estudios de Comunicación, Chicago, Illinois, Diciembre 30, 1966.

GUTIERREZ,J. "Estudio sobre Análisis de Contenido y Legibilidad de las Páginas Agrícolas en Cinco Diarios Colombianos." Madison, Wisconsin: Tesis para optar el título de Master, no publicada; Departamento de Periodismo Agrícola, Universidad de Wisconsin (Junio 1966).

MOSHER, A.J. Getting Agriculture Moving. New York: Frederick A. Praeger (1966).

PEREZ, LUIS DE J., Bibliografía del Sector Agropecuario Colombiano. Bogotá: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (1967).

ROGER, M.E., Diffusion of Innovations. New York: The Free Press of Glencoe (1962).

DISCURSO DE CLAUSURA

Alvaro Monroy C.
"El Espectador".

Señor doctor Llano, Secretario General del Ministerio de Agricultura, señores profesores del Seminario y demás miembros de la mesa:

Ante todo disculpas por los titubeos porque como hombre de la prensa no estoy acostumbrado a hablar ante el público, pero si acepté el encargo de mis colegas, fué por la sencilla razón de que me lo impusieron como una penitencia, ya que debido a diversas circunstancias en raras ocasiones tengo la oportunidad de acompañarlos.

Los periodistas agropecuarios que hemos concurrido a este Seminario, estamos satisfechos, ya que esto indica claramente que fuertes vientos de transformación soplan en todo el país.

Durante diez días hemos oido las magníficas exposiciones de los profesores Díaz Bordenave, Luiz Fonseca, Myren, Fernando Monge, Samper Gnecco, Hernan Felstehausen, Luis Zornosa Falla, Susana Amaya, y del propio Ministro de Agricultura Enrique Blair, quienes nos han dado a conocer análisis y experiencias que nosotros empíricamente hemos tratado de implantar en nuestro medio, en el afán de colaborar en el desarrollo de la actividad agropecuaria.

Si hemos de decir verdad, ninguno de mis colegas, ni yo, naturalmente, creemos que hayamos cumplido cabalmente los objetivos del periodismo agropecuario, por numerosas circunstancias y por las limitaciones y características propias del medio ambiente que nos rodea.

De todas maneras es satisfactorio que se haya establecido un fuerte vínculo entre los dirigentes oficiales de la actividad agropecuaria nacional y los periodistas, porque ello traerá beneficios al país.

Con estas enseñanzas y experiencias, pero siempre conservando y defendiendo la tan cara libertad de expresión; sin presiones ni de parte del Gobierno y de la actividad privada, sin entregas indebidas y antiéticas de parte nuestra, continuaremos colaborando en la tarea que se inició con el actual gobierno y que ojalá se prolongue en el futuro.

Para nosotros es halagador no solamente la organización y realización de Seminarios de este índole, sino la transformación palpable del Ministerio de Agricultura y Ganadería, lenta es cierto, debido tal vez a la mecánica política, pero segura.

El Ministerio que actualmente preside el doctor Blair, por años y años fué un fortín y refugio político que no realizó ninguna labor en beneficio del sector agropecuario, pero ahora esta sentando las bases para convertirse en una entidad técnica, dinámica, que planea, estudia y persigue incorporar efectivamente a la vida nacional a millones de campesinos que desde las épocas coloniales han vivido marginados de la sociedad.

Esperamos que esta cita sea regular, y esperamos, también, que nuestra colaboración, dentro de las normas de mutuo respeto, sirva para alcanzar los objetivos que todos anhelamos.

Muchas Gracias.

DISCURSO DE CLAUSURA

Dr. Enrique Llano Gómez
Secretario General
"Ministerio de Agricultura"

Señor doctor Alvaro Monroy, señores periodistas:

Esta si es una real eventualidad, porque solo la ausencia del señor Ministro Encargado, alguna razón tendrá, me coloca aquí para representar al Ministerio. Pero es muy agradable, porque conociendo la profunda satisfacción del doctor Enrique Blair, por el éxito de este Seminario; el pensamiento general de todas las directivas del Ministerio y del IICA-CIRA y los comentarios a través de los amigos y de parte de algunos periodistas, de su personal satisfacción, es un momento realmente interesante. Creo que debemos expresar un reconocimiento muy sincero al doctor Fernando Monge, a todos los profesores que intervinieron y a ustedes señores periodistas por haber atendido esta invitación, espero se repita dentro del menor tiempo posible. Las palabras del doctor Monroy, son suficientemente claras y de ellas quiero destacar algunos apartes:

1.- Que se conserve la total independencia de los periodistas en su labor informativa.

2.- Que es muy satisfactorio comprender como este grupo de personas, que por vocación han vivido compenetradas de la situación campesina de Colombia, consideren que se inicia una revolución en este campo, la más fundamental y esencial, como base para las demás transformaciones del país. El papel de los periodistas del sector agropecuario, es innegablemente de una fuerza arrolladora, que va a contribuir poderosamente a modificar situaciones que por tantas generaciones han estado estancadas.

Señores periodistas: muchas gracias por su asistencia, por haber entendido este deseo del IICA-CIRA y del Ministerio de Agricultura. Esperamos verlos reunidos aquí muy pronto para una segunda etapa, a fin de que podamos ir perfeccionando el sistema de comunicaciones en este ramo tan trascendental.

Que regresen ustedes a sus quehaceres con el convencimiento pleno de que se ha cumplido algo que beneficia a las clases menos favorecidas, hacia donde van encaminados todos estos esfuerzos.

El Ministro, espera que siempre continúen prestando este aporte en bien de las masas campesinas de Colombia.

Declaramos en consecuencia clausurado este certamen, que ha sido a mi modo de ver muy brillante.

Comienza Seminario de Periodistas Agrícolas

Mañana lunes se inicia el Seminario de Periodistas Agrícolas patrocinado por el Ministerio de Agricultura y con la participación de los periodistas especializados en este campo al servicio de la prensa nacional y de especialistas de la FAO y el Instituto Latinoamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A.

El temario definitivo para este seminario es el siguiente:

Mayo 6: Principales Problemas del Periodista Agrícola Colombiano. Discusión de Panel. Moderador: Dr. Fernando Monje.

Mayo 7: Función de la Comunicación en la Integración del Campesino a la Economía Nacional. (Dr. Delbert Myren).

Mayo 8: ¿En qué forma contribuye la Comunicación al Desarrollo? (Dr. Juan Díaz Bordenave).

Mayo 9: ¿En qué forma contribuye la Comunicación al Desarrollo? Casos y Experiencias de Colombia:

1. El periódico "El Campesino". (Dr. Luis Sornoza Falla)
2. Divulgación en el Incora. (Señorita Susana Amaya).
3. Extensión y Comunicación en ICA. (Dr. Eduardo Ramos)
4. Comunicaciones de la Caja Agraria.

Mayo 10: Géneros Periodísticos de alto poder persuasivo. (Dr. Juan Díaz Bordenave).

Mayo 11: Sábado libre.

Mayo 12: Domingo libre.

Mayo 13: ¿Qué se está investigando en Comunicación en América Latina? (Dr. Luis Fonseca).

Mayo 14: ¿Qué se está investigando en Comunicación en América Latina? Casos y Experiencias de Investigación:

1. Difusión de Innovaciones en el Brasil Rural. (Dr. Luis Fonseca).
2. Comprensión de Gráficos e Ilustraciones por los campesinos. (Dr. Luis Fonseca).
3. Eficacia de algunos Medios de Comunicación en una campaña de Divulgación. (Dr. Fernando Monje).

Mayo 15: El periodista y sus relaciones con las fuentes de Información. (Dr. Andrés Samper Gnecco).

Mayo 16: El equilibrio en el contenido en función de la Importancia de tópicos y problemas. (Dr. Herman Felstehausen)

Mayo 17: Mesa Redonda: ¿Cómo aumentar la penetración de la prensa en el medio rural y la contribución del Periodista al Desarrollo? (Dr. Enrique Blair Fabris) Moderador.

Mayo 18: Sesión plenaria: Conclusiones y Recomendaciones del Seminario.

Mañana a las 8 se Instala el Seminario para Periodistas

Mañana, como se informó oportunamente, a las 8 de la mañana, el ministro de Agricultura y Ganadería, Enrique Blair, instalará el seminario de periodistas agrícolas, y finalizará el 18 del presente; las deliberaciones se adelantarán de 8 a 10 de la mañana.

Conferenciantes

Los conferenciantes son los siguientes: Fernando Monje, Delbert Myren, Juan Díaz Bordenave, Luis Sornoza Falla, Susana Amaya, Eduardo Ramos, Luis Fonseca, Andrés Samper Gnecco y Hernán Felstehausen.

Temas

Los temas serán los siguientes: principales problemas del periodista agrícola colombiano; función de la comunicación en la integración del campesino a la economía nacional; ¿En qué forma contribuye la comunicación al desarrollo? Géneros periodísticos de alto poder persuasivo; ¿Qué se está investigando en comunicación en América Latina? El periodista y sus relaciones con las fuentes de información; equilibrio en el contenido en función de la importancia de tópicos y problemas, y mesa redonda sobre cómo aumentar la penetración de la prensa en el medio rural y la contribución del periodista al desarrollo.

El martes, en la sesión plenaria, se darán a conocer las conclusiones y recomendaciones del seminario, el cual se realiza con la colaboración del Ilca-Cira.

Bogotá, D. E., Martes 7 de Mayo de 1968

EL SIGLO—Información general

Seminario

BOGOTA. — Con un panel en el que se discutieron los principales problemas del periodismo agrícola colombiano, se inició en el Ministerio de Agricultura el primer seminario nacional de periodismo agrícola, organizado por esa entidad en colaboración con el IICA-CIRA. En la fotografía se aprecian el ministro Enrique Blair; el secretario general, Enrique Llano; el moderador del Panel, Fernando Monje, y los periodistas agrícolas Carlos Giraldo, Juan Lamus Cáceres, Alvaro Monroy y Orlando López. Al fondo, otros participantes.

Martes, 7 de Mayo de 1968

EL ESPECTADOR Diario de la Mañana

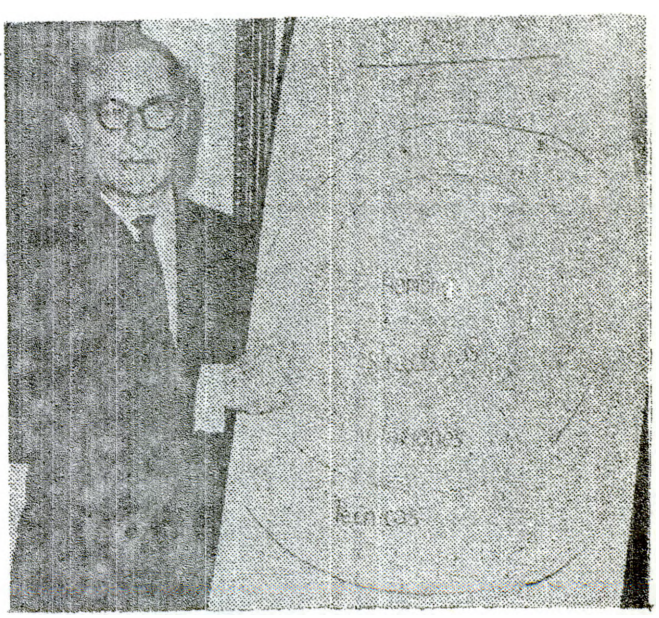
Seminario de Periodistas Agrícolas Instaló el Ministro de Agricultura

El ministro de Agricultura, Enrique Blair Fabris, instaló ayer el primer seminario para periodistas agrícolas, cuyas deliberaciones se prolongarán hasta el 18 del mes en curso.

En breve intervención, el ministro Blair destacó la importancia que tiene la realización de este evento, dada la significación que tiene el proceso de la comunicación, dentro del desarrollo socioeconómico del país. La comunicación constituye un factor fundamental para que la ciencia y la tecnología en materia agrícola y pecuaria llegue hasta la gran masa rural colombiana, dijo el ministro.

Añadió que los resultados de esta reunión serán ampliamente benéficos para el país, y podrán asegurar mecanismos más integrales para avances en el desarrollo del mismo, dentro del concepto del cambio de la transformación nacional.

Al seminario, durante el cual se discutirán diversos temas como la fundación de los órganos de información en la integración del campesino a la economía nacional, asisten cerca de 35 profesionales del periodismo hablado y escrito, tanto de Bogotá como de las principales ciudades colombianas.



B) No desentonemos. Digamos por lo tanto que el Seminario organizado y realizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha sido un acierto y un éxito.

¿Por qué? Sencillamente porque la mayoría de los periodistas agropecuarios de todo el país se han reunido a discutir sus problemas, y a conocer mediante conferencias y charlas nuevas técnicas, nuevos sistemas y normas para hacer un periodismo que realmente preste un servicio a los agricultores y ganaderos colombianos.

Entre los personajes que han alternado con los periodistas agropecuarios hay que mencionar al doctor Juan Díaz Bordenave, un profesional paraguayo, quien se ha ganado nuestro afecto y admiración, porque el hombre ha demostrado ampliamente sus conocimientos. Sus conferencias han sido verdaderas y provechosas cátedras.

Colombia Agrícola

Suplemento Semanal de LA REPUBLICA

Dirige: J. Lamus Cáceres — Bogotá, D.E. Domingo 12 de Mayo de 1968 — No. 37

LA COMUNICACION ES BASE DEL DESARROLLO

Declaró el Ministro Enrique Blair al instalar curso de periodistas agrícolas. - No hay estímulo en as industrias para publicaciones agropecuarias. - El campesino toma cerveza, pero no usa dentríficos. Hacienda colectiva para periodistas agrícolas. - Exito del curso organizado por el gobierno.

El lunes de la presente semana el Ministro de Agricultura, Enrique Blair, inauguró el curso para periodistas agrícolas, en el Salón de Actos del referido despacho, con asistencia de más de 40 periodistas agrícolas y no menos de sesenta funcionarios y elementos vinculados a distintas organizaciones universitarias, de empresas productoras de distintos renglones agrícolas y de funcionarios pertenecientes al Ministerio de Agricultura, al ICA, al CIRA, etc.

ORGANIZACION

Este curso, que se prolongará hasta el 18 de los corrientes, fue organizado en forma combinada por el CIRA y el Instituto Latinoamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.

Dr. Enrique Blair Fabris

HACIA EL DESARROLLO

En afortunada improvisación el Ministro Blair destacó el hecho de que el despacho a su cargo había tomado la determinación de propiciar este seminario, por considerar que en la preparación de personal de periodistas agrícolas radica, en buena parte, el secreto de una divulgación bien hecha sobre cuestiones agrícolas y ganaderas.

El doctor Blair indicó que en la medida en que mejoran las comunicaciones se contaría con un instrumento eficaz para alcanzar las anheladas metas de desarrollo de países como Colombia, con grandes posibilidades en cuanto a su potencial agropecuario.

Definió el papel del periodista agrícola como una de las más indispensables herramientas de que pueda poner un país en crecimiento, para llegar hasta el agricultor con las últimas novedades en el campo de la investigación.

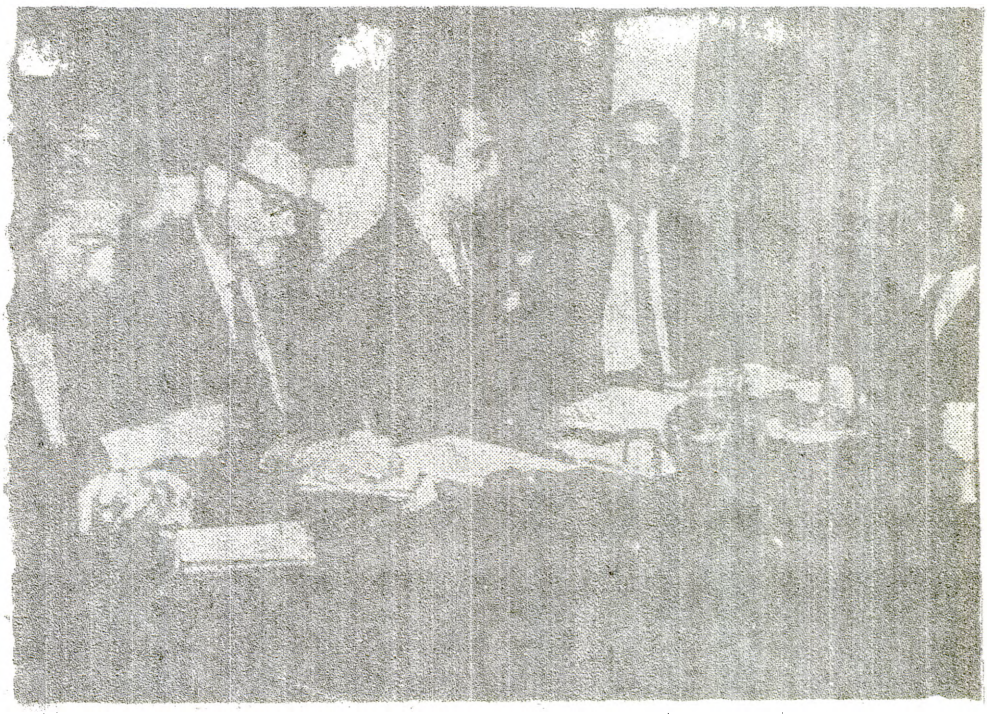
El Ministro recalcó que un grupo entrenado de periodistas agrícolas es base insustituíble de progreso en el gran aparato de la comunicación de que debe disponer un país como Colombia.

PANEL

En el primer panel, realizado en seguida, intervinieron los periodistas Lamus Cáceres, de LA REPUBLICA; Alvaro Monroy, de El Espectador; Orlando López, del programa radial El Campo; Carlos Giraldo, de la revista Agricultura Tropical y Carlos Hernández, del programa radial La Hacienda.

Actuó como moderador el doctor Fernando Monje, jefe de Unidad de Comunicaciones del ICA-CIRA.

LA REPUBLICA
Domingo, 13 de Mayo de 1968



PRIMER SEMINARIO DE PERIODISTAS AGRICOLAS. Bogotá. Con panel en el que se discutieron los principales problemas del periodista agrícola colombiano, se inició en el Ministerio de Agricultura el Primer Seminario Nacional de Periodismo Agrícola, organizado por esa entidad en colaboración con el IICA-CIRA. En la gráfica, se aprecian en la nueva central el Minagricultura, Enque Blair acompañado de los periodistas Carlos Giraldo, Juan Lamus Cáceres, Alvaro Monroy, y el moderador del panel, Fernando Monje. (Foto Pinzón, Prensa Minagricultura).

PROBLEMAS

En forma franca se esbozaron los principales problemas que gravitan sobre la profesión del periodismo agrícola, entre otras la falta de estímulos económicos reales para consagrarse a esta actividad.

Se sugirió el fortalecimiento de la Unión de Periodistas Agrícolas (UPA), para adelantar una actividad que tenga por fin, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Preparación de periodistas agrícolas;

b) Defensa del gremio y fijación de mejores salarios por parte de las distintas empresas que ocupen este personal;

c) Organización de cursos periódicos de entrenamiento de nuevas promociones, tanto en el país como en centros de enseñanza como el Centro Interamericano de Ciencias Agrícolas de Turrialba.

FALTA APOYO ECONOMICO

Igualmente se destacó como uno de los problemas que han impedido un mayor desarrollo del periodismo agrícola, la falta de presupuestos de propaganda, de parte de las empresas industriales.

Esto ocurre, al parecer, debido a que la industria considera que el mayor consumo de su producción está en las ciudades. Así las páginas agrícolas, las revistas especializadas y los programas radiales carecen de presupuestos fijos.

Sobre esto se acordó adelantar una campaña de divulgación por parte de la UPA, destinada a demostrar el error en que se encuentran agencias de publicidad y empresas industriales que miran con desvío las páginas especializadas destinadas a informaciones agrícolas y ganaderas.

CERVEZA, PERO NO DENTRIFICOS

Lamus Cáceres anotó que "hay presupuesto de propaganda de empresas cerveceras porque los campesinos son consumidores de ese producto espirituoso, pero en cambio Colgate y Palmolive no mantiene propaganda en los medios especializados, debido a que el campesino es poco consumidor de dentríficos".

Se hizo así hincapié, en el grado de atraso que padece la masa campesina que no es consumidora de los productos industriales y, si no serio, permanece al margen de los avances del país.

En este aspecto, se consideró, el periodista agrícola puede jugar un papel preponderante para que cambie una situación que es perjudicial al país, si se tiene en cuenta que el 75 por ciento de los consumos potenciales están en el campo.

FINCAS PARA PERIODISTAS

Se presentó la sugerencia de que el gobierno, por conducto del Incora, destinará una finca para los periodistas agrícolas, donde estos pudieran adelantar programas agrícolas y ganaderos e incidir en la corriente de la producción agropecuaria, con un experimento que sirve a sus mismos fines de divulgación.

El Ministro Blair, en forma emocionada, registró la iniciativa como muy acertada y dijo que daría los pasos consiguientes para que se convirtiera en realidad inmediata. El doctor Enrique Llano tendrá listo el proyecto definitivo en el curso de 15 días.

REORGANIZACION

Dentro de estos propósitos se adelantará una reorganización de la UPA, de tal manera que se cumplan actividades que vengan a destacar el valor de la entidad frente a un país en crecimiento en sus medios agrícolas y ganaderos.

DESARROLLO

Durante la semana se ha cumplido el Curso de Periodismo Agrícola con todo éxito, tal como lo había sido previsto por el Ministro Blair y sus organizadores.

El programa que se ha cumplido, ha sido:

Mayo 7. Función de la comunicación en la integración del campesino a la economía nacional (doctor Delbert Myren).

Mayo 8. En qué forma contribuye la comunicación al desarrollo (Doctor Juan Díaz Bordenave).

Mayo 9. ¿En qué forma contribuye la comunicación al desarrolo? Casos y experiencias de Colombia:

1. El periódico El Campesino. (Doctor Luis Sornoza Falla). 2 Divulgación en el Incora (señorita Susana Amaya). 3. Extensión y comunicación en ICA (doctor Eduardo Ramos).

Mayo 10. Géneros periodísticos de alto poder persuasivo (doctor Juan Díaz Bordenave).

Mayo 11. Sábado libre.

Mayo 12. Domingo libre.

Mayo 13. ¿Qué se está investigando en comunicación en América Latina? (doctor Luis Fonseca).

Mayo 14. ¿Qué se está investigando en comunicación en América Latina? Casos y experiencias de investigación:

1. Difusión de innovaciones en el Brasil rural (doctor Luis Fonseca). 2. Comprensión de gráficos e ilustraciones por los campesinos (doctor Luis Fonseca). 3. Eficacia de algunos medios de comunicación en una campaña de divulgación (doctor Fernando Monje).

Mayo 15. El periodista y sus relaciones con las fuentes de información (doctor Andrés Samper Gnecco).

Mayo 16. El equilibrio en el contenido en función de la importancia de tópicos y problemas (doctor Herman Felstehausen).

Mayo 17. Mesa redonda: ¿Cómo aumentar la penetración de la prensa en el medio rural y la contribución del periodista al desarrollo? (doctor Enrique Blair Fabris).

Mayo 18 Sesión plenaria: Conclusiones y recomendaciones del seminario.

Aspecto general del Primer Seminario sobre Periodismo Agrícola, realizado en el salón de actos del Ministerio de Agricultura bajo los auspicios de ese despacho, en colaboración con el IICA-CIRA.

La UPA Sesionará el Próximo Martes

Es la Unión de Periodistas Agropecuarios. • Sentará pautas orgánicas del gremio a escala nacional y elegirá junta directiva.

El próximo martes a las 10 de la mañana se llevará a cabo en el salón de actos del Ministerio de Agricultura, una asamblea de la Unión de Periodistas Agropecuarios de Colombia, UPA, aprovechando la presencia en Bogotá de la mayoría de los periodistas que en provincia cubren la información del sector agropecuario, que asisten al Primer Seminario Nacional de Periodismo Agrícola.

Vigorización

Precisamente, dentro del panel con el cual se dio iniciación al avento antes mencionado, se llegó a la conclusión de que los informadores del agro necesitan vigorizar su organización, para poder trazar programas de acción en beneficio de la profesión.

Nueva directiva

Por insinuación de los colegas que participan en el Seminario, se piensa elegir nueva junta directiva, con carácter nacional, a la cual se le fijará una plataforma para desarrollar en el lapso de un año, secundada por distintas comisiones de trabajo.

Conferencia

Antes de la reunión, el doctor Fernando Monje, del IICA-CIRA, disertará sobre el tema: "Eficacia de algunos medios de comunicación en una campaña de divulgación.

Llamado

Los actuales directivos de la UPA, han formulado un llamado a todos los periodistas especializados en la materia, aun los no afiliados, para que concurran a este encuentro donde se fijarán las pautas del verdadero periodismo agrícola colombiano.

EL CAMPESINO

Bogotá, Domingo 19 de Mayo de 1968

Sin comunicación no habrá desarrollo

Dijo el Ministro de Agricultura, Enrique Blair al instalar seminario sobre periodismo agropecuario

Doctor JUAN DIAZ BORDENAVE
Experto en comunicaciones del IICA-CIRA.

El pasado lunes 6 de mayo, en la sala de conferencias del Ministerio de Agricultura, se inició el primer Seminario sobre periodismo agrícola, certamen al cual asisten unos cuarenta periodistas y comunicadores agrícolas en todo el país. El seminario es organizado por el IICA-CIRA —Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA —y el Centro Interamericano de la Reforma Agraria.

IMPORTANCIA DE LAS COMUNICACIONES

El doctor Enrique Blair Fabris, Ministro de Agricultura, al inaugurar el seminario hizo un amplio análisis de la importancia de la situación del periodismo agrícola nacional, puntualizó que las comunicaciones, tanto habladas como escritas, son la base para todo programa de desarrollo, en especial, si este desarrollo está encaminado a vincular a toda la población campesina marginada del país a la producción.

Luego de la instalación, se inició la primera discusión sobre los problemas del periodismo agrícola colombiano, en el cual participaron representantes de diferentes sectores de las comunicaciones rurales.

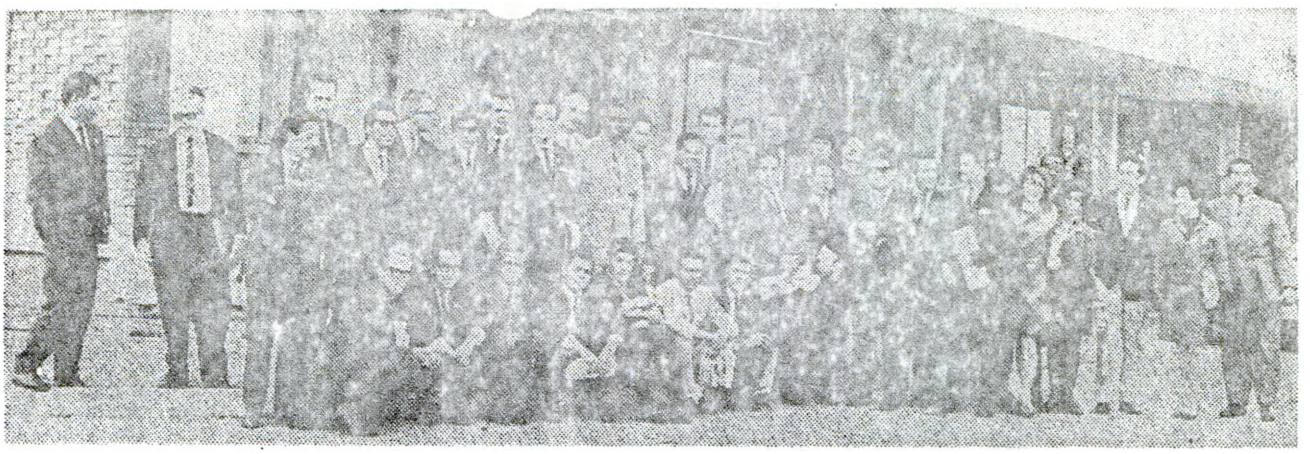
El director del Departamento de Comunicaciones del IICA-CIRA en Bogotá, doctor Fernando Monge, es el coordinador general del seminario.

PROGRAMA

El Programa de Seminario ha comprendido importantes aspectos de las comunicaciones agrícolas, y ha sido tratado por las siguientes personas:

Función de la Comunidad en la integración del Campesino a la Economía Nacional, por el doctor Delbert Myren; Contribución de la Comunicación al Desarrollo y Género Periodísticos de alto poder persuasivo, por el doctor Juan Díaz Bordenave; Experiencias del semanario EL CAMPESINO, por Luis Zornosa Falla; Divulgación del Incora, por Susana Amaya; Extensión y Comunicación del ICA, por Eduardo Ramos.

El doctor Luis Fonseca trató los siguientes temas: ¿Qué está investigando la Comunicación en la América Latina? Casos y experiencias en el Brasil y otros países del Continente. El doctor Fernando Monge trató sobre la Eficacia de algunos Medios de Comunicación en una campaña de Divulgación; el doctor Andrés Samper Gnecco sobre las Fuentes de Información y sus relaciones con los periodistas y el doctor Herman Felstehausen sobre el equilibrio en el contenido en función de la importancia de los tópicos y problemas. Luego de estas conferencias se realizó una mesa redonda para adoptar algunas conclusiones, las cuales daremos a conocer en nuestra próxima edición.



Periodistas Agropecuarios Visitan a EL ESPECTADOR

El jueves pasado, los periodistas agropecuarios de todo el país visitaron la sede de EL ESPECTADOR. Los colegas asistieron al seminario que, organizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se clausuró ayer sábado. El seminario duró dos semanas.

Termina Seminario para Periodistas Agrícolas

Hoy termina en Bogota el Seminario para Periodistas Agropecuarios, que dictaron durante dos semanas expertos en comunicaciones del Instituto Interamericano de Ciencas Agrícolas, con el patrocinio del Ministerio de Agricultura.

Más de treinta profesionales del periodismo agrícola asistieron al seminario y tomaron parte en las discusiones sobre las materias tratadas por los expertos. Notables e interesantes experiencias han sido recogidas por investigadores de la comunicación a través de la prensa, la radio y la televisión en nuestro Continente y expuestas en el seminario.

De especial interés fueron las conferencias de Juan Diaz Bordinave sobre el efecto de las páginas agrícolas de los diarios en los grupos más dinámicos de la sociedad; los llamados "lideres", por intermedio de los cuales se han dispersado los conocimientos e investigaciones de los centros especializados en la rama agropecuaria. El siguiente fue el programa desarrollado durante el seminario, que concluirá hoy con una visita al Instituto Colombiano Agropecuario.

Principales Problemas del Periodista Agrícola Colombiano. Discusión de Panel. Moderador: Doctor Fernando Monje.

Función de la Comunicación en la Integración del Campesino a la Economía Nacional: Doctor Delbert Myren.

¿En qué forma contribuye la Comunicación al Desarrollo? Doctor Juan Díaz Bordenave.

¿En qué forma contribuye la Comunicación al Desarrollo? Casos y experiencias de Colombia:

1. El periódico "El Campesino".
2. Divulgación en el Incora.
3. Extensión y Comunicación en ICA.

Géneros periodísticos de alto poder persuasivo: Doctor Juan Diaz Bordenave.

¿Qué se está investigando en comunicación en América Latina?: Doctor Luis Fonseca.

Qué se está investigando en comunicación en América Latina? Casos y experiencias de investigación:

1. Difusión de Innovaciones en el Brasil rural: Doctor Luis Fonseca.
2. Comprensión de gráficos e ilustraciones por los campesinos: Doctor Luis Fonseca.
3. Eficacia de algunos medios de comunicación en una campaña de divulgación: Doctor Fernando Monje.

El periodista y sus relaciones con las fuentes de información: Doctor Andrés Samper Gnecco.

El equilibrio en el contenido en función de la importancia de tópicos y problemas: Doctor Herman Felstehausen.

Mesa redonda: Cómo aumentar la penetración de la prensa en el medio rural y la contribución del periodista al desarrollo? Doctor Enrique Blair Fabris, moderador.

EL ESPECTADOR - Edición Dominical

Domingo, 19 de Mayo de 1968

Ley sobre Sector Agropecuario

El viernes pasado, dentro del seminario para periodistas agrícolas, que se clausuró ayer en las horas del medio día, disertó por espacio de dos horas el ministro de Agricultura y Ganadería, doctor Enrique Blair, quien se despidió de los asistentes, ya que ayer sábado viajó a Londres, de donde regresará el 31 de este mes, con el objeto de estar presente en la celebración del Día del Campesino, que se celebra el 7 de junio.

Síntesis

El ministro hizo una síntesis de los temas tratados en el seminario, que se prolongó por espacio de dos semanas, y al que asistieron periodistas de todas las secciones del país, y se refirió pormenorizadamente a los planes que estudia el Gobierno con miras a comenzar a ponerlos en práctica en el menor tiempo posible, contando, naturalmente, con la colaboración de todos los colombianos.

El ministro sostuvo un animado diálogo con los periodistas y una vez que estos expusieron sus puntos de vista, entró a explicar todo lo relativo a extensión, coordinación, crédito, Reforma Agraria, medios de comunicación, etc.

Reestructuración

Para finalizar su exposición, el ministro anunció que actualmente el Gobierno prepara un decreto sobre la reestructuración del sector agropecuario, cuyo proyecto de ley fue presentado en el mes de julio de 1967, por el ex-ministro Armando Samper Gnecco.

El doctor Blair dijo que no podía adelantar ni el texto ni la fecha del mencionado decreto, pero lo delineó.

Dijo que así como el presidente tiene su Consejo de Ministros, se establecerá para el Ministerio de Agricultura y Ganadería un Consejo de Gabinete, para efectos de la política agraria nacional.

Doctor ENRIQUE BLAIR

Ese consejo estará formado por los organismos ejecutivos de esa política, a través de los gerentes y dirigentes del sector agropecuario, tales como el Incora, la Caja de Crédito Agrario, el Ina, el Ica, las entidades que se dedican a los recursos naturales y el fomento agropecuario.

La entidad deberá sesionar una vez por semana, pero obligatoriamente.

El doctor Blair dijo que cada organismo deberá mantener su autonomía para los planes y proyectos que se adopten, los cuales pasarán a un organismo de planeación agropecuaria, entidad que los analizará, los articulará y los presentará al Consejo Nacional de la Política Agropecuaria.

Anunció que cada departamento del país también contará con su consejo, en el cual estarán representadas las Gobernaciones, lo mismo que las Secretarías de Fomento y de Agricultura, las entidades agropecuarias, y las universidades de cada sector.

El Seminario

Durante el seminario para periodistas agropecuarios dictaron conferencias Delbert Myren, Juan Díaz Bordenave, Luis Zornosa Falla, Susana Amaya, Eduardo Ramos, Luis Fonseca, Fernando Monje, Andrés Samper Gnecco, Herman Felstehausen, y el ministro Blair.

Ayer se entregó un certificado a los participantes, y después del medio día los asistentes al importante evento fueron agasajados por funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Seminario de Periodistas

Ayer sábado se clausuró el seminario para periodistas agrícolas organizado por el Ministerio de Agricultura con la asistencia de periodistas de todo el país y representantes de 11 países latinoamericanos. Como profesores, suministrados por diferentes entidades de la OEA, participaron Fernando Monje como coordinador, Delbert Myren, Juan Díaz Bordenave, Luis Fonseca, Herman Felstehausen y el ministro de agricultura Enrique Blair Fabris.

Las Conclusiones del Seminario de Periodistas Agropecuarios

Las siguientes fueron las conclusiones del Primer Seminario de Periodistas Agropecuarios al cual asistieron representantes de los principales órganos de la prensa nacional y delegados de once (11) países latinoamericanos:

"El seminario puede llegar a tener enorme trascendencia en el desarrollo del país al producird su fruto las inquietudes que ha despertado en los participantes y transmitirlas a otros sectores de la economía. Sinembargo, el periodista agrícola por sí solo poca influencia puede alcanzar y por tanto se recomienda organizar un evento similar a nivel de gerentes y altos ejecutivos de entidades oficiales y privadas vinculadas a la agricultura. Se considera que en esta forma se abrirá el camino para que al periodismo agrícola se le dé la debida importancia en el panorama nacional.

Las pequeñas investigaciones de indole local y restringida que sobre la eficacia y penetración de algunos medios se han hecho, han permitido a los participantes darse cuenta de la tarscendencia que tiene la sistematización y continuidad de estos estudios a escala nacional.

Se recomienda al Ministerio de Agricultura incluír dentro del proyecto definitivo de re-estructuración del sector privado agrario, la destinación de recursos suficientes para que bien sea el CIRA o algún otro organismo de insospechable imparcialidad y competencia, organice y mantenga investigaciones de la intensidad y profundidad requeridas para tener una información realista sobre la penetración de los diversos medios.

Para que los resultados de estos estudios cumplan su objetivo, las recomendaciones que de ellos surjan deberán ser de forzosa aceptación por parte de los organismos del sector público. La financiación podría lograrse mediante aportes proporcionales al presupuesto de cada organismo.

La fusión en una sola dependencia de la responsabilidad de las relaciones públicas y el manejo del presupuesto de propaganda conduce con frecuencia a que este presupuesto se utilice como herramienta de coacción o de castigo.

Se recomienda a la UPA buscar la supresión de esta práctica en la empresa privada y al Ministerio de Agricultura incluir dentro del plan definitivo de re-estructuración agraria la obligación de separar estas dos actividades en los establecimientos del sector público vinculados a las actividades agropecuarias.

Igualmente se recomienda hacer obligatorio para los organismos del sector público, el establecimiento de servicios eficaces de comunicaciones y relaciones públicas.

Los servicios de extensión agrícola y los programas de asistencia técnica de entidades oficiales o particulares tieenn en los medios comerciales de comunicación masiva la mejor herramienda de complementación para sus campañas, pero por una parte no se les ha venido utilizando en la forma indicada y por la otra hay indicios de que su penetración no es suficiente y en todo caso podría mejorarse sustancialmente.

.3

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°30

CIRA

SINTESIS DEL PROYECTO DE CREDITO AGRICOLA SUPERVISADO EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, COLOMBIA

Por:
Onno Van Teutem

Bogotá, Mayo 1968

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.

SINTESIS DEL PROYECTO DE CREDITO AGRICOLA SUPERVISADO EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, COLOMBIA*

Introducción

A solicitud de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, agrupación gremial de más de 200.000 pequeños agricultores productores de café, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) destacó durante los años 1962 y 1963 una Misión Técnica en Colombia para ayudar a resolver los problemas estructurales de la pequeña agricultura familiar y minifundista, mediante un esfuerzo concentrado de todos los organismos colombianos relacionados y, complementado con recursos externos.

La Misión del CIDA tuvo por objeto formular un programa regional de desarrollo para la principal zona productora de café, el Departamento de Caldas, preparar asi mismo algunos proyectos específicos para financiación nacional y externa, y ayudar a poner en marcha estos proyectos, preparando las instituciones participantes para este fin. Después de completar las labores de la misión, el autor de este documento, quien las dirigió, ahora está colaborando con el ICIRA en Chile.

Desde principios de 1964, se encuentra en plena marcha el Programa Quinquenal de Desarrollo y de Diversificación de Caldas, que a su vez encuadra dentro de los objetivos del Plan General de Desarrollo de Colombia y cuyo énfasis está en el sector rural, particularmente en los aspectos interrelacionados del crédito supervisado y orientado, de la organización cooperativa de la comercialización y de la capacitación de los grupos de campesinos participantes.

Parte fundamental del Programa Quinquenal de Caldas es el Proyecto de Crédito Supervisado, financiado conjuntamente por los servicios de extensión colombianos, por la banca semi-pública y pública de fomento y por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este proyecto contempla una inversión de US$ 47 millones en cinco años, para transformar alrededor de 12.000 pequeñas y medianas fincas de Caldas y de regiones colindantes de un nivel de precaria subsistencia en unidades de fuerte producción comercial para el mercado. La primera etapa de dos años del proyecto, por un valor total de US$ 17 millones se encuentra plenamente financiada y en operación.

Se estima que la metodología seguida para fines del Programa de Desarrollo Regional de Caldas y del Proyecto de Crédito Supervisado es de especial interés en Chile, donde también se están iniciando programas para la incorporación económica y social de la pequeña y mediana unidad agrícola.

---

* Tomado de: ICIRA-IERAC, Curso de Capacitación en Reforma Agraria, Documento No. 15, s.f., pp. 1-21

I. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

El Departamento de Caldas

El Departamento de Caldas es una región densamente poblada de la zona occidental de Colombia, situada a unos 300 kilómetros de la capital de Bogotá en terrenos relativamente accidentados de la pre-cordillera andina. Su importancia deriva del hecho que su economía se basa en el cultivo del café, producto pre-eminente de exportación de Colombia. Se trata de un área de 13.000 kilómetros cuadrados, comparable al de una provincia chilena, con una población de 1.5 millones de habitantes, de los cuales la gran mayoría depende directa o indirectamente de la agricultura.

Sus características fisiográficas y topográficas son muy variadas, dando origen a los distintos pisos térmicos y regiones geográficas; predomina el piso térmico medio o templado, que constituye el 45 por ciento de la superficie departamental, y es especialmente apto para el cultivo del café entre otros productos; siguen el frío con 25 porciento, el cálido con 18 porciento y el paramuno con 12 porciento.

Los suelos de Caldas, a lo largo de la Cordillera Central, son de origen volcánico en su mayor parte; en menor proporción se trata en el resto del Departamento de suelos residuales de origen eruptivo, de origen sedimentario y de procedencia aluvial.

De la población total de 1.5 millones el 34 porciento se clasifica como estrictamente urbana, el 14 porciento como semiurbana y el 52 porciento como estrictamente rural; del gran total, el 30 porciento representa la población económicamente activa, compuesta en un 85 porciento por hombres y en un 15 porciento por mujeres. Según las estadísticas para 1960, el 60 porciento de la población economicamente activa se dedica a la agricultura, el 10 porciento a la industria, el 1 porciento a la minería, el 6 porciento al comercio y el 23 porciento restante a los servicios y otros sectores economicos.

La actividad económica

La actividad económica del Departamento está representada principalmente por la agricultura y la ganadería, y también por el sector industrial, que ha mostrado un gran crecimiento últimamente.

El sector agropecuario del Departamento se distingue por el lento crecimiento global y por profundos desequilibrios entre productos, tanto en lo que hace con el aprovechamiento de la tierra, como en la productividad y el volumen de la producción y el crecimiento de los distintos rubros.

Tanto en el cultivo principal, el café, como en los demás rubros de la producción agropecuaria, se registran en términos generales bajos niveles de técnica de explotación y de productividad por unidad de tierra y de mano

de obra. Sin embargo, las condiciones ecológicas altamente favorables de las zonas central y sur del Departamento hacen que los rendimientos agrícolas comparen favorablemente con los que se obtienen en muchas otras regiones del país.

La producción está representada en Caldas por la ganadería, los cultivos de café, plátano, yuca, fríjol, caña de azúcar, papas, cebada, cacao, algodón, arroz, etc., y se estima que el valor bruto de la producción agropecuaria en 1962 fué de unos Col.$1.100 millones, con la distribución por cultivos que enseña el cuadro siguiente:

CUADRO No. 1 Clase de uso de la tierra y valor bruto de la producción agropecuaria en Caldas en 1962.

	Superficie Miles Ha.	%	V/r. estimado de producción Millones Col.$*
Cultivos anuales	64	6.0	35
Cultivos semipermanentes	70	6.0	214
Cultivos permanentes	228	21.0	644
Productos pecuarios	537	49.0	158
Productos avícolas	-	-	27
Bosques	170	16.0	9
Otras tierras	25	2.0	-
t o t a l	1.094	100.0	1.087

* US$ = Col.$ 6.70 en 1962.

La mayor contribución al valor bruto de la producción agropecuaria se debe al cultivo del café, el cual está presente en 62.000 de las 80.000 unidades de explotación del Departamento. En 1960 Caldas tenía cultivadas con café 226.000 hectáreas que representan el 21 porciento de la superficie incorporada, cuyo valor bruto de la producción llega casi al 60 porciento del total de la producción agropecuaria del Departamento. En general, la producción cafetera transcurre en unidades de tamaño pequeño y medio, en las cuales además de cantidades de café para mercado internacional, se obtienen frutos para el consumo de la familia y pequeños excedentes que van al mercado.

En los últimos diez años la producción de café en Caldas ha permanecido prácticamente constante, pero los precios reales de este producto, recibidos por el agricultor, han bajado en un 30 porciento, afectando seriamente los ingresos rurales en el Departamento.

Por otra parte, el crecimiento de los demás rubros agropecuarios ha sido bastante lento, estimándose en un 2.5 porciento anual. En esta forma se llega a la conclusión de que el volumen total de la producción agropecuaria de Caldas ha aumentado en menos del 1 porciento por año, y que el valor real de esta producción ha disminuído en un 2 porciento por año, mientras que la población rural ha seguido creciendo rápidamente.

Dadas las perspectivas poco alentadoras que existen para la producción y para los precios del café, se señala claramente la urgencia de estimular una diversificación más rápida de la agricultura en los años venideros. De no alcanzarse este objetivo los campesinos caldenses sufrirían seguramente un empeoramiento más acentuado de su situación económica, con todas las consecuencias sociales y aún de orden público que esto tendría.

Régimen de tenencia de la tierra

Caldas es una zona de reciente colonización y constituye en este sentido una excepción en cuanto a los sistemas prevalentes de tenencia de la tierra en América Latina. Puesto que la colonización tuvo lugar en forma espontánea, con el incentivo único de los buenos precios mundiales para el café, y que los colonizadores adquirieron derechos sobre la tierra solamente en la medida de que pudieran desforestar terrenos con su propio esfuerzo humano y con el de su familia y, efectuar las mejoras del caso y comprobar su residencia en las parcelas durante un periodo de años, se evitó el establecimiento de la gran propiedad. Por el contrario, el sistema de colonización descrito creó en Caldas una de las pocas zonas relativamente homogéneas de propiedad familiar en América Latina, situación de hecho que paulatinamente fué legalizada por la expedición de títulos definitivos.

Excluyendo los 17.000 minifundios con una extensión menor de 1 hectárea, el Departamento tiene 62.600 explotaciones agrícolas, siendo la mitad de ellas propiedades típicamente familiares de 3 a 20 hectáreas (Ver Cuadro No. 2). Estas fincas ocupan casi la cuarta parte de la superficie del Departamento y están localizadas en su gran mayoría, en las zonas central y sur del Departamento o sea las áreas ecológicamente más favorables. Por consiguiente, se considera que las fincas familiares ofrecen las mejores posibilidades para un programa de crédito rural planeado como el que se propone en este documento.

Una extensión considerable, 47 porciento de la superficie del Departamento, está representada por menos de 2.000 explotaciones grandes. Se anota al respecto que dichas unidades están concentradas ante todo en la zona cálida del Valle del Magdalena y en la Cordillera Central, regiones que no se prestan actualmente a la explotación intensiva por las condiciones naturales que prevalecen y por la ausencia de comunicaciones.

Finalmente se destaca el grupo de fincas con una extensión de 20-100 hectáreas, en número de casi 7.000, que ocupa otra cuarta parte de la superficie del Departamento. Se considera que por su tamaño y localización estas unidades se prestan a una explotación orientada, sin que sea necesaria una supervisión muy detallada. Así podrán contribuir en grado importante a la diversificación de la producción agropecuaria del Departamento y proveer empleo a la mano de obra sobrante de los minifundios.

CUADRO No. 2 Distribución de las unidades de explotación en el Departamento de Caldas según su extensión.

Tamaño Has.	TOTAL DE UNIDADES				UNIDADES MANEJADAS POR LOS PROP			
	Unidades		Superficie		Unidades		Superficie	
	No.	%	Miles Ha.	%	No.	%	Miles Ha.	%
Menos de 1	17.213	22.0	7.8	1.0	12.222	26.0	5.4	1.0
De 1 a 3	21.044	26.0	38.2	3.0	11.940	25.0	21.5	3.0
De 3 a 5	11.641	15.0	44.7	4.0	6.381	13.0	24.4	3.0
De 5 a 20	21.325	27.0	206.9	19.0	11.539	24.0	112.3	15.0
De 20 a 100	6.808	8.0	279.4	26.0	4.142	9.0	176.3	24.0
Más de 100	1.778	2.0	517.0	47.0	1.382	3.0	410.8	54.0
Total	79.809	100.0	1.094.0	100.0	47.606	100.0	750.7	100.0

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Directorio Agropecuario de 1960

Financiamiento del sector agropecuario

Cuenta el Departamento de Caldas con una satisfactoria distribución de servicios bancarios que cubren el 80 porciento de sus municipios, lo que viene a darle una posición de privilegio en comparación con otras áreas del país. No obstante esta situación, un análisis más detenido demuestra que los resultados obtenidos con las inversiones del crédito agrícola no responden a un mejoramiento efectivo de la productividad y de la producción, hecho comprobado con los bajos rendimientos alcanzados por las explotaciones rurales y las malas condiciones de vida del campesino caldense.

La fijación de los plazos, uno de los aspectos más importantes en el otorgamiento del crédito agrícola, constituye uno de los obstáculos para la verdadera promoción, ya que los préstamos concedidos, en su gran mayoría, son a corto plazo como demuestra el cuadro siguiente:

CUADRO No. 3 Departamento de Caldas: Clasificación de los préstamos según el plazo*

Plazos	No. de Prestamos	Porcentaje del valor
Hasta 1 año	18.862	84.6
De 1 a 5 años	3.158	14.0
Más de 5 años	311	1.4
Total	22.331	100.0

* Saldo de balance de la Caja de Crédito Agrario y el Banco Cafetero en Junio de 1962.

De los datos anteriores se concluye que la mayor proporción de los préstamos (85 porciento) es exclusivamente de sostenimiento, con plazos hasta de 1 año. En esto reside uno de los factores limitantes para la diversificación y mayor rentabilidad de la agricultura, puesto que no es posible efectuar inversiones de capitalización mediante el crédito agrícola tradicional.

Otro aspecto clave de la financiación de las actividades agropecuarias en el Departamento, se refiere a la ausencia de coordinación entre las entidades financieras y las de asistencia técnica y social al medio rural. De los 23.600 préstamos otorgados según saldo de Balance de la Caja de Crédito Agrario y el Banco Cafetero en Junio de 1962, apenas 302 créditos por valor de Col.$1.1740.0 miles conllevaron asistencia técnico-educativa. El Banco Cafetero y el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas son las únicas entidades que adelantan en coordinación algunos ensayos de crédito educativo al sector rural.

En resumen, los obstáculos para el desarrollo del crédito agrícola en el Departamento son:

a. La escasez de recursos utilizables para inversiones agrícolas como consecuencia de su evasión para otros sectores, donde encuentran mayor remuneración a plazos más cortos;

b. La deficiencia de personal capacitado a nivel operacional para la planeación y otorgamiento correctos del crédito agrícola;

c. La inexistencia casi total de coordinación de las entidades financieras con los servicios de extensión rural, para la aplicación de créditos con asistencia técnica;

d. La ausencia de crédito de promoción que busquen una mayor productividad y producción en el sector agropecuario;

e. La inexistencia de un programa de acción orientador de los recursos destinados a la producción agropecuaria;

f. El cobro de los intereses por anticipado, practicado por casi todas las entidades crediticias, en perjuicio de los beneficiados; y

g. La baja rentabilidad de los renglones agropecuarios debida a la ausencia de la técnica y de la capitalización de las empresas rurales.

II. SINTESIS DEL PROYECTO

El objetivo principal del proyecto es adelantar, por primera vez en Colombia, un esfuerzo coordinador de financiación orientada en gran escala en una región importante del país, el Departamento de Caldas, específicamente para promover el desarrollo armónico y diversificado de la agricultura y de

la industria pecuaria. El Departamento de Caldas produce la tercera parte del café colombiano y presenta los problemas típicos de regiones monoproductoras sub-desarrolladas, pero cuenta con entidades bien organizadas que facilitan la aplicación de este proyecto y el logro de los objetivos expuestos. En la primera etapa de cinco años, se programa la ayuda financiera y técnica a fincas típicas familiares de un tamaño entre 3 y 100 hectáreas, intensificando su producción e implantando un grado considerable de diversificación. Se espera obtener considerables aumentos relativos en la producción de huevos, leche, yuca, cacao y plátano, entre otros productos, fortaleciendo en esta forma la economía de la pequeña unidad de explotación familiar. Al mismo tiempo se espera organizar la industria cafetera a base de la eliminación de plantaciones marginales y la tecnificación de las mejores áreas. En total se espera obtener a través de estos cambios en la producción una reducción en la dependencia del café del agricultor típico, a la vez que aumente su ingreso total por el crecimiento de los otros renglones.

Papel del crédito agrícola especializado

La participación del crédito agrícola especializado será siempre necesaria y valiosa en cualquier plan de desarrollo económico de la agricultura. En el Departamento de Caldas esa participación asume trascendental importancia si se considera el objetivo básico que se persigue, es decir, cambiar la estructura de su economía que en el momento depende de un solo producto: el café, cuyo mercado viene deteriorándose a través de los años, con implicaciones en los ingresos de los productores, en sus condiciones de vida y por ende, en la economía nacional.

La configuración de un programa de crédito agrícola especializado que constituye la columna vertebral del plan de desarrollo de la agricultura caldense, exige la coordinación de las entidades financieras y asistenciales, ya que la vinculación del crédito a la asistencia técnica, a través de la coordinación entre entidades distintas y especializadas en sus respectivas labores, es la única manera de ofrecer un sistema de financiación racional a los pequeños y medianos campesinos que predominan en Caldas y que demandan capital y técnica para participar más efectivamente de la economía del país. Además, esta coordinación presenta la gran ventaja de no comprometer a las entidades bancarias en la complejidad y amplitud de la asistencia técnica y social al medio rural, servicio éste que ya está siendo cumplido por organismos especializados.

El crédito agrícola, para ser eficaz en un plan de desarrollo de la agricultura como el que se propone, necesita desempeñar la función de promoción económica y social paralela a su función financiera, para hacer posible que operen con mayor eficiencia los factores de la producción. La mejor manera de dar al crédito agrícola esa función es vincularlo a la asistencia técnica. De otra parte las labores asistenciales aisladas, a campesinos de limitados recursos, presentan inconvenientes, puesto que los pequeños agricultores no disponen de recursos financieros suficientes para poner en práctica las recomendaciones técnicas.

Dadas las condiciones del Departamento de Caldas en el cual existen una red bancaria satisfactoria y una buena estructuración de servicios de asistencia técnica y social al medio rural, es perfectamente factible estructurar un sistema de coordinación para el desarrollo de un programa de crédito agrícola especializado que sirva al mejoramiento integral de su agricultura.

Criterios de prioridad para el proyecto

El proyecto incluye a todo el Departamento de Caldas; más no es factible aplicarlo desde el primer año a todo el territorio, ni en todo tipo de explotación. Por esto se han fijado los siguientes criterios de prioridad:

a. Tomar como primera prioridad aquellas áreas densamente pobladas, que tienen una concentración de unidades medianas y pequeñas con buenas condiciones de clima y suelo; la existencia de servicios técnicos bien conocidos de los agricultores; un sistema regular de vías y la existencia de Cooperativas de Caficultores que proporcionan una base para la organización de los servicios de mercadeo.

b. Concentrar la atención sobre aquel tipo de unidad agrícola que ahora mismo tiene el tamaño físico suficiente -entre 5 y 20 hectáreas de acuerdo a la calidad del suelo y el clima y al tamaño de la familia. Se busca introducir a estas explotaciones un régimen diversificado para la producción, un empleo regular y bien remunerado para la familia, y crear la necesidad de mayor incorporación de fuerza de trabajo asalariado a través de una planeación completa para la unidad, y de financiamiento igualmente integral en la medida en que el plan y el agricultor lo requieran. Además, se piensa trabajar también con las unidades un poco más pequeñas y más grandes - entre 3 y 5 hectareas y 20 y 100 hectáreas respectivamente - financiándoles uno o más renglones de producción para ampliar la dimensión económica de las pequeñas parcelas. No se incluyen las unidades mayores de 100 hectáreas, porque los propietarios tienen una dirección poco intensa de la explotación y también pueden acudir más fácilmente al crédito regular. Por otra parte, se excluyen de la primera etapa del proyecto las explotaciones de minifundio propiamente, que constituyen un problema más bien social que económico, sin perjuicio de que más adelante pueda prepararse un programa que satisfaga sus necesidades.

Característica esencial que deben reunir las unidades seleccionadas, es la de estar manejadas directamente por el propietario. Además de que ello es garantía para el crédito y el buen desarrollo de los presupuestos del proyecto, se estima que el éxito que se obtenga puede inducir a la integración de unidades que ahora están repartidas en pequeñas parcelas en aparcería.

Metas generales del proyecto

El proyecto de crédito agrícola planeado cuyo desarrollo se busca para el Departamento de Caldas en un periodo de cinco años, como primera etapa, tiene como meta actuar en mayor o menor grado sobre 11.500 fincas mayores de

3 hectáreas que corresponden a casi el 20 porciento de las fincas mayores de 1 hectárea del Departamento. La superficie será del orden de 127.000 hectáreas. A través de este programa se busca crear nuevas fuentes de ocupación, mejorar la productividad del sector, y elevar el bienestar de la población campesina por medio de mejores salarios y condiciones de vida.

Considerando el costo generalmente muy elevado que conlleva la supervisión del crédito y la conveniencia de cubrir el mayor número de explotaciones, se desarrollarán dos tipos de acción sobre las fincas; planeación total y orientación por renglones específicos. Las fincas planeadas constituirán cerca del 25 porciento de las unidades de actividad, en tanto que el 75 porciento estará formado por las unidades de orientación por renglones.

Para este programa se cuenta con el personal técnico del Comité de Cafeteros de Caldas, cuya capacidad de servicio se ha estimado así: cada práctico puede atender en promedio 15 a 20 fincas planeadas y 30 a 35 orientadas, de acuerdo a la región y a las facilidades, y cada agrónomo estaría en capacidad de supervisar el rendimiento de 4 a 5 prácticos. Incluída la asistencia técnica agropecuaria, la de carácter social para el hogar campesino y la necesaria al programa de habitaciones, se estima que el costo global del servicio técnico será de más o menos Col.$ 0.09 por cada peso prestado.

Sistema de operación del crédito

El programa será adelantado mediante un sistema de esfuerzos por el cual se vinculan dos organismos, uno asistencial y otros crediticio, para atender de manera más efectiva e integral a los campesinos de limitados recursos que demandan urgentemente facilidades de crédito y que representan la mayoría en el Departamento.

Todas las labores del presente proyecto serán adelantadas en forma sistemática y con una determinación previa de acuerdo con los principios y normas delineadas en el Manual de Normas para el Programa de Crédito Rural Planeado que por primera vez se implanta en Colombia, y cuyas principales características son:

a. El Programa prevé para su ejecución de coordinación de dos entidades, una bancaria (Banco Cafetero) y la segunda de asistencia técnica y social (Comité Departamental de Cafeteros de Caldas), como la forma de dar mayor eficiencia a sus respectivas labores, y como la única manera de operar un programa de crédito rural especializado para pequeños y medianos campesinos;

b. La estructuración del sistema coordinado determina principalmente una definición detallada de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada entidad aisladamente y las que deben adelantarse en conjunto, con el fin de crear una conciencia común de que el Programa de Crédito Rural Planeado no pertenece individualmente a una de ellas, sino conjuntamente a las dos. Tal conciencia común es factor de vital importancia para el éxito de la coordinación y por ende del Proyecto.

c. El programa adopta una política de crédito rural definida, con un orden de prioridad para las inversiones y establece sistemas de crédito que canalizan adecuadamente los recursos financieros hacia el desarrollo del sector agropecuario, con énfasis en la pequeña finca familiar.

d. El Programa tiene como bases fundamentales la planeación de crédito, la asistencia técnica en su ejecución y la evaluación progresiva de los resultados.

e. En términos generales, con el sistema de coordinación que adoptan las dos entidades para el desarrollo del Programa, el personal técnico de la entidad asistencial se responsabiliza por la preselección de los candidatos, por los estudios necesarios para la planeación del crédito y por la provisión de la asistencia técnica necesaria a la realización de los mejoramientos objeto del crédito; el organismo financiero, a través de sus sucursales, se responsabiliza de las gestiones bancarias del programa.

f. Atendiendo a uno de los principios del crédito rural, se prevé el cobro de los intereses al vencimiento y no anticipados como es la costumbre general hoy; se determina también la flexibilidad deseada para el aspecto de las garantías, para atender con mayores facilidades a los pequeños y medianos campesinos.

Tipos de crédito

Los sistemas de Crédito que se proyectan en el Programa de Crédito Rural Planeado están contemplados dentro del Manual de Normas y corresponden al Crédito Básico o Preagrícola al Crédito Orientado y al Crédito Supervisado.

Para una apreciación de conjunto de las condiciones para el otorgamiento de los préstamos dentro de los diferentes sistemas y líneas de crédito se presenta en el Cuadro No. 4.

a. Crédito Básico o Preagrícola.

Este sistema de crédito tiene por finalidad facilitar las inversiones de capital fijo y semifijo de lenta amortización para mejorar las condiciones en la tenencia de la tierra, para construcción de obras rurales de infraestructura y, en general, para las inversiones básicas que pueden clasificarse como preagrícolas y necesarias para el establecimiento de nuevas o renovadas unidades de explotación.

La función primordial del crédito básico o preagrícola es colocar al campesino en condiciones de utilizar el crédito agrícola de promoción. Teniendo en cuenta que las inversiones, dentro de este sistema de crédito, son lenta o no directamente reproductivas, su otorgamiento estará generalmente combinado con el uso por parte del beneficiado del crédito agrícola, con el fin de alcanzar su verdadera promoción, además de ponerlo en condiciones de amortizar normalmente la totalidad de las inversiones.

CUADRO No. 4 Resumen de las condiciones para la aplicación del Programa de Crédito Rural Planeado

Sistema y líneas de crédito	Tamaño de las Fincas objeto del crédito. Hectáreas	Unidad mínima sujeto de financiación.	Cuantía máxima por préstamo (En miles de Col. $)	Plazo máximo en años	Interés anual
Crédito Básico o Preagrícola	3 a 20/1	-	-	-	3 %
-Integración Minifundios	-	Finca minifundio	40.0	15	"
-Refinanciación de deudas	-	Finca Familiar	30.0	10	"
-Vivienda y Obras Hig. Rural	-	" "	20.0	20	"
Crédito Orientado	3 a 100				3 %
-Cacao	-	2 hectáreas	100.0	12	"
-Tecnificación café	-	1.5 hectáreas	50.0	6	"
-Plátano y banano	-	1 hectárea	10.0	4	"
-Caña de azúcar	-	1 y 2 hectáreas/2	50.0	5	"
-Yuca	-	1 hectárea	30.0	2	"
-Granos, tubérculos y hortalizas	-	0.5 y 1 ha. /3	20.0	1	"
-Avicultura-huevos	-	400 aves /4	70.0	15	"
-Ganadería-leche	-	15 vacas	80.0	8	"
Crédito Supervisado	5 a 20	Finca Familiar	100.0/5	12/6	8 %

1/ Con excepción de la línea de crédito para integración de minifundios, por razones obvias.

2/ Dos hectáreas cuando se tiene beneficiadero en la propia finca y una hectárea cuando existe un grupo de fincas que permita la transformación del producto en forma colectiva.

3/ Una hectárea para granos y tubérculos y media hectárea para hortalizas.

4/ Dividida en dos gallineros de 200 aves cada uno.

5/ La cuantía máxima y única del Crédito Supervisado, que será determinada con base en la planeación integral de la finca y el hogar y será utilizado parcialmente durante la vigencia del plan de administración por períodos anuales.

6/ Cuando conlleva crédito básico o preagrícola el plazo máximo total puede llegar hasta el máximo de la correspondiente línea de crédito básico o preagrícola.

Las líneas de crédito estructuradas para este sistema son las siguientes:

- Línea de crédito para integración del minifundio;
- Línea de crédito para redención de propietarios (refinanciación y/o consolidación de deudas);
- Línea de crédito para viviendas y obras de higiene rural.

b. Crédito Orientado

El crédito orientado de promoción económica tiene como finalidad específica la financiación de determinados renglones agropecuarios, considerados básicos para la formación de la renta de la empresa, para alcanzar una mayor productividad y rentabilidad de los mismos, mediante asistencia técnico-financiera sistematizada.

El objetivo del crédito orientado es proveer a la unidad operativa del capital fijo y semifijo de explotación, necesario para el aumento de la producción y por ende para mejorar las condiciones de vida del usuario. Para alcanzar este objetivo, la concesión de los préstamos dentro de este sistema será condicionada al uso por parte del beneficiado de las técnicas agronómicas recomendadas para cada caso, y los préstamos obedecerán a un plan de financiación; el cual además de las necesidades financieras, debe prever la asistencia técnica necesaria para la realización del mejoramiento, objeto del crédito.

Cabe destacar que, como el sistema de crédito orientado se dirige a los renglones que son considerados básicos para mejorar la rentabilidad de la empresa agropecuaria, permite a los técnicos del Servicio de Extensión atender un mayor número de beneficiados, ya que su aplicación supone una asistencia específica y no integral. Además los técnicos pueden concentrar su trabajo educativo en los renglones más prometedores de la estructura económica de las fincas, dando un sentido práctico a la orientación suministrada, con miras a aumentar el ingreso del beneficiado y a buscar un mayor desarrollo agrícola del área de acción.

Considerando las características de un crédito típico de promoción económica y sus posibilidades de mayor penetración, se dará mayor énfasis al crédito orientado que tendrá prioridad en toda labor que persiga la financiación de determinados renglones cuya explotación está enmarcada en el plan de desarrollo agrícola del Departamento de Caldas.

Las líneas de crédito estructuradas para este sistema son las siguientes:

- Línea de crédito para cultivos de cacao;
- Línea de crédito para cultivos de yuca;
- Línea de crédito para cultivos de plátano y banano;
- Línea de crédito para cultivos de caña de azúcar;
- Línea de crédito para tecnificación del cultivo de café;
- Línea de crédito para cultivos anuales de rotación, (granos, tubérculos y hortalizas);
- Línea de crédito para avicultura (producción de huevos);
- Línea de crédito para ganadería (crianza de novillos para carne).

c. Crédito Supervisado

El sistema de crédito supervisado persigue la financiación de la unidad de explotación, entendiéndose por tal la finca y el hogar como un todo orgánico que en la actualidad carece de ingresos suficientes, pero que se presenta con condiciones potenciales de mejoramiento, con base en la planeación integral de las actividades y necesidades de la familia mediante la utilización de métodos educativos; el propósito es capacitar social y economicamente a los beneficiados.

La influencia de este sistema de crédito se traduce en la educación directa de los beneficiados, y, como complemento, en el mejoramiento de los sistemas de explotación y de vida de los agricultores circunvecinos al área de acción.

El crédito supervisado será dirigido hacia campesinos que explotan fincas del tipo familiar, y las inversiones serán encauzadas mediante elaboración de un plan integral de administración que prevé la asistencia técnica y educativa y los recursos financieros necesarios para la ejecución del programa.

Este sistema de crédito se utilizará para establecer fincas pilotos, muy bien seleccionados, que puedan transformarse en unidades operativas bien administradas y racionalmente explotadas, cuyos resultados sirvan para ejercer influencia en el medio rural y de base para orientar los proyectos y actividades del Servicio de Extensión.

III. EJECUCION COORDINADA DEL PROYECTO

Para la ejecución del Proyecto de Crédito Supervisado y de los demás proyectos del Programa Quinquenal era esencial una estrecha coordinación entre las diversas entidades existentes, la cual no existía en el momento de formular el programa. Si es cierto que la mayoría de las instituciones, inclusive el Gobierno Nacional, aprobaban los objetivos del proyecto y prometieron su colaboración, se optó por formalizar la coordinación necesaria a través del establecimiento de un mecanismo especial, que tuvieron la confianza tanto de las entidades nacionales como de las internacionales que participaban en el programa de desarrollo. El organismo superior de coordinación que se formó a fines del año 1963 es el Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras.

El Fondo actúa como intermediario de las instituciones colombianas asociadas, por una parte, y como vocero del conjunto de elbs frente al exterior, por la otra. Se obtuvo que, con el respaldo de la banca colombiana y del Gobierno, el Fondo contratara un préstamo de US$ 7 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo, el que a su vez distribuye entre las entidades ejecutoras de acuerdo con la capacidad administrativa demostrada y mediante sub-contratos.

El Fondo no tiene atribuciones ejecutivas propias, fuera de las necesarias para supervisar debidamente las participaciones de las entidades contratantes.

Sus funciones principales son las siguientes:

a. Promover, gestionar y contratar con organismos nacionales e internacionales los recursos técnicos y financieros necesarios para la ejecución de los proyectos componentes del Programa de Desarrollo vigente.

b. Distribuir los recursos de crédito, por medio de contratos, entre los organismos afiliados, en forma que se garantice la destinación específica de los mismos, y la ejecución coordinada de los proyectos.

c. Analizar y evaluar constantemente el progreso en la realización de cada proyecto en marcha y efectuar los cambios necesarios en sus metas y procedimientos.

d. Preparar nuevos proyectos específicos para la consideración de los organismos asociados, de acuerdo a las necesidades futuras del desarrollo en cada región o sector de actividad.

Fuera de estas funciones principales del Fondo, cabe anotar que toda la asistencia técnica externa que prestan los organismos internacionales y países extranjeros al Programa Quinquenal se adscribe al Fondo, procedimiento que garantiza su mejor utilización coordinada.

Durante el primer año de las actividades del Fondo se comprobó la gran utilidad del nuevo organismo, que tuvo una función catalítica sobre el desarrollo de los proyectos y sobre la iniciativa regional en general. Ya se lograron importantes avances en la producción agropecuaria del Departamento de Caldas y en la estructuración del sistema de comercialización. La experiencia inicial demuestra claramente que el problema principal de por lo menos esta región no era tanto la falta de recursos o falta de ideas nuevas, sino más bien la orientación global deficiente que tenían las instituciones existentes y la falta de cooperación entre sí. Una vez lograda la sincronización de estos organismos a través de un programa a largo plazo basada en sus propios recursos se encontró que estos eran suficientes para una gran expansión en actividades de impacto directo en la situación. Por otra parte pueden verse claramente los beneficios que pueda traer una financiación externa, y asistencia técnica externa, que se presta a condición de que el país o la región receptora efectúe un ordenamiento interno y una coordinación efectiva de sus estructuras existentes como pre-requisito de un progreso mayor en los aspectos económicos y sociales.

./.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO No. 31

LA PLANIFICACION SOCIAL: OBJETIVOS Y METAS

Por:

Castelo Darío
De la Rivera Raquel
Elizondo Danilo
Felipe Morales, Herry
Moura, Iraci Alfonso De.

IICA
CIRA

Bogotá, Setiembre 1.968

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 Téc ica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistenci ara el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bo otá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombian le la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyect 06 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publica ión puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

OBJETIVOS Y METAS DE LA PLANIFICACION SOCIAL

I) INTRODUCCION:

EL PRESENTE TRABAJO ES UN ENFOQUE ESQUEMÁTICO ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL, SUS OBJETIVOS Y METAS. AL RESPECTO DEBEMOS COMENZAR DEFINIENDO LO QUE ENTEMOS POR PLANIFICACIÓN, CONCEPTO QUE ES USADO SIMULTÁNEAMENTE COMO PLANEACIÓN AÚN CUANDO NO SON EQUIVALENTES Y ADMITEN VARIAS DEFINICIONES, EN GENERAL DANDO A ENTENDER UN ESFUERZO CONSCIENTE Y DELIBERADO QUE ACTÚA SOBRE LA REALIDAD SOCIO-ECONÓMICA, CON EL FIN DE ALCANZAR DETERMINADOS OBJETIVOS EN UN PERÍODO DADO Y AL MENOR COSTO POSIBLE.

GENERALMENTE ESTE CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN HA SERVIDO PARA ENFOCAR UNILATERALMENTE, LOS PROBLEMAS DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO, HASTA QUE ÚLTIMAMENTE SURGE LA ACEPCIÓN MAS AMPLIA DEL CONCEPTO PLANIFICACIÓN QUE TRATA DE INTEGRAR LO SOCIAL Y LO ECONÓMICO, COMO PARTES IMPORTANTES DE UN ÚNICO Y MISMO PROCESO. EN SU ACEPCIÓN MAS AMPLIA EL TÉRMINO "SOCIAL" SIGNIFICA" PERTENENCIA A LA SOCIEDAD", EN ESTE SENTIDO LA ECONOMÍA ES UNA CIENCIA SOCIAL. "LA SITUACIÓN SOCIAL" APARECE COMO CONTRAPOSICIÓN AL CONCEPTO BASTANTE CONOCIDO YA DE SITUACIÓN ECONÓMICA. CON EL TIEMPO, ESTE DIVORCIO VA DESVANECIÉNDOSE EN LA MEDIDA EN QUE LOS DEFENSORES DE CADA UNO DE ESOS ENFOQUES VAN COMPRENDIENDO LA URGENCIA DE CONSIDERAR EN SUS PLANES LO HASTA AHORA TOMADO CON INDIFERENCIA O POR SU POCA UTILIDAD.

II) ANALISIS CONCEPTUAL

NO PODEMOS COMENZAR EL ANÁLISIS DE NUESTRO TEMA SIN ANTES DEFINIR LO QUE ENTENDEMOS POR OBJETIVOS Y METAS. GENERALMENTE PENSAMOS EN OBJETIVOS COMO UNA EXPRESIÓN CUALITATIVA DE CIERTOS PROPÓSITOS, Y EN METAS COMO DEFINICIÓN DE PROPÓSITOS QUE SE EXPRESAN EN FORMA CUANTITATIVA. CAPACITAR CINCO MIL DIRIGENTES CAMPESINOS, OCUPAR CIERTA CUANTÍA DE MANO DE OBRA, O ALCANZAR CIERTA DIETA ALIMENTICIA MEDIA, CONSTITUIRÍAN METAS EN ESTE SENTIDO, EN CAMBIO, PROPENDER A UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, O EL LOGRO DE CAMBIO DE ACTITUDES DE UNA POBLACIÓN DETERMINADA, PUDIERAN CONSTITUIR OBJETIVOS ESENCIALES AÚN CUANDO NO FUERAN SUSCEPTIBLES DE CUANTIFICARSE CON EXACTITUD. ES DECIR, ESTOS OBJETIVOS CUALITATIVOS CONSTITUYEN MÁS BIEN CONDICIONES QUE DEBEN SATISFACERSE.

CONSIDERAMOS QUE LOS OBJETIVOS Y METAS, SUMADOS AL DIAGNÓSTICO - CONSTITUYEN LAS ETAPAS ESENCIALES DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN, PORQUE SON

SON DE GRAN UTILIDAD PARA ANTICIPAR LA DIRECCIÓN Y LA MAGNITUD DEL CAMBIO. POR LO GENERAL, LA POSIBILIDAD DE ANTICIPAR ESOS CAMBIOS ES LO QUE FACILITA EVALUAR SI LOS OBJETIVOS Y METAS SON REALISTAS.

ES EN LA SEGUNDA ETAPA DE LA PLANIFICACIÓN, ES DECIR, EN LA PROGRAMACIÓN, QUE CORRESPONDE DEFINIR PRELIMINARMENTE LOS OBJETIVOS Y LAS METAS FUNDAMENTALES, QUE EN CONSECUENCIA TIENEN QUE SER PRECISADOS POR EL SUJETO, EN UNA ETAPA BASTANTE ANTICIPADA A FIN DE DEJAR CLARAMENTE ESTABLECIDO UN MARCO DE REFERENCIA INDISPENSABLE PARA LAS ETAPAS SIGUIENTES. PERO - NO OLVIDEMOS QUE SE TR ATA DE DECISIONES QUE NECESARIAMENTE TENDRÁN QUE REVISARSE Y EVENTUALMENTE RECTIFICARSE, EN ETAPAS POSTERIORES, UNA VEZ QUE SE DISPONGA DE MAYORES ELEMENTOS DE JUICIO SOBRE LAS CONSECUENCIAS Y REQUISITOS QUE DIRECTAMENTE O INDIRECTAMENTE PLANTEAN EEOS OBJETIVOS. LA PLANIFICACIÓN ANTE TODO ES UN PROCESO DINÁMICO QUE EN LA MEDIDA QUE SE VA APLICANDO SE IRÁ PERFECCIONANDO PROGRESIVAMENTE.

LA FORMULACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y METAS EN ESTE MOMENTO SE BASARÁ PRINCIPALMENTE EN LAS CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO O SE LIMITARÁ (EN EL CASO DE LOS OBJETIVOS) SIMPLEMENTE A RECOGER ASPIRACIONES SOBRE LA INTENSIDAD Y MODALIDADES DEL DESARROLLO QUE SE QUIERA ALCANZAR, CON VISTA A EXAMINAR DESPUÉS SUS CONSECUENCIAS Y SUS POSIBILIDADES PRÁCTICAS DE MATERIALIZARSE.

EN LA EXPOSICIÓN DEL TEMA ANTERIOR QUE CORRESPONDÍA AL DIAGNÓSTICO, HEMOS PODIDO APRECIAR LA IMPORTANCIA DE CONOCER LA REALIDAD ANTES DE PLANTEARNOS CUÁLES SON LOS OBJETIVOS Y CUÁLES SON LAS METAS, POR LO TANTO, AQUÍ NO NOS REFERIREMOS MÁS AL DIAGNÓSTICO Y PASAREMOS A LA ETAPA EN QUE - PLANTEAREMOS LOS OBJETIVOS Y LAS METAS DE EA PLANIFICACIÓN SOCIAL.

III - OBJETIVOS

CUÁL ES EL OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL ? ES LA PREGUNTA QUE DEBEMOS RESPONDER SI QUEREMOS ENCAMINAR NUESTRO NORMAL RAZONAMIENTO. NOSOTROS CONSIDERAMOS QUE EL FIN ÚLTIMO DE LA PLANIFICACIÓN ES EL BIENESTAR SOCIAL. ESTE BIENESTAR DEBE ESTAR DIRIGIDO AL HOMBRE, A TODO EL HOMBRE, Y A TODOS LOS HOMBRES. - O COMO AFIRMA LEBRET "LO QUE CUENTA - ES EL HOMBRE; CADA HOMBRE, CADA GRUPO DE HOMBRES, LA HUMANIDAD ENTERA. EL DESARROLLO NO PUEDE SER OTRO QUE EL DESARROLLO AUTÉNTICO DE LOS MISMOS HOMBRES." (1) SE ESPERA GENERALMENTE, QUE CADA HOMBRE, QUE CADA GRUPO HUMANO, SURJA ESPONTÁNEAMENTE PARA CAMBIAR SU AMBIENTE DESPERTANDO SUS FUERZAS LA - TENTES A TRAVÉS DEL ESFUERZO MANCOMUNADO. PERO ASIMISMO, NO PODEMOS ESPERAR

(1) LEBRET L. J. - DINÁMICA CONCRETA DEL DESARROLLO-HERDER BARCELONA 1966-

QUE EN LATINOAMÉRICA, EN DONDE ESTRUCTURALMENTE EXISTE LA PREDOMINANCIA DE LAS RELACIONES VERTICALES DE SUMISIÓN-DOMINACIÓN EN TODAS LAS FASES DE LA VIDA SOCIAL, PUEDA SURGIR ESTE CAMBIO EN FORMA ESPONTÁNEA. NECESARIAMENTE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL DEBERÁ PLANTEAR RACIONALMENTE, CÓMO ES POSIBLE ALCANZAR EL DESARROLLO PLENO DIGNO Y HUMANO DEL HOMBRE, ORIENTANDO EL CAMBIO HACIA UNA RADICAL TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS.

UN DESARROLLO SOCIAL AUTÉNTICO, NO SOLAMENTE IMPLICA LA ELEVACIÓN DEL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN, SINO TAMBIÉN, Y ESENCIALMENTE, LA PROMOCIÓN DE UNA SOCIEDAD MAS JUSTA, MAS SOLIDARIAS Y MÁS DINÁMICA. UNA SOCIEDAD MAS JUSTA CARACTERIZADA POR UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL INGRESO, DE LA RIQUEZA, DE LA TIERRA, LA IGUALDAD PARA TODOS DE LAS OPORTUNIDADES DE PROMOCIÓN Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES SIN DISCRIMINACIONES SOCIALES O RACIALES. UNA SOCIEDAD MÁS SOLIDARIA, LO QUE IMPLICA, ASISTENCIA DE LA COLECTIVIDAD A SUS MIEMBROS MÁS DÉBILES, INTEGRACIÓN A LA VIDA NACIONAL DE LOS DIVERSOS GRUPOS QUE LA COMPONE, PROMOCIÓN DE RELACIONES HUMANAS ARMÓNICAS ENTRE INDIVIDUOS Y ENTRE GRUPOS. UNA SOCIEDAD MAS DINÁMICA, ES DECIR, QUE PROGRESA GRACIAS AL ESPÍRITU INNOVADOR DE SUS MIEMBROS Y A SU PARTICIPACIÓN EFECTIVAS EN LAS DECISIONES, RESPONSABILIDADES Y ACTIVIDADES QUE DETERMINEN SU DESTINO.

EL CAMBIO RADICAL DE ESTRUCTURA, QUE TRAERÍA ABAJO AQUEL TIPO DE ORIENTACIÓN VERTICAL DE LAS RELACIONES, NO PUEDE LOGRARSE EN DEFINITIVA ATACANDO UNA O DOS DE LOS SUBSISTEMAS ESTRUCTURALES EXISTENTES EN LA SOCIEDAD, SINO TODOS Y CADA UNO DE ELLOS. SIN EMBARGO, UN ALTO NIVEL PROMEDIO DE BIENESTAR Y AÚN DE INSTRUCCIÓN PUEDE COINCIDIR CON LA EXISTENCIA DE GRANDES INJUSTICIAS, DIVISIONES, PROBLEMAS Y CONFLICTOS SOCIALES; ADEMÁS ESTE ALTO NIVEL PUEDE DARSE EN UNA SOCIEDAD ESTÁTICA Y NO SER EL RESULTADO DEL ESFUERZO Y MÉRITO DE LOS PROPIOS INTERESADOS SINO DE UN PATERNALISMO (PRIVADO, ESTATAL, O DE ORIGEN EXTERIOR) POCO COMPATIBLE CON SU DIGNIDAD Y RESPONSABILIDAD.

POR EJEMPLO, LA REFORMA AGRARIA POR SI SOLA, CAMBIARÍA LA ESTRUCTURA PREDOMINANTE EN EL AGRO EN FORMA MUY LIMITADA, PARA COMPLEMENTARLA Y LOGRAR EL PLENO DESARROLLO DEL HOMBRE ES NECESARIO UNA PLANIFICACIÓN SOCIAL ORIENTADA A LA CONCIENTIZACIÓN, PORQUE EL CAMBIO DE ESTRUCTURA DEBERÁ SER PROVOCADO, AÚN CUANDO LA REFORMA AGRARIA PUEDE O NO SER LA QUE LO PROVOCA. EN SUMA LA PLANIFICACIÓN SOCIAL DEBE TENDER A CREAR ESTRUCTURAS DE PODER POPULAR, A A CREAR GRUPOS PEQUEÑOS QUE POCO A POCO IRÁN TOMANDO FUERZA HASTA CONVERTIR-

SE EN VERDADEROS GRUPOS DE PRESIÓN (EJEMPLO REVOLUCIÓN CUBANA).

ESTE CAMBIO RADICAL DE ESTRUCTURAS SIGNIFICA CREAR UN NUEVO PROCESO, UNA NUEVA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL CON LA FINALIDAD DE ORIENTAR LAS RELACIONES HACIA LA HORIZONTALIDAD, CREANDO NUEVAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN E INICIATIVA EN LA ORIENTACIÓN DE LA ACCIÓN DE LOS POBLADORES.

LA CREACIÓN DE ESTE NUEVO PROCESO IMPLICA UNA RE-SOCIALIZACIÓN, UNA RE-DEFINICIÓN DE VALORES, NORMAS Y ROLES Y SU CONSECUENTE INTERNALIZACIÓN. ESTA NUEVA ORIENTACIÓN PERMITIRÁ EL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA MENTAL DEL HOMBRE, ASIMISMO PERMITIRÁ UN CAMBIO BÁSICO EN SU PERSONALIDAD.

ESTE CAMBIO DE ORIENTACIÓN PARA LA ACCIÓN NO PODEMOS LOGRARLO SINO A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN, ENTENDIDO ESTE CONCEPTO EN SU SENTIDO MÁS PROFUNDO Y AMPLIO Y NO SIMPLEMENTE, COMO MAYOR EDUCACIÓN FORMAL PARA LOS NIÑOS Y LA JUVENTUD O LA SIMPLE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS. ESTE PROFUNDO SENTIDO DE LA EDUCACIÓN DEBIDAMENTE ORIENTADO, NOS CONDUCIRÁ INEVITABLEMENTE A LA CONCIENTIZACIÓN DE LAS MASAS, LA MISMA QUE DEBERÁ EFECTUARSE "ALLÍ Y AHORA" . CONCIENTIZACIÓN QUE PERMITIRÁ AL HOMBRE COMPRENDER SU SITUACIÓN EXISTENCIAL, SU PROBLEMÁTICA Y QUE LO FORMARÁ EN LA MEDIDA EN QUE ESTE HOMBRE SE ENFRENTE CON LA REALIDAD. LA CONCIENTIZACIÓN SOLO SE LOGRARÁ SI SE PRODUCE COMO RESULTADO DE LA EXPERIENCIA QUE ADQUIERA EL HOMBRE DE ANALIZAR Y CRITICAR SU REALIDAD. EN SÍNTESIS HAY NECESIDAD DE CREAR OPORTUNIDADES EMPÍRICAS EXISTENCIALES QUE PERMITAN LA TOMA DE CONCIENCIA.

PERO ESTA CONCIENTIZACIÓN MASIVA NO SERVIRÁ DE MUCHO, SI NO ESTUVIERA DEBIDAMENTE ORGANIZADA. ORGANIZACIÓN QUE PERMITIRÁ CONVERTIR A LA MASA, EN UNA PODEROSA FUERZA DE PRESIÓN. ESTA ORGANIZACIÓN, SE EFECTUARÁ A TRAVÉS DE LOS SINDICATOS, ASOCIACIONES, COOPERATIVAS, ETC., EN DONDE LA TOMA DE CONCIENCIA CONDUCIRÁ A LA CONFRONTACIÓN DE SUS NECESIDADES QUE SON NUMEROSAS Y DE SUS RECURSOS, QUE SON ESCASOS, LO QUE PERMITIRÁ AL HOMBRE ESTABLECER ALTERNATIVAS Y TOMAR DECISIONES Y JUNTO A ESTA TOMA DE DECISIONES SURGIRÁ UNA TOMA DE RESPONSABILIDADES, LO QUE CONVERTIRÁ AL HOMBRE EN UN ELEMENTO CAPAZ DE PARTICIPAR ACTIVA Y PERMANENTEMENTE EN EL PROCESO DE SU AUTO DESARROLLO.

EN LATINOAMÉRICA GENERALMENTE SE HABLA YA, QUE LA PLANIFICACIÓN HA LOGRADO CONVERTIRSE EN INTEGRAL DEBIDO A LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA BASE EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES. ESTO NO ES CIERTO, PORQUE LA PARTICIPACIÓN NO PUEDE DARSE EN PAÍSES DE ESTRUCTURA DUAL, EN DONDE LO ARAICO Y AGRÍCOLA POR UN LADO Y LO MODERNO E INDUSTRIAL POR EL OTRO, NO PROPORCIONAN LOS MEDIOS PARA

LA PARTICIPACIÓN DE LAS BASES EN EL PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL. NOSOTROS CONSIDERAMOS QUE EN LA PLANIFICACIÓN SOCIAL LA PARTICIPACIÓN ES EL INSTRUMENTO DE MAYOR PENETRACIÓN PARA EL LOGRO DE UNA VERDADERA FORMULACIÓN DE PLANES QUE PERMITAN EL DESARROLLO DEL HOMBRE, ELIMINANDO DEFINITIVAMENTE LAS BARRERAS Y OBSTÁCULOS CAUSALES QUE NO PERMITEN EL CAMBIO EN LAS ESTRUCTURAS.

AFIRMA LA CEPAL "DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CONTENIDO SOCIO-CULTURAL, POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO, SE LLEGA TAMBIÉN A LA CONCLUSIÓN DE QUE EVIDENTEMENTE ESTOS NECESITAN INTERPRETAR LA REALIDAD SOCIAL, QUE LA POBLACIÓN LOS COMPRENDA, LOS HAGA SUYOS, Y QUE ELLA MISMA LOS PONGA EN PRÁCTICA."

"SE ASPIRA A HACER PARTICIPAR EN FORMA MAS DELIBERADA, MÁS CONSCIENTE Y MAS SUPERVISADA AL PUEBLO, VINCULÁNDOLO OPERATIVA Y EMOCIONALMENTE A LA VIDA NACIONAL Y A LOS ESFUERZOS DE ACELERACIÓN DEL DESARROLLO A TODOS AQUELLOS SECTORES QUE POR DIVERSAS RAZONES HAN QUEDADO AL MARGEN." (2)

IV - METAS

NO PODEMOS DEJAR DE RECONOCER QUE EL ESTABLECIMIENTO DE LAS METAS TIENEN QUE BASARSE EN EL DIAGNÓSTICO. IGUALMENTE ESTAS METAS DEBERÁN INTERPRETAR LO QUE BUSCAMOS EN LOS OBJETIVOS, DEBERÁN TRADUCIR CUANTITATIVAMENTE SI ES POSIBLE LAS ASPIRACIONES DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL.

DENTRO DE NUESTRO SISTEMA ES EL SUJETO QUIEN DETERMINA CUÁLES SON LOS OBJETIVOS Y CUÁLES LAS METAS PRINCIPALES DE LA PLANIFICACIÓN. NOSOTROS QUE DESCONOCEMOS EL DIAGNÓSTICO DE LA PLANIFICACIÓN QUE ESTAMOS FORMULANDO, NO PODREMOS ENCADENAR NUESTROS OBJETIVOS Y METAS, NI CON EL DIAGNÓSTICO NI CON LOS OBJETIVOS Y METADOS DADOS POR EL SUJETO DEBIDO A SU AUSENCIA EN EL PRESENTE ANÁLISIS. PERO AÚN ASÍ, FORMULAREMOS ALGUNAS METAS BASÁNDONOSIEN ALGUNOS INDICADORES POSIBLES, LAS MISMAS QUE DEBERÁ APLICARSE ENLOS DIFERENTES NIVELES TANTO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL:

1) EDUCACION:

SI EL CAMBIO DE ESTRUCTURAS IMPLICA NECESARIAMENTE, CAMBIOS EN LOS SUBSISTEMAS ECONÓMICO, POLÍTICO, CULTURAL E INTEGRATIVO, PARA LOS FINES DE LA EDUCACIÓN DEBEREMOS PLANTEAR COMO META UNA REORIENTACIÓN DE LOS VALORES Y UNA REFORMULIZACIÓN DE ROLES Y NORMAS, CAMBIOS QUE PERMITIRÁN LA CONCIENTIZACIÓN DE LAS MASAS, AUNCUANDO SOMOS CONSCIENTES DE QUE NI TODO CAMBIO DE LOS

(2) C E P A L -ALGUNOS ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y PARTICIPACIÓN POPULAR.- 1964.

VALORES, NORMAS Y ROLES CONDUCEN A UNA CONCIENTIZACIÓN. PERO ESTE CAMBIO NO SOLO PERMITIRÁ A TRAVES DE LA EDUCACIÓN PROFUNDA MODIFICAR EL SISTEMA CULTURAL, SINO TAMBIÉN IMPLICARÁ TRANSFORMACIÓN EN LOS SUBSISTEMAS POLÍTICO, ECONÓMICO E INTEGRATIVO. POR LO TANTO NUESTRAS METAS AL RESPECTO SERÁN LAS SIGUIENTES :

A) UTILIZAR EN FORMA METÓDICA Y A ESCALA NACIONAL LOS RECURSOS DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y PEDAGÓGICAS PARA ORIENTAR Y CANALIZAR EL CRECIENTE CAMBIO DE ACTITUDES Y MOTIVACIONES DE LA POBLACIÓN EN BUSCA DE :

A) CANALIZARLAS HACIA LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO.

B) SUSTRAERLAS DE LA ATMÓSFERA DE CONFLICTO Y FRUSTRACIÓN QUE ACOMPAÑA A TODO PROCESO DE CAMBIO SOCIO-ECONÓMICO RÁPIDO, AUN CUANDO SOMOS CONSCIENTES QUE EL CONFLICTO Y LA FRUSTRACIÓN PUEDEN CONDUCIR Y ACELERAR EL PROCESO DE DESARROLLO.

B) FACILITAR EL PROCESO DE INTEGRACIÓN NACIONAL Y DE RE-ADAPTACIÓN DE LA POBLACIÓN AFECTADA POR EL INTENSO CAMBIO DE ESTRUCTURAS.

C) CAPACITAR LA POBLACIÓN PARA LOS CAMBIOS QUE HAN DE PRODUCIRSE COMO RESULTADO DE LOS PROGRAMAS DE ELEVACIÓN DEL NIVEL DE VIDA Y DE LA CONDICIÓN SOCIAL.

D) CAPACITAR A LOS GRUPOS DE POBLACIÓN QUE HAN DE SER SUJETO Y OBJETO DEL DESARROLLO, QUE IMPLIQUEN DESPLAZAMIENTO TERRITORIAL, CAMBIOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O MODIFICACIONES IMPORTANTES DE ÍNDOLE SOCIO-CULTURAL.

A TÍTULO DE EJEMPLO Y DISCUSIÓN PODEMOS INDICAR QUE UNA DE LAS METAS DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL DEBERÍA SER LA CONCIENTIZACIÓN DEL OCHENTA POR CIENTO DE LA POBLACIÓN MARGINADA Y DE LOS ESTRATOS DE LAS CLASES BAJAS, PARA QUE PUEDAN PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN EL PROCESO DE CAMBIO. ASIMISMO PROVOCAR LA PARTICIPACIÓN DEL MISMO CONTINGENTE POBLACIONAL POR SECTORES DE CLASES SOCIALES, LO QUE DETERMINARÁ MAYOR IMPACTO EN EL CAMBIO. IGUALMENTE UTILIZAR LAS FUERZAS VIVAS DE LA SOCIEDAD PARA EL CAMBIO, CREANDO NUEVAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN, AL MISMO TIEMPO QUE SE CONTIZA LA POBLACIÓN Y SE LE HACE PARTÍCIPE DEL CAMBIO. CAMBIO QUE APROVECHARÁ EL GRUPO, SUS FUERZAS DINÁMICAS DE INTERACCIÓN EN LOS CUALES LOS HOMBRES SE EXPRESAN DE VARIAS MANERAS.

2) ECONOMIA

EL SUBSISTEMA ECONÓMICO NOS PERMITIRÁ REPLANTEAR ALGUNAS METAS QUE A LA POSTRE INFLUYEN DECISIVAMENTE EN LO SOCIAL. SI SIMPLEMENTE NOS REMITIMOS A RECORDAR EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA, PODREMOS DETERMINAR QUE SIN UNA POLÍTICA HÁBIL DE EMPLEO NO PODRÁ ELEVAR LOS NIVELES DE VIDA, YA QUE ELLA TIE-

NE QUE VER DIRECTAMENTE CON LOS INGRESOS Y CON LA CAPACIDAD DE CONSUMIR. EL CAMBIO RADICAL DE ESTRUCTURAS POR EL HECHO DE SER UN PROCESO NUEVO QUE IMPLICA UNA RE-SOCIALIZACIÓN Y UNA RE-FORMULACIÓN DE VALORES Y NORMAS CREARÁ NUEVOS ROLES A TRAVES DEL PROCESO DE CONCIENTIZACIÓN, ES DECIR, SE AMPLIARÁN LAS POSIBILIDADES DE EMPLEO QUE BIEN PUEDEN SER CANALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES ESPECIALMENTE COOPERATIVAS (CONSUMO, PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN)?- ESTO ES LO QUE MÁS ARRIBA DENOMINAMOS EDUCACIÓN PROFUNDA O CAPACITACIÓN DE - CAMPESINOS A DIFERENTES NIVELES DE PROMOCIÓN.

SEÑALAREMOS A CONTINUACIÓN, A MODO DE EJEMPLO, ALGUNAS POSIBLES METAS DE TIPO ECONÓMICO QUE INFLUYEN PODEROSAMENTE EN LO SOCIAL, RAZÓN POR LA CUAL LA PLANIFICACIÓN SOCIAL NO DEBERÁ OMITIRLAS:

A) ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO Y PRODUCCIÓN MEDIANTE LA DISTRIBUCIÓNDE INCENTIVOS PARA REINVERSIONES, TANTO EN EL SECTOR RURAL COMO EN EL SECTOR INDUSTRIAL, PARA OCUPAR LA MANO DE OBRA POTENCIAL Y ACTUALMENTE DESOCUPADA O SUBEMPLEADA.

B) MEJORAR LA ALIMENTACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA COMPRENDIDA EN LA CLASE BAJA MEDIANTE LA INTRODUCCIÓN EN MASA DE NUEVOS HÁBITOS ALIMENTICIOS , UTILIZANDO LOS RECURSOS REGIONALES. EL CUMPLIMIENTO DE ESTA META DEPENDERÁ DEL MEJORAMIENTO DE PODER ADQUISITIVO DE LA POBLACIÓN, Y DE PROGRAMAS COMO : PRODUCCIÓN SUBVENSIONADA DE CIERTOS ALIMENTOS CON MIRAS A MEJORAR LA DIETA DE LOS NIÑOS O DE LAS MADRES DURANTE LA LACTANCIA Y A CREAR INDUSTRIAS ELABORADORAS DE DICHOS ALIMENTOS; CONTROLES DE PRECIOS PARA FAVORECER AL CONSUMIDOR Y AL PRODUCTOR; CONSTRUCCIONES Y REGLAMENTACIÓN DE MERCADOS Y MATADEROS Y PROMOCIÓN DE INDUSTRIA PESQUERA. ESTO TAMBIEN SE PUEDE LOGRAR A TRAVÉS DE LAS ORGANIZACIONES COOPERATIVAS, LLÁMENSE DE CONSUMO,PRODUCCIÓN O DISTRIBUCIÓN. ASIMISMO ESTE PROCESO ANTE TODO ES UN PROCESO DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN.

C) MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA EN MALAS CONDICIONES PARA LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS PARA ATENDER PROGRESIVAMENTE EL DÉFICIT HABITACIONAL EN LAS MISMAS CLASES.

3) SISTEMA POLITICO

DENTRO DEL SUBSISTEMA POLÍTICO IGUAL QUE EN EL ECONÓMICO, LA INFLUENCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA CONSECUENTE CONCIENTIZACIÓN NECESITARÁN DE ADECUAR ESTE SISTEMA POLÍTICO PARA EL CUMPLIMIENTO DE CIERTOS FINES DE TIPO POLÍTICO-SOCIAL, POR LO TANTO NOS PERMITIMOS SEÑALAR COMO METAS, TAMBIÉN A MANERA

DE EJEMPLO, ALGUNOS DE LOS SIGUIENTES INDICADORES :

A) FORMACIÓN DE NUEVOS CENTROS DE DECISIÓN.

B) CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA DE LA ACCIÓN DE LOS ORGANISMOS (COOPERATIVAS, ASOCIACIONES, SINDICATOS, ETC.) DE TAL MANERA QUE LOS PERMITA CONSTITUIRSE EN VERDADEROS GRUPOS DE PRESIÓN . (PODERÍO).

C) POLITIZACIÓN ADHERIDA A LA CONCIENTIZACIÓN, ES DECIR, LA POLITIZACIÓN ENTENDIDA COMO UNA DE LAS FACETAS DEL PROCESO DE CONCIENTIZACIÓN.

A CONTINUACIÓN NOS PERMITIMOS SEÑALAR ALGUNOS INSTRUMENTOS, CON LOS CUALES ALCANZAREMOS LAS METAS DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL;

1. EDUCACIÓN DE BASES
2. ANIMACIÓN POPULAR.
3. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.
4) COOPERATIVISMO
5) ORGANIZACIÓN SINDICAL

POR LO MENOS EN LATINO AMÉRICA SE PUEDE OBSERVAR LA EXISTENCIA DE ALGUNOS DE ESTOS PROGRAMAS, QUE BIEN PUEDEN SER APROVECHADOS PARA LA CONCIENTIZACIÓN MASIVA, CONSIDERANDO CLARO ESTÁ, EN CADA CASO, LA REALIDAD DE CADA PAÍS.

COMO SE PODRÁ OBSERVAR A LO LARGO DEL PRESENTE ESTUDIO, BASTANTE ESQUEMÁTICO POR CIERTO, TRATAMOS DE FORMULAR EL OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA PLANIFICACIÓN Y ALGUNAS METAS ESTRATÉGICAS PARA ALCANZAR EL DESARROLLO PLENO DEL HOMBRE Y DE TODOS LOS HOMBRES. IGUALMENTE VOLVEMOS A INSISTIR, QUE NUESTRO ENFOQUE FUNDAMENTAL SE CENTRA EN LA EDUCACIÓN DE LAS BASES Y NÓ DE LAS CÚPULAS, YA QUE ESTAS BASES DEBIDAMENTE CONCIENTIZADAS PERMITIRÁN EL CAMBIO RADICAL DE LAS ESTRUCTURAS.

ANTICIPADAMENTE NOS PERMITIMOS PEDIR DISCULPAS POR LAS LIMITACIONES QUE SE OBSERVARÁN A LO LARGO DEL PRESENTE ESTUDIO, Y DEBERÁ SER TOMADO ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE COMO UN ENFOQUE INCOMPLETO, EN EL QUE SE INTERPRETA EL SENTIR DEL GRUPO QUE HA CONCIENTIZADO LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO.

DISCUSION DE GRUPO

BASÁNDONOS EN LO EXPUESTO EN NUESTRO ESTUDIO, Y EN BASE AL TRABAJO QUE SE ESTÁ REALIZANDO EN CHILE, SE ABRE DISCUSIÓN SOBRE LOS SIGUIENTES INTERROGANTES :

PRIMERA : QUÉ PAPEL DESEMPEÑA ACTUALMENTE LA MUJER EN EL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO DE SU PAÍS.?

SEGUNDA: HASTA QUÉ PUNTO LA COOPERATIVA ES UN FACTOR DE DESARROLLO ?

TERCERA: CUÁLES SON LOS FACTORES QUE IMPIDEN LA UNIDAD CAMPESINA ?

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 32

LA APLICACION DE LAS TECNICAS DE PLANIFICACION REGIONAL A LAS ZONAS METROPOLITANAS

Por:

Frederick J. Adams

Bogotá, Julio de 1968

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 APLICACION DE LAS TECNICAS DE PLANIFICACION REGIONAL A LAS ZONAS METROPOLITANAS *

por Frederick J. Adams **

El mejor método para demostrar la aplicación de las técnicas de planificación regional a las zonas metropolitanas consiste en que las personas encargadas de la planificación global en la esfera metropolitana presenten estudios de casos concretos. Los procedimientos que se siguen en dicha planificación -que entraña la formulación de objetivos, la realización de estudios y análisis, la preparación del plan y su aplicación- se asemejan a los que se aplican para la planificación de regiones más amplias, o de una ciudad o pueblo en particular. Puede variar la importancia que se asigne a los factores sociales y económicos, en comparación con los físicos, particularmente en el caso de la planificación provincial o nacional; la manera de abordar el problema y los objetivos perseguidos exigen que los técnicos que participan en el proceso de planificación cuenten con una formación y experiencia similares.

Prácticamente todos los países están mucho más familiarizados con la planificación local o nacional que con la metropolitana, y ello obedece en buena parte a la diversidad de organismos gubernamentales que intervienen en el segundo caso. Sin embargo, será preciso hallar la manera de orientar y controlar el crecimiento de las zonas metropolitanas si se desean elevar los niveles de vida urbanos, y resulta problemático si podrá aguardarse la constitución de gobiernos metropolitanos fuertes antes de dar los primeros pasos hacia la planificación metropolitana. Como lo ha señalado Lewis Mumford:

> "La planificación... es un proceso doble; por una parte, tiene alcance nacional y descansa en la formulación de políticas nacionales; por la otra, tiene carácter regional y local. En teoría, ambos aspectos deberían converger en un punto común... De nada vale el urbanismo en nuestros días si no elabora planes para abandonar la Necrópolis condenada o más bien, para salvarla de su sino, al contrarrestar todos los procesos que sofocaban en ella al hombre, abriendo un nuevo campo de vida y trabajo aun dentro de las viejas zonas metropolitanas. Si construímos hoy de manera inteligente, echaremos los cimientos de una nueva civilización. La realización de este cambio será un proceso largo; no se cumplirá en un día, ni quizá en un siglo. Pero aun el primer paso que se de hacia la reconstrucción debe estar claramente dirigido hacia el fin, si se desea que sea eficaz". 1/

Hay motivos para afirmar que, especialmente en los países en vías de desarrollo, la dinámica del crecimiento metropolitano exige que se elaboren

---

* Tomado de Planificación Regional, Vivienda, Construcción y Planificación, Nos. 12 y 13; Naciones Unidas, 1959, págs. 73-77; para ser usado como material de discusión en clase.

** Profesor del Departamento de Urbanismo y Planificación Regional, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass., Estados Unidos de América.

1/ Lewis Mumford, City Development (Nueva York, Harcout Brace, 1945), pág. 239.

métodos de orientación y control de dicho crecimiento aun antes de establecerse un organismo de planificación regional y prepararse un plan global. En las primeras etapas de dicho plan deberán adoptarse las normas cualitativas y cuantitativas sobre uso de la tierra, tránsito y servicios comunales o regionales o de las dos clases. Si se desea que estas normas sean eficaces, deberán colaborar en su determinación y aprobación todos los organismos oficiales interesados -por ejemplo, los departamentos de obras públicas, caminos, educación, recreación y servicios públicos subterráneos. Si se logra establecer de común acuerdo tales normas -especialmente las que se refieren al uso de la tierra- y se elaboran métodos para asegurar su cumplimiento, podrán evitarse muchas de las consecuencias perjudiciales de una urbanización rápida.

En este breve artículo se ha procurado destacar la necesidad de conceder mayor atención al establecimiento de normas sobre el uso de la tierra y de un mecanismo de fiscalización adecuado para las zonas metropolitanas, en la esperanza de contribuir así a que se emprendan nuevas investigaciones en esta materia. Citando nuevamente a Lewis Mumford:2/

> "Ha llegado ya el momento en que se impone la planificación de largo alcance y la elaboración de planes sistemáticos y coordinados. Estamos por crear la estructura permanente de la ciudad. Todo lo que se haga en pro del mejoramiento urbano deberá hacerse bien. No debería obrarse de manera rutinaria, buscando el método más barato y tradicional. Más bien, deberá hacerse después de estudiar a fondo los mejores métodos actuales de urbanismo y hacer todo lo posible para lograr el tipo de organización política que permita poner en práctica tales proyectos..."

Principales elementos de un plan de uso de la tierra para una zona metropolitana.

Una vez que se haya determinado la zona que abarcará el plan metropolitano y se haya convenido en los objetivos generales de éste, puede comenzar a prepararse el plan de uso de la tierra propiamente dicho. Las etapas iniciales comprenden la interpretación de los objetivos de la planificación relativa al uso de la tierra en función de un esquema físico óptimo; el establecimiento de normas adecuadas y alcanzables para el uso de la tierra, la densidad, el tránsito, los servicios, etc., y la elaboración de un sistema que permita poner en práctica el plan e imponer la observancia de las normas adoptadas. Los principales elementos de un plan de uso de la tierra para una zona metropolitana podrían ser los siguientes:

1) Determinación de normas adecuadas para cada tipo de uso, que abarquen tanto los proyectos oficiales como particulares.

2) Tipos de control del uso de la tierra necesarios para lograr la aplicación de las normas adoptadas, y métodos para su cumplimiento efectivo.

3) Distribución geográfica de las diversas categorías de uso de la tierra (residencial, comercial, industrial, institucional, etc.) para hacer frente a las futuras necesidades de la población, y determinación de las tierras

2/ Mumford, op. cit., pág. 151.

que deberán adquirir los organismos públicos (municipales o regionales) para poner en práctica el plan.

Al indicar los procedimientos técnicos que deben seguirse para la elaboración de un plan de uso de la tierra, Stuart Chapin describe la etapa final de la siguiente manera:

"La tercera y última fase del proceso es el diseño. En esta fase se cotejan las propuestas preliminares sobre la ubicación y distribución de los diversos tipos de uso de la tierra, tal como se los determinó en la etapa anterior del trabajo, y se formula de manera definitiva el plan preliminar de uso de la tierra. Al llegarse a la fase del diseño debería contarse, por lo menos, con un esquema preliminar del plan vial. También en esta etapa se prestará mayor atención a los estudios sobre las características estéticas, el costo y el rendimiento, el valor de la tierra y, de ser posible, la actitud de la población. Cuando se disponga de toda esta información, comienza un proceso de "saca y pone", en el que se resuelven paulatinamente las dificultades de ubicación. Estas dificultades pueden ser de dos tipos: oposición entre el esquema de uso de la tierra y el plan vial, y encuentro de los diversos tipos de uso de la tierra. Se vuelve a examinar cada categoría de uso de la tierra a fin de determinar la posibilidad desde el punto de vista económico de llevar a cabo los planes de desarrollo en las zonas señaladas, teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las jurisdicciones de las diversas municipalidades y condados que deban intervenir para realizar el plan en el período de planificación.

"Una vez resueltos los problemas de ubicación, se reexaminan las necesidades de espacio, de resultar ello necesario, y se fija el espacio que se necesita para cada uso en función de las necesidades generales. Se logra así un diseño que resulta ser el más práctico, económico y estético para todos los usos, que se adapta a la topografía, al régimen existente de uso de la tierra y se enlaza con el sistema de circulación"[3/]

Por lo general el lapso necesario para preparar un plan definitivo de uso de la tierra para una zona metropolitana oscilará entre dos y cinco años, según sean el personal disponible y la superficie y complejidad de la zona para la que se prepara el plan. Es probable que durante este período se introduzcan cambios y mejoras que se opongan a los objetivos del plan y que, en las zonas metropolitanas en rápida expansión lleguen incluso a dificultar grandemente la ejecución de algunos de los principales fines de largo alcance. Incluso cuando se haya completado el plan, deberá preverse la introducción de ajustes para hacer frente a cambios de las circunstancias, como por ejemplo, modificaciones del movimiento de la población o de las tendencias industriales. Como lo ha señalado Catherine Bauer,

"Probablemente resultará raro en Asia, o en verdad en cualquier otro sitio, todo límite arbitrario que fije un plan metropolitano al crecimiento demográfico. La inmigración metropolitana se asemeja a un torrente, al que solo puede regularse, orientarse y desviarse en la fuente o

3/ F. Stuart Chapin, Jr., Urban Land Use Planning (Nueva York, Harper, 1957), pág. 289.

cerca de ésta. Ello no significa, empero, que carezca de importancia la planificación local per se; por el contrario, podría resultar eficaz si se la vinculase a políticas de urbanización más amplias. Además, nadie creerá que incluso el programa más amplio para una mejor distribución urbana podrá detener efectivamente el crecimiento metropolitano".4/

Se ha señalado que entre los principales elementos de un plan de uso de la tierra se cuentan el establecimiento de normas adecuadas de desarrollo (cualitativo y cuantitativo) y la elaboración de métodos para imponer su observancia. Puede ocurrir que precisamente estos elementos, al vincularse a las necesidades de ubicación, densidad y espacio, proporcionen la mejor orientación para el aprovechamiento de la tierra en una zona metropolitana, tanto antes como después de prepararse un plan regional global.

Establecimiento de normas de uso de la tierra para zonas metropolitanas

En todos los países, y especialmente en aquellos donde se produce un rápido proceso de urbanización, la elaboración y aprobación de normas adecuadas para el uso de la tierra es una tarea larga y difícil. La gran variación que existe entre los diversos climas y culturas, y que incluso se hallará entre las distintas zonas metropolitanas de un mismo país, exige que dichas normas reflejen tales diferencias. Si bien pueden resultar útiles como una guía las normas generales que se han elaborado en otros países, siempre se procurará adaptarlas a las condiciones particulares de la zona de que se trate. Con demasiada frecuencia se han adoptado en determinados países, sin modificación alguna, las normas sobre uso de la tierra o densidad (especialmente en lo que se refiere a la vivienda) que han recibido cierto reconocimiento oficial en otros países, pese a ser muy distinta la situación del país de aplicación. Ello obedece probablemente al hecho de que muchos organismos de planificación no cuentan con los recursos técnicos necesarios para emprender los estudios previos debidos, a fin de adaptar las normas generales a la situación local.

Necesidades de ubicación. Como lo señala Chapin, "las necesidades de ubicación se convierten en principios rectores y normas para la distribución de la tierra entre los diversos usos. Estas necesidades se relacionan con toda una serie de factores físicos, económicos y sociales y se vinculan con la ubicación de cada uso particular con relación a los demás y a los sistemas de transportes y de servicios públicos de la zona urbana".5/

Por lo general sólo pueden expresarse en términos cualitativos los principales factores que determinan la distribución de la tierra entre los diversos usos. El tipo de tierra que mejor se adapta a cada fin, la relación que

4/ Naciones Unidas, "The Optimum Pattern of Urbanization" (E/CN.11/RP/L.16), pág. 17. Documento de trabajo preparado por Catherine Bauer para el Seminario de las Naciones Unidas sobre Planificación Regional, Tokio, 1958.

5/ Chapin, op. cit., pág. 290.

existe entre un uso de la tierra y otro, y la disponibilidad de transportes, energía y otros servicios, rara vez pueden expresarse en términos cuantitativos. Los factores de "cercanía" o "accesibilidad" tales como la relación tiempo-distancia entre las zonas residenciales y los centros de empleo pueden naturalmente ser objeto de normas cuantitativas.

Necesidades de densidad. Antes de que pueda distribuirse el espacio disponible entre los usos industriales, comerciales, residenciales e institucionales, deben adoptarse normas sobre la densidad para cada tipo de uso. Es éste un terreno en el que deben ahondarse las investigaciones, puesto que la base sobre la que se determinan en la actualidad las densidades "razonables" o "convenientes" reflejan, demasiado a menudo, las normas de densidad ya establecidas.

Las normas de densidad de las zonas industriales suelen indicar el número de empleados que puede haber por acre bruto, cifra que varía según el tipo de actividad, el proceso de elaboración y el diseño del edificio. En los Estados Unidos, la densidad suele oscilar entre 10 y 50 empleados por acre bruto. Debido a la tendencia a construir fábricas de una sola planta, a las necesidades para el aparcamiento de automóviles, y a la necesidad de prever ampliaciones futuras, durante las últimas décadas el índice mencionado anteriormente sufrió una reducción considerable.

Para las zonas comerciales, los índices de densidad se suelen expresar como relación numérica entre la superficie de piso y la superficie del lote. Dicho índice puede oscilar entre menos de 1:1 y 15:1 o aún más, según el tipo de actividad comercial y su ubicación y según haya o no medios rápidos de tránsito.

En las zonas residenciales, estas normas prescriben, por lo general, el número de personas o familias que puede haber por acre (neto o bruto), y varían mucho, incluso para un mismo tipo de vivienda. En los Estados Unidos, las densidades residenciales netas pueden oscilar entre 5 a 30 personas por acre para las viviendas independientes para una sola famila; de 30 a 100 personas por acre para casas en serie o en terraza y departamentos con jardín; y de 60 a 300 personas por acre en las casas de departamento con ascensor.

Una de las dificultades con que se tropieza al comparar las normas de densidad de distintos países, o incluso las de una misma nación, es la distinta forma en que se definen tanto los tipos de vivienda como la densidad neta y bruta.

Necesidades de espacio. Una vez que se hayan fijado las normas de densidad, puede calcularse la superficie que se necesitará para cada tipo de uso, a fin de hacer frente a las futuras necesidades de la población. Resulta útil cotejar estos cálculos con la distribución del espacio en las ciudades existentes, pero no se los debe utilizar como una base para la previsión de las futuras necesidades de espacio sin introducir en ellos las modificaciones necesarias. De cualquier manera, la preparación de un plan de uso de la tierra para una ciudad o zona metropolitana exigirá que se distribuya el espacio entre los diversos fines sobre una base de distritos, de modo que las cifras generales -por exactas que sean- sólo pueden servir como guía general.

La relación numérica entre el aprovechamiento actual y futuro de la tierra y la población, que se puede expresar en número de acres por 100 personas, proporciona una base más exacta para el cálculo de las futuras necesidades de espacio correspondientes a los diversos fines que los porcentajes de dichos usos en relación con el total de tierra urbanizada. Sin embargo, incluso aquélla variará mucho de una zona urbana a otra, de manera que la aplicación de las normas de densidad a las necesidades de espacio debe ser objeto de decisiones locales. Este es otro campo en el que deben estudiarse con mayor detenimiento tanto los factores que en un caso determinado hagan necesario modificar las normas generales de uso de la tierra, como la escala de variaciones que pueden preverse. "Es posible que lo más difícil sea formular los criterios de planificación destinados a fijar la ubicación conveniente y el carácter del futuro desarrollo urbano. Será necesario emprender una investigación y un análisis sistemático, tanto en la esfera general o nacional como dentro de un esquema específico de circunstancias regionales".6/

Independientemente de que se haya o no aprobado oficialmente un plan global para la zona, si se desea que influyan positivamente sobre el crecimiento metropolitano será preciso aplicar y hacer cumplir de manera efectiva las normas de uso de la tierra para una zona metropolitana, ya sea que ello dependa de un organismo de planificación centralizado o de varios departamentos locales, y regionales. Debe destacarse que existe una estrecha vinculación entre la bondad de las normas aprobadas y la posibilidad de imponerlas, por lo que el primer aspecto debe ser objeto de mucho más atención que hasta el presente.

6/ Ibid., pág. 22.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 34

LAS REGIONES DE PLANIFICACION Y EL CONCEPTO REGIONAL

Por:

Norton S. Ginsburg

Bogotá, Julio de 1968

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 Tec ica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia ra el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bo tá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 6 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publi

LAS REGIONES DE PLANIFICACION Y EL CONCEPTO REGIONAL*

Por: Norton S. Ginsburg**

Esta monografía trata de precisar la idea de región y de sugerir las formas en que es aplicable para fines de planificación y fomento. No tiene por finalidad fundamentar ideológicamente la planificación regional o de otra índole, ni pretende encarar directamente los incontables y complejos problemas que entraña la adopción de medidas en materia de planificación y fomento.

Características de la región de planificación

Al formulársele una pregunta acerca del tamaño óptimo de la región de planificación, Wellington Jones (actualmente fallecido) contestó:

> "No tengo una opinión fundamentada o siquiera presuntamente definida sobre esta materia. Al examinar la cuestión con otras personas en los últimos años, he oído expresar diversas ideas con las que por el momento coincido: 1) La Subdivisión... en regiones para los efectos de la planificación bien podría hacerse en una forma (o en varias) a los efectos de la investigación y en otra (u otras) para llevar a la práctica los resultados de tal investigación. 2) Las regiones y sus subdivisiones reconocidas por los geógrafos... para el fín que se persigue. 3) No ha de hacerse caso omiso de los límites provinciales (es decir, administrativos). 4) Puede ocurrir que ninguna subdivisión en regiones resulte adecuada tanto para la investigación como para la ejecución ulterior de los planes"/1

Aunque han transcurrido 27 años desde que se formuló esta declaración, parece que no ha perdido su validez. La determinación de las regiones, de planificación exige un concepto flexible de la región, si bien dentro de las clases de región enunciadas más arriba. Han de examinarse tres órdenes de consideraciones: 1) la finalidad; 2) la escala; 3) el proceso.

Es evidente que la primera de éstas, la finalidad, reviste suma importancia. Para qué y en beneficio de quién ha de planificarse? Aunque no incumbe a esta monografía definir los fines de la planificación, es indispensable partir de algunos supuestos con el objeto de proceder eficazmente. A este respecto, puede afirmarse que el proceso de planificación tiene por objeto aumentar al máximo los recursos (de toda índole) de un país o región determinados y en organizar su explotación con un mínimo de desembolsos sociales para elevar el nivel de vida y en general el bienestar de toda la

---

* Tomado de: Planificación Regional, Vivienda, Construcción y Planificación, Nos. 12 y 13, Naciones Unidas. Material para discusión en clase.

** Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad de Chicago (Illinois, Estados Unidos de América).

1/ U.S. Natural Resources Committee, Regional Factors in National Planning (Washington, 1935), pág. 149. Los corchetes los ha insertado el autor de esta monografía.

población. En suma, la planificación en su mayor parte se orienta hacia el desarrollo económico y hacia la solución de aquellos problemas que parecen entorpecer o impedir ese desarrollo. Sería temerario afirmar que en realidad se procure alcanzar estos objetivos en una forma plenamente racional. Los Estados elaboran planes para su desarrollo ateniéndose a sistemas de valores, entre los cuales se destacan particularmente el nacionalismo junto con su gemela, la autarquía, que desvía el curso del desarrollo en sentidos antinaturales.

Por otra parte, la planificación puede proponerse objetivos mucho más limitados. Para cada objetivo puede ser indispensable desarrollar una región o un sistema de regiones diferentes, y éstas puedenmodificarse en las distintas etapas del proceso de planificación y ejecución.

La escala de planificación es igualmente importante. Teóricamente, la planificación puede abarcar todo el mundo, si se cumplen ciertos requisitos previos de orden político que en la actualidad no existen. Se ha sentado un precedente constituido por los acuerdos internacionales relativos al aprovechamiento de las cuencas de los ríos que atraviesan varios países, y se ha realizado cierto progreso hacia la planificación superregional, o cuando menos hacia una conciencia de su necesidad, como lo indica la constitución de la propia CEALO y de instituciones tales como el plan descentralizado de Colombo. Sin embargo, el Estado-nación siguen siendo la región de planificación más vasta posible, y para ella se ha elaborado una pletora de planes que deben cumplirse en un plazo que se especifique, planes que revisten principalmente la forma de programas para incrementar la producción mediante inversiones en diversos sectores de las economías nacionales. Atendido que el desarrollo económico en las regiones menos adelantadas del mundo exige la desaparición de las normas particulares locales y su reemplazo por normas universales o la primacía del interés nacional, deben difundirse en todo el país las metas y principios nacionales. La unidad espacial constituída por la nación es generalmente muy vasta, muy difícil de manejar, muy difusa, excesivamente diferenciada en sus distintos sectores, y demasiado alejada del plano local para que represente una unidad espacial eficaz en la planificación y fomento locales. Si bien los acentuados localismos pueden entorpecer el curso del desarrollo, las instituciones y mecanismos administrativos locales pueden en cambio asegurar la confianza de la población. Sobre todo cuando los medios de comunicación son escasos, resultan indispensables para llevar a la práctica planes y aspiraciones nacionales. Sin embargo, la unidad local, la región que tiene como centro una aldea o pequeña plaza rural donde se celebra mercado, está muy alejada de la esfera nacional, es demasiado particularista y localista ideológicamente, y abunda sobremanera para que con realismo se la pueda considerar como la región básica para la planificación y el fomento. La región de planificación puede contribuir a que desaparezca la diferencia entre la planificación nacional y la local.

La región de planificación brinda asimismo un medio de contrarrestar el crecimiento desigual de las distintas partes de un país resultante de la planificación nacional. La política de desarrollo de una nación puede favorecer a ciertas partes de un país más que a otras. El fomento de una región puede ocasionar la decadencia de otra, por lo que se requieren ciertas medidas planificadoras correctivas.

Otro aspecto de la región de planificación es el relativo al proceso. Las regiones se transforman. Puede considerárselas en un estado permanente de desequilibrio parcial que las conduce a nuevas formas de organización. Cuando la sociedad es refractaria al cambio y las modalidades básicas de las actividades producidas son las de una economía de subsistencia, las regiones evolucionan lentamente; en los lugares en que la urbanización y la industrialización avanzan con rapidez, la transformación es generalmente rápida. En el valle del Tennessee la planificación y fomento iniciales se llevaron a cabo en un marco regional en que el cambio había sido lento y donde los problemas fundamentales del desarrollo ulterior se concentraban en el aprovechamiento de recursos naturales completamente inexplotados con anterioridad o que se aprovechaban insuficientemente. Más adelante, una vez que la explotación de los recursos hubo alcanzado una gran intensidad y que la urbanización y la industrialización hubieron modificado el carácter de la región del valle del Tennessee, se dió prioridad en el programa de fomento a las necesidades de las ciudades y de la industria, relegándose a segundo plano los recursos naturales. El cambio puede también influir en la escala de la planificación. En una sociedad basada en la aldea, la unidad geográfica local para los fines de desarrollo no sólo es independiente, sino relativamente pequeña y claramente separada de sus vecinas análogas. Las mejoras introducidas en los medios de transporte y comunicación someten a la aldea a una interrelación creciente con sus vecinas y con el pueblo y la ciudad. Como efecto de esto, la aldea resulta menos apropiada como base para la planificación local y se requieren regiones de planificación más extensas. Análogamente, la ejecución de obras de riego destinadas a vastas regiones puede hacer necesaria una región de planificación en que se pueda atender toda la zona regada y no simplemente las distintas aldeas. De este modo, la transformación técnica influye también grandemente en la evolución de las regiones de planificación.

La región de planificación, por lo tanto, debe continuar siendo un concepto flexible aún después de efectuada la planificación y de haberse empezado a ejecutar el plan. El planificador no sólo debe definir el carácter de una región tal como ésta existe, sino determinar los procesos que la hicieron surgir para proyectar mejor su carácter futuro, primeramente desde el prisma de las condiciones actuales y luego desde el de los planes que piensa elaborar. Por lo contrario, la región se perfila cada vez más nítidamente conforme progresan el plan y la ejecución. Se dice que el plan puede crear la región y esto es exacto en la medida en que la promulgación de un plan hace actuar fuerzas dentro de los límites espaciales de la región de planificación que tienen repercusiones a largo plazo sobre su estructura.

Siempre queda en pié la necesidad de escoger entre regiones uniformes y regiones nodales/2 como bases para una región de planificación/3. El concepto de proceso aclara en parte la cuestión. El mismo señala el carácter

2/ El concepto básico en que se funda la idea de región nodal es que la sociedad se organiza a sí misma espacialmente. Organización implica autoridad o control. La autoridad presupone un centro desde el cual se ejerce influencia sobre una comarca circundante. Dicho centro y la zona circundante constituyen una región nodal. Es evidente que éste es un concepto de la región distinto del de región uniforme, que teóricamente se refiere a una zona cuyas distintas partes son análogas en ciertos aspectos.

3/ Un excelente estudio de las tendencias regionales en los Estados Unidos relativas a esta cuestión figura en la obra de J.R.P. Friedmann, "The Concept of a Planning Region". Land Economics, feb.1956, pag. 1-13, y en su monografía titulada The Spatial Structure of Economic Development in the Tennessee Valley, Universidad de Chicago, Dpto. de Geografía, 1955.

mutable de las regiones y la necesidad de proceder con flexibilidad al planificar su desarrollo; la aclara también, aunque no la resuelve, el grave aserto de que debe variar según sean la sociedad, la estructura económica, los recursos disponibles, la organización política, la escala y el tiempo. De escogerse una región nodal como unidad de planificación básica, aquella se superpondría casi siempre a otras que son uniformes. Debería tratarse de aprovechar al máximo las posibilidades de las regiones uniformes para desarrollar la región nodal.

El problema sigue consistiendo en establecer "regiones de una individualidad máxima, en delimitar las regiones más extensas aprovechables para fines específicos que en general no presenten diferencias importantes" /4.

/1f.

4/ E. L. Ullmann, "Regional Structure and Arrangement", Report No. 10, Office of Naval Research (Washington, 1954), pag. 1

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 35

AMERICA LATINA: UN DESAFIO PARA LA TEORIA REGIONAL

Por:

Jorge Ahumada
Luis Lander
Eduardo Neira Alva

Bogotá, Julio de 1968
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 Téc
ca de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistenci
ra el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bo
tá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombian
la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyect
6 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publica
n puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14565, Bogotá, Colombia.

AMERICA LATINA: UN DESAFIO PARA LA TEORIA REGIONAL *

Jorge Ahumada,
Luis Lander
Eduardo Neira Alva.

Hay cierta insatisfacción entre quienes trabajan en cuestiones de desarrollo en los países poco desarrollados por la falta de apoyo que encuentran en la teoría regional para la solución de sus problemas. La insatisfacción surge de dos fuentes principales:

i) de las dificultades con que se tropieza para aplicar los instrumentos disponibles a casos concretos; y

ii) de la orientación general que caracteriza a las investigaciones de la teoría regional.

Las primeras fueron ampliamente discutidas en la conferencia de Bellagio, y no es necesario insistir sobre ellas. Por eso estas notas se concretarán en lo segundo.

No cabe duda alguna que la Teoría regional, desde los tiempos de Von Tünnen y Weber, ha realizado notables progresos. Se ha avanzado mucho en el análisis de la distribución de los establecimientos humanos en el espacio, como lo atestiguan las investigaciones de Christaller, Lösch, Isard, Stewart, Warntz y otros; se comprende ahora mucho mejor la naturaleza y mecánica de los flujos económicos intrarregionales y se ha logrado afinar bastante los criterios normativos para la asignación espacial de las inversiones. Todos estos logros muestran en forma clara la preocupación con problemas que son típicos de los países desarrollados, lo que es muy explicable, pues han sido científicos de esos países los que han construído la Teoría. Esos problemas son de importancia también para los países subdesarrollados, pero no son los únicos ni los más urgentes.

Quizás sea impropio criticar una ciencia por no asignar prioridades a los problemas que investiga, pero si la tarea de una disciplina es comprender la distribución en el espacio de los fenómenos sociales, se le puede exigir, por lo menos, que preste alguna atención a aquellos que están ocurriendo en las tres cuartas partes del mundo.

La característica principalísima de los países subdesarrollados en la actualidad es que se encuentran en el medio de un torrente de transformaciones sociales de magnitudes colosales. El hecho de que muchas de ellas no estén expandiendo sus economías a una alta tasa no puede interpretarse como síntoma de ausencia de cambio, puesto que ninguna tasa de desarrollo económico puede considerarse baja en una sociedad en que sus otros aspectos sociales están estancados.

---

* Tomado de Revista de Economía Latinoamericana, publicada bajo los auspicios del Banco Central de Venezuela, No. 6. Caracas Abril-Junio 1962, pp. 13-27.

Si todas las apreciaciones anteriores son correctas, se deduce que la gran tarea que hay que cumplir en estos países es la de diseñar fórmulas o criterios que permitan encauzar esas transformaciones de modo que se realicen con el costo social más bajo posible. En palabras más directas, lo que aquí se postula es la necesidad de programar el cambio social.

Todas las ciencias sociales tienen algo que contribuir al esfuerzo de racionalización del cambio. La teoría regional también podría hacerlo. En los párrafos que siguen se sugieren algunos campos importantísimos para la América Latina en los cuales esa contribución parece más urgente y esencial.

i) La necesidad de criterios para establecer una política de establecimientos humanos

Cuando se habla de las grandes transformaciones que experimentan los países subdesarrollados no se está exagerando ni empleando un eufemismo. Así, por ejemplo, según estimaciones hechas por las Naciones Unidas, hacia el año 2.000 América Latina tendrá una población de 592 millones de habitantes, un aumento de casi 400 millones en el breve plazo de 40 años. Pero esto es solamente parte de la historia. Según Homer Hoyt (1), durante ese mismo lapso, mal atendida y mal gobernada, la población urbana aumentará de 91 a 354 millones de personas y la población en ciudades de más de 100 mil habitantes irá de 50 millones a 295. Castíguense estas cifras como se quiera y aún así el incremento será de magnitudes colosales.

Cómo se debería acomodar ese enorme incremento en el área disponible?

Una solución sería dejar que continuaran operando las fuerzas de centralización y dispersión que han producido la actual distribución espacial. Esta distribución se caracteriza por:

i) la existencia de grandes concentraciones coincidentes con el asiento del gobierno nacional; (2)

ii) relativamente pocas ciudades intermedias; (3) y

iii) coexistencia de grandes vacíos o semivacíos con áreas de gran densidad demográfica, en el litoral y en alturas superiores a 800 metros. En una faja litoral de alrededor de 100 Kms. de ancho viven en la actualidad casi 80 millones de personas, 40% de la población total.

---

(1) Homer Hoyt: "Expanding Population in a Shrinking World", Land Economics Institute, Technical Bulletin 43, Abril, 1962.

(2) Buenos Aires contiene el 28,5% de la población argentina; Santiago el 22% de la de Chile; Ciudad de México el 11,5% de México; Lima 16% de la de Perú; Caracas el 17,5% de la población de Venezuela.

(3) Por ejemplo, de los países que se han estudiado en América Latina, la regla de Zipi parece sólo aplicarse a Brasil y Venezuela.

Los conquistadores, el clima, y más tarde, la malaria fueron las causas originales del cuadro actual de distribución espacial sobre la costa y la montaña. El acento puesto en el comercio ultramarino tanto durante la colonia como en el primer siglo de vida independiente, junto con la centralización espacial del poder, configuraron el cuadro de las áreas urbanas.

En 1930 se inició un proceso de industrialización, de desarrollo hacia adentro, basado principalmente en la producción de bienes de consumo. Como la tendencia localizacional de este tipo de manufactura se orienta hacia el mercado, se ubicaron en las metrópolis dando un nuevo ímpetu a la tendencia histórica. Además, el proceso exigió una ampliación del ámbito de las actividades del gobierno, la que se llevó a cabo sin que disminuyera el centralismo, el que, por el contrario, se acentuó.

De continuar operando estas fuerzas en los futuros 40 años, como ocurrió en el pasado, la zona litoral llegará a tener más población que la que tiene hoy día toda América Latina; los más grandes centros urbanos de hoy tendrán poblaciones que excederán los 10 millones de habitantes cada una; zonas como la de Sao Paulo-Río, la sabana de Bogotá, el litoral caraqueño y el valle del Tuy de Venezuela se transformarían en enormes extensiones urbanas y habrá todavía muchas zonas vacías o semivacías.

Las condiciones sanitarias dentro de las cuales vive la actual población urbana presentan, a "grosso modo", condiciones similares cuando no peores de las que prevalecen en las grandes ciudades de los países desarrollados: falta de servicios adecuados, problemas de tránsito y congestión, hacinamiento y falta de viviendas. A ello se agrega, además, la presencia de enormes zonas invadidas por barrios marginales constituídos por viviendas improvisadas donde se dan las peores condiciones de vida, sólo comparables con las ciudades del Norte de Africa y Oriente. Es sobre este ambiente que tendrán que instalarse los 245 millones que tenderán a establecerse en concentraciones de más de 100.000 habitantes, si las tendencias actuales se mantienen 40 años más.

Es verdad que el hecho de encontrarse América Latina en las postrimerías de la substitución de importaciones de bienes de consumo y en el comienzo de la construcción de industrias cuya localización está más fuertemente orientada hacia las fuentes de materias primas, puede, junto con la erradicación de la malaria y la disponibilidad de nuevos instrumentos para la utilización de las regiones tropicales, inducir un movimiento de continentalización, pero tendría que ser más poderoso que las fuerzas de sentido contrario que ejercen la aglomeración y la centralización administrativa para tener una influencia positiva. Es muy dudoso que esto ocurra espontáneamente y es por eso que se puede pensar que el litoral continuará algún tiempo siendo la zona preferida del habitante latinoamericano, salvo que una muy eficaz programación regional modifique sustancialmente la orientación del desarrollo actual.

Ni la formación de grandes megalópolis, ni la combinación de espacios semivacíos en fajas de gran concentración constituyen soluciones satisfactorias. Esta es una proposición con la cual todos los técnicos regionales estarían de acuerdo, por mucho que discrepen con respecto a cómo poder concebir un sistema óptimo de establecimientos humanos.

Pero no es un modelo óptimo lo que se precisa en la actualidad para encauzar el fenómeno en marcha. Si se llegara a elaborar un modelo semejante es posible que no resultare aplicable en las condiciones actuales de información y organización. Se precisan modelos sencillos que representen un paso adelante de lo que es el simple sentido común. Israel ha dado un buen ejemplo de "sentido común sofisticado" en materia de establecimientos humanos. (4)

La teoría regional no está completamente desprovista de herramientas para llegar a una solución razonable del problema planteado. Hay un consenso bastante difundido respecto a la validez empírica de conceptos tales como la jerarquía por dimensión de los establecimientos humanos; de las constelaciones típicas en que se ordenan y de la forma cómo se especializan funcionalmente. Si se dispusiera además de normas para inversiones de capital social básico -aun cuando fueren establecidas en término sólo de mínimos de subsitencia y óptimos de productividad como lo sugiere Vietorizs (5)-; de algunas relaciones entre número de habitantes y especialización por funciones; y de criterios para fijar distancias entre distintos establecimientos (6) se podrían elaborar modelos normativos simples, de utilidad práctica. Naturalmente, la puesta en operación de esos modelos crea una cadena de interrogantes sobre instrumentos de política que no es del caso discutir aquí.

ii) <u>El problema de la regionalización</u>

Baste con lo anterior para poner de relieve la urgencia de elaborar criterios que sirvan para diseñar una política racional de establecimientos humanos. Piénsese ahora en una cuestión concomitante: la de la eficiencia de la organización político-administrativa. Según se dijo antes, una de las características típicas de América Latina es la notable centralización regional de los centros de elaboración y toma de decisiones. Los gobiernos locales tienen existencia formal, pero no sustantiva, y los gobiernos estaduales, aún en los casos de Estados Federales, carecen de poder ejecutivo. Esto no tenía mayor trascendencia mientras los gobernados eran pocos y se agrupaban en una reducida porción del territorio nacional, pero la está adquiriendo rápidamente y ya hay manifestaciones evidentes de una organización inadecuada.

Una de las manifestaciones de la inadaptación del excesivo centralismo es el claro proceso de dualismo socio-cultural que caracteriza a las

---

(4) Tal es el caso de la planificación de los asentamientos campesinos en la región de Lachish, donde, en aplicación de una versión simplificada del modelo de Christaller, se ha organizado un sistema de establecimientos humanos especializados por funciones y distribuídos ordenadamente dentro de unas 72.000 hectáreas. Ver A. Glikson: "Two cases Studies in Rural Planning in Israel", Seminario de Planificación Regional, Tokio, 1958.

(5) Thomas Vietorizs: "Urbanization and Economic Development", CEPAL: E/CN. 12/Urb. 24, Julio, 1959.

(6) Se refiere a las contribuciones de la llamada "Central Place Theory", especialmente los trabajos de Christaller, Losch y, más recientemente, de Isard, los teóricos de la "física social" y algunos trabajos sobre tamaño óptimo de ciudades.

naciones de América Latina. En parte, su origen directo se enraiza en las grandes diferencias de las tasas de desarrollo económico de las distintas regiones de cada país. Las ventajas comparativas no son la única causa de estas diferencias. Ha operado también un claro fenómeno de imperialismo regional interno, reflejo a su vez de la ausencia casi total de centros locales de poder que estimularan el desarrollo regional.

La organización actual es inapropiada en varios sentidos. Uno se refiere a los métodos que se emplean para arribar a las decisiones. La programación es un instrumento apropiado para lidear con este problema, puesto que en esencia es un método de identificación y evaluación de alternativas que se ofrecen a la consideración del político. Otro se refiere a la adecuación de las distintas categorías de decisiones a espacios apropiados. Es aquí donde el auxilio de la teoría es más urgente.

No hay duda que hay categorías de decisiones que son más generales, "más envolventes" que otras, en el sentido que pueden ser ejecutadas con eficacia en espacios más extensos.

Posiblemente sea aceptable afirmar que, mientras menos "envolvente" es una decisión, más difícil resulta separarla del acto concreto de ejecución (7). En cambio, en el caso de ciertas decisiones es posible separar físicamente el centro de decisión (el gobernante) del centro de ejecución (el gobernado). La separación de estos dos centros exige el establecimiento de un sistema de comunicación y la comunicación -aun en este mundo de maravillas tecnológicas- es todavía una función del espacio. Dada una categoría de decisiones y una técnica, la dificultad de la comunicación crece con la distancia física y -más allá de cierto punto- con el número de gobernados. Se puede pensar, en consecuencia, que para cada categoría de decisiones hay un espacio óptimo, en el sentido que fuera de sus límites, los costos de establecimiento y de operación de otro centro de decisión son menores que los beneficios que se derivan de una mayor eficacia en la ejecución.

De acuerdo con el raciocinio anterior se puede concebir también un sistema óptimo de regiones contenidas espacialmente una en otras, y en el que una es envolvente del sistema. La comunidad sería la unidad más pequeña y la nación la más grande del sistema.

La dimensión espacial y la complejidad de un sistema de regiones, entendidas éstas como espacio-decisión, se modifica naturalmente con las transformaciones de la técnica de comunicación. El sistema ciudad-estado en Grecia, por ejemplo, cubría un espacio muy pequeño (8) y la única subregión era el demos.

---

(7) Es posible también que aquellas decisiones en los que la situación de sus campos está sujeta a continuas variaciones, no puedan separarse de la ejecución.

(8) Atenas en la época de Pericles dominaba sólo una superficie de 2.650 Kmts.^{2}, y se estima que nunca tuvo más de 40 mil habitantes.

Cuando se transformó la técnica de comunicación y se creó el sistema "nación" no desaparece la polis ni el demos, sino que quedan involucrados dentro de un sistema más amplio.

La tendencia histórica a la adaptación de los centros de decisión a un espacio más eficiente tiene lugar, naturalmente, en forma empírica y con grandes retrasos de manera que no salta a la vista del observador superficial. Lo que impresiona son las desviaciones de esa línea y las dificultades de adaptarse a ella cuando las circunstancias lo requieren. El hombre contemporáneo sabe, por ejemplo, que el "espacio-nación" ha perdido eficiencia como cúspide de la pirámide de centros de decisión. De ahí los ensayos de crear ligas y organizaciones de naciones y mercados comunes. América Latina no ha escapado a esa preocupación universal, pero no ha mostrado suficiente interés por la inadaptación de su organización interna, tarea que es tan urgente como la otra, pues es indiscutible que si con la actual densidad demográfica el centralismo resulta ineficiente, cada día lo será más en el futuro.

A la larga, las circunstancias la obligarán a proceder a un cambio en su organización espacial, pero frente a la magnitud de la tarea que se avecina, no parece que descansar en soluciones "a posteriori" sea lo más recomendable.

Por otra parte, la regionalización en términos de centros jerarquizados de decisión es el único camino viable para un enfoque regional de la programación. La programación tiene que ser concebida como un instrumento para racionalizar la elaboración de una política, pero, como se dijo antes, el contenido de una política, en la parte que se refiere a decisiones, carece de sentido a menos que sea posible ejecutar las decisiones.

La creación de las llamadas "autoridades" o Corporaciones regionales, como las de Guayana en Venezuela, la del Cauca en Colombia, la del Papaloapán en México y la Super-Intendencia para el Desarrollo del Nordeste brasilero, son ejemplos prácticos de este reconocimiento de la necesidad de programar con autoridad ejecutiva.

Ahora bien, la solución por la vía de organizaciones ad-hoc para regiones que presentan problemas socio-económicos agudos o que ofrecen grandes perspectivas de rápido desarrollo, no es satisfactoria como instrumento único de programación regional. Sería mucho más productivo desde el punto de vista social encarar el problema en su integridad, sin perjuicio de continuar con las soluciones ad-hoc donde sean necesarias. El enfoque casuístico es insuficiente precisamente por las razones que se mencionan antes sobre la necesidad de diseñar una política razonable de establecimientos humanos. Esta política tiene que establecerse en un contexto espacial, de regionalización de decisiones.

Se podría diseñar una solución racional del problema -a la cual podrían contribuir los científicos regionales y los sociales en general- siempre que se logre contestar ciertas preguntas. Entre éstas las principales son las relativas a la jerarquización de las decisiones en cuanto a su eficiencia espacial, lo que determinaría, a su vez, la jerarquía de los centros urbanos, y las relativas a las normas de coordinación de las decisiones de los distintos centros.

En este campo la ciencia regional parece estar mucho más desvalida que en el caso de establecimientos humanos, pero hay una gran riqueza de material empírico que podría ser examinado. En casi todos los países, por ejemplo, los distintos departamentos del gobierno se han visto obligados a establecer dependencias con alguna autoridad regional.

Por lo general, las jurisdicciones de unas no coinciden con las de los demás, y no coinciden tampoco con los límites de las jurisdicciones político-administrativas. Un análisis de las razones que han obligado a establecer esas "regiones funcionales" podría mostrar la lógica que hay detrás de ellas, conducir a mejorarlas como centro de decisión y ejecución y a definir espacios dentro de los cuales coincidan distintas actividades de nivel semejante. También quizás un pequeño esfuerzo de análisis podría echar luz sobre la medida en que la ineficiencia de los gobiernos locales está influída por los enormes espacios jurisdiccionales, ineficiencia que, a su vez, los ha hecho perder atribuciones.

La tarea de la coordinación de las decisiones de los distintos centros de decisión no es difícil. El mecanismo de la programación sirve muy bien esos propósitos. En la actualidad hay grandes problemas de coordinación interfuncional. En muchos casos lo que hace una agencia gubernamental en un campo es incompatible con lo que hace alguna otra. La regionalización facilitaría esa coordinación, debido precisamente a que estaría fundada en el principio de la eficiencia de la comunicación, que es uno de los pilares de la coordinación.

iii) La cuestión de la estrategia del desarrollo regional

Un proceso de regionalización como el que se sugiere aquí no elimina de modo alguno la necesidad de diseñar una estrategia de desarrollo regional. Concebir y establecer un nuevo sistema de decisión territorial con centros de poder ejecutivo en cada región, no sería estímulo suficiente para poner en marcha en todas ellas los procesos de integración social y de desarrollo que son indispensables. Lo más que haría sería sentar las bases para que, a la larga, cada región hiciera por sí misma todo lo más que pudiera. Todavía sería, sin embargo, necesario fijar prioridades para alentar el desarrollo de algunas de ellas. Cómo establecer este orden de prelaciones?

Hasta hoy el análisis ha descansado principalmente en la búsqueda de un equilibrio entre los criterios de eficiencia por una parte, y de equidad en la distribución regional del ingreso por la otra. Quizás estos criterios sean insuficientes. En efecto, se puede sustentar con bastante apoyo en la observación empírica, que existen regiones dinámicas y pasivas. Ambas pueden crecer, pero son las primeras las que generan los impulsos del crecimiento, reaccionando las segundas en mayor o menor medida, de acuerdo con su propia potencialidad.

Las regiones dinámicas no son necesariamente aquellas que muestran claras ventajas comparativas. El dinamismo regional tiene mucho que ver, además, con las características socio-culturales y con las fuerzas sociales que actúan como motores internos del desarrollo.

Si fuera posible identificar las regiones dinámicas, o que cuentan con condiciones para llegar a serlo, los recursos intraregionales podrían utilizarse en esas regiones hasta que lograran ponerse en situación de "despegue", para emplear el lenguaje rostowiano.

Estas mismas regiones serían posiblemente el asiento de algunas de las nuevas constelaciones de establecimientos humanos cuya consolidación tendría una alta prioridad en el plano nacional.

Qué condiciones debe llenar una región para ser calificada de dinámica? La consideración de este asunto lleva al problema de los modelos de diagnóstico de la situación de desarrollo de una región cualquiera. Sino se tiene una clara comprensión de las razones por las cuales una región está estancada o se está desarrollando, difícilmente se podrá concebir para ella una estrategia sensata de desarrollo. Quizás aquí hay que recurrir al auxilio de la teoría del desarrollo económico. Esta teoría ha puesto demasiado énfasis en la explicación del fenómeno aplicado a la unidad-nación, pero si aceptamos que ésta está compuesta de subunidades heterogéneas, probablemente un esfuerzo de adaptación empleando unidades más homogéneas, como serían los espacio-decisiones, sería de beneficio mutuo para esta teoría y la regional. Ese esfuerzo arrojaría también alguna luz sobre la teoría del imperialismo, que, por sufrir de una carga psicológica muy pesada, no ha sido un instrumento de análisis bien aprovechado, pero que si se la entiende como el análisis de las relaciones entre débiles y poderosos, puede contribuir en mucho a la comprensión del estancamiento de algunas regiones dentro de un país.

iv) Los instrumentos para el desarrollo regional

Queda, finalmente, por hacer una breve mención al problema de los instrumentos para el desarrollo regional. Lo que preocupa no son los instrumentos especializados, tales como las exenciones tributarias y otros semejantes. Lo interesante es saber en qué medida es recomendable emplear medidas de naturaleza homogénea a situaciones heterogéneas y en qué medida la decisión sobre el empleo de ciertos instrumentos se puede dejar a la discreción de los centros de menor jerarquía. Una de las grandes ventajas operacionales de la soberanía política es, por ejemplo, la soberanía monetaria. Es una ventaja porque la política monetaria de un país cualquiera puede estar en conflicto con las necesidades monetarias de otro. Si esto ocurre entre países, por qué no puede ocurrir entre regiones de un mismo país? La pregunta no lleva implícita la respuesta de que en ambos niveles, el internacional y el interregional, debe aplicarse la misma solución. Es altamente probable que exista una posición intermedia por la cual se evite la atomización de la unidad monetaria nacional y se logre, al mismo tiempo, efectos regionales más satisfactorios.

Reflexiones semejantes surgen al pensar en el arancel. Hay cada vez un mayor consenso en que el comercio internacional libre contribuye a la maximización del ingreso mundial mejor que el comercio con restricciones, pero que de modo alguno asegura una tasa de desarrollo positivo, para todos los países que participan en él. De igual modo se comporta el arancel nacional con respecto a las regiones. Es sabido, sin embargo, que se presume que en el caso nacional la desigualdad en los ritmos de desarrollo no

tiene la misma significación porque hay movilidad ex-hypotesis. Las investigaciones de los científicos regionales han demostrado, sin embargo, que la movilidad, tanto de bienes como de personas en espacios no separados por barreras aduaneras, tiene lugar en un ámbito relativamente limitado, excepto para cierto tipo de mercaderías. Si esto es correcto, la incapacidad regional para hacer uso de aranceles -con excepción de las mercaderías de alta movilidad- no constituiría una ventaja, y, en cambio, podría constituir una desventaja para el desarrollo de la región por el elemento de incertidumbre que introduce.

En síntesis, el papel de la teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina tiene que enfrentar, si quiere contribuir eficientemente al desarrollo, cuatro problemas fundamentales para los cuales se requiere de teoría y técnicas operacionales y aplicables a la realidad de estos países. En primer lugar se requiere de teoría y métodos de análisis aplicables a la determinación de una política de establecimientos humanos. En segundo lugar, se requiere de un esfuerzo de regionalización en base a unidades de decisión y de ejecución apropiadas para conducir el desarrollo. En tercer lugar se requiere la contribución de los teóricos para establecer criterios aplicables a la determinación de la estrategia del desarrollo regional. Por último, se precisa más luz sobre las implicaciones regionales de los instrumentos de política considerados tradicionalmente como de carácter nacional. En estos campos es donde se considera que la dirección de la teoría y práctica regional debe orientarse para poder servir adecuadamente a los intereses de los países subdesarrollados de América Latina.

/abs.

C.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°36

TRASMISION INTERREGIONAL E INTERNACIONAL DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

Por:
Alberto Hirschman

Bogotá, Julio 1968

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.

X. - TRASMISION INTERREGIONAL E INTERNACIONAL DEL CRECIMIENTO ECONOMICO*

"Puntos de Crecimiento" y regiones rezagadas

En este capítulo, para completar nuestra encuenta de mecanismos de inducción, examinaremos la forma en que el crecimiento puede comunicarse de una región o país a otro. Aquí daremos por supuesto que el progreso económico no aparece en todas partes al mismo tiempo y que una vez presentado surgen fuerzas poderosas que hacen que el crecimiento económico se concentre alrededor de los primeros puntos de comienzo. La teoría económica de la localización ya ha analizado con todo detalle cómo se pueden obtener ganancias sustanciales cuando logra superar la "fricción del espacio" por medio de la aglomeración.[1] Además de las ventajas locacionales proporcionadas por las colonias existentes, pueden sugir otras de la cercanía de un centro creciente donde se ha presentado una "atmosfera industrial" que tiene una sensibilidad especial frente a las innovaciones y la empresa. La observación de estas últimas conexiones fue, en gran parte, la que sugirió a Marshall el concepto de economías externas[2].

Cualquiera que sea la razón, no cabe duda que para que una economía eleve sus niveles de ingreso, primero debe desarrollar y desarrollará dentro de sí uno o varios centros regionales de fuerza económica. Esta necesidad del surgimiento de "puntos de crecimiento" o "polos de crecimiento"[3] durante el proceso de desarrollo significa que una desigualdad internacional e interregional de crecimiento es una concomitantes y una condición inevitable del crecimiento mismo.

Así, en el sentido geográfico, el crecimiento es desequilibrado necesariamente. Sin embargo, al mismo tiempo que el marco regional revela de la manera más obvia el crecimiento desequilibrado, quizá no lo muestre de la mejor forma. Al analizar el proceso de crecimiento desequilibrado, siempre se podría mostrar que un adelanto en un punto provoca presiones, tensiones y coacción hacia el crecimiento en puntos subsecuentes. Pero si todos estos puntos caen dentro del mismo espacio privilegiado del crecimiento, serán especialmente débiles las fuerzas que porducen la trasmisión del crecimiento de un país, una región o un grupo de personas a otro.

---

* *Tomado del Libro HIRSCHMAN, ALBERTO. "La estratagia del Desarrollo Económico" p.p.184-200 para material de discusión en clase.*

1 *Este término lo utilizó Robert M. Haig en "Toward and Understanding of the Metropolis", Quarterly Journal of Economics, 40 (1926), pp.184-5.*

2 *Un estudio interesante de los puntos de vista de Marshall y de otras contribuciones al tema se puede encontrar en Eric A. Lampard, "The History of Cities in the Economically Advanced Areas", Economic Development and Cultural Change, 3 (enero de 1955), pp.81-137, en especial, pp.92-101.*

3 *"Pole de Croissance" es el término utilizado para señalar la dirección regional y sectorial de crecimiento en la literatura francesa creciente e instructiva sobre el tema. Véase, por ejemplo, Perroux, "Note sur la notion de pole de croissance", Matériaux pour une analyse de la croissance économique, Cuadernos del Instituto de Ciencia Económica Aplicada, serie D, n°8, 1955; J.R.Boudeville, "Contribution a l'étude des poles de croissance brésiliens", ibid, Serie F, n°10, 1957.*

A menudo se ha notado la capacidad y la tendencia del crecimiento a limitarse a algún subgrupo, región o país durante un período largo mientras que sigan existiendo partes atrasadas. Si la tendencia se manifiesta en campos geográficos claramente limitados, el resultado es la división del mundo en países desarrollados y subdesarrollados y de un país en regiones progresivas y atrasadas. Por otra parte, el progreso y la tradición pueden convivir en cercana proximidad simplemente uniendo diferentes grupos humanos y actividades económicas que coexisten; esta situación, que a menudo se encuentra en los países en proceso de desarrollo, se ha llamado correctamente 'dualismo" y ya se ha examinado en nuestro análisis el proceso de industrialización (capítulo VII).

Puede notarse un fenómeno similar con respecto a los diferentes grupos sociales o de ingreso: una vez que un grupo ha mostrado su deseo de adquirir nuevas necesidades y su capacidad para obtener los productos que las satisfacen, lo logrará con la ayuda de una multitud de empresas que modelarán su producción de acuerdo con el tipo de poder de compra per capita y con el tamaño del mercado revelado. Se necesitan innovadores como Ford y Giannini para romper este círculo encantado, de la misma forma que parece necesitarse cierta audacia para establecer una nueva industria básica o percibir los potenciales de desarrollo de las regiones más atrasadas de un país en proceso de desarrollo.

Así, los inversionistas tardan mucho tiempo en acabar con todas las oportunidades que rodean cierto "polo de crecimiento" y se olvidan de aquellas que pueden haber surgido o que podrían surgir en alguna otra parte. Lo que parece pasar es que a pesar de que las economías externas debidas a los polos son reales, los actores en el escenario económico siempre las sobrestiman.

La razón de esta tendencia -posiblemente implícita en la frase: "nada tiene tanto éxito como el éxito mismo"- debe buscarse en el reino de la psicología social, Los sectores y las regiones progresistas de una economía subdesarrollada sobrestiman con facilidad el valor de su propia tasa de desarrollo. Al mismo tiempo, se apartan de los menos progresistas al pintarlos como holgazanes, torpes, intrigantes y sin remedio. Parece que el progreso aparece por primera vez cuando existe cierto deseo de permanecer apartado de él que nos recuerda al mismo fenómeno entre los adolescentes: las muchachas que tienen periodos de menstruación y los muchachos que se afeitan tienen un agudo sentido de su superioridad sobre aquellos que aún no pueden vanagloriarse de ello. La tendencia a aumentar la distancia que separa un grupo o región de otro se muestra con el uso despectivo del término "indio" en algunos países latinoamericanos, con el que se quiere decir: aquel que es inferior económica o socialmente. De la misma forma, el italiano medio, en cuyo país el progreso económico se ha asociado estrechamente con la latitud, siempre está en disposición de declarar que Africa comienza justo al sur de su propia provincia.

Así, los grupos y las regiones adelantadas proclamarán a los cuatro vientos su superioridad sobre el resto del país y de sus coterráneos. Es interesante señalar que hasta cierto punto estas afirmaciones se autoimponen. A pesar de que el éxito inicial de estos grupos puede deberse frecuentemente a la suerte o a factores del medio ambiente como la dotación de recursos, el caso no se dejará ahí. Aquellos que han progresado siempre afirmarán que el éxito se debe a ellos; se convencerán con gran facilidad y tratarán de convencer a los demás de que sus logros se deben principalmente a sus cualidades y conducta moral superior. Precisamente este fariseísmo será el que tenderá a producir sus propias pruebas: una vez que estos grupos han pasado la voz de que el

éxito se debió a su arduo trabajo y a su virtuosa manera de vivir, tendrán que apoyar sus afirmaciones de grado o por fuerza, o por lo menos hacer que lo apoyen sus hijos[4] En otras palabras, existen razones para pensar que la "ética protestante", en lugar de ser el móvil principal, a menudo se implanta ex post como para santificar y consolidar cualquier acumulación de poder y riqueza económica que se haya alcanzado. Al punto en que esto sucede, se producirá un clima particularmente favorable para un mayor crecimiento en los sectores o regiones adelantados, y esto confirmará la preferencia de los inversionistas por estas regiones y la hará un poco menos irracional.

Inconscientemente, los grupos y las regiones menos desarrolladas también contribuyen al proceso en una forma que aquí sólo podemos esbozar. Enfrentados con el brusco mejoramiento en las fortunas de algunos de sus compatriotas, responderán con frecuencia a las afirmaciones de superioridad de estos nuevos ricos acusándolos de materialismo torpe, de prácticas mordaces, y de un desconocimiento de los valores culturales y espirituales tradicionales del país. Al mismo tiempo que estos cargos se dirigen con saña particular hacia las minorías, cuya importancia en el proceso de desarrollo está bien establecida, los grupos de empresarios normales no están, de ninguna manera, excluidos. De esta forma estos grupos se convierten de hecho en minorías en su propio país,[5] a menudo se separan del resto de sus compatriotas, y viven desterrados de las élites tradicionales. Este tipo de situación puede suscitarse particularmente cuando las primeras etapas del progreso comercial e industrial se presentan en un centro que no es la capital del país. En este caso, la riña entre este centro y la capital bien puede ampliarse en forma acumulativa durante un largo periodo. El mismo hecho de que las primeras familias de ciudades como Barcelona, Sao Paulo, Medellín y Guayaquil vivieron lejos de los centros políticos, de administración pública y educativos, y frecuentemente estuvieron en conflicto con ellos, hicieron que las generaciones sucesivas se interesaran en seguir en los negocios en lugar de que los más talentosos se dedicaran a ptras carreras que tuvieran más prestigio en una sociedad tradicional. Esta situación también puede provocar una acumulación de la inversión alrededor del punto inicial de crecimiento, lo cual es sano para la consolidación del crecimiento económico en sus comienzos, pero puede representar un perjuicio y un separatismo irracional en una etapa posterior.

---

4 *La observación parecería confirmar que la conducta de la segunda generación de negociantes se comporta por fuerza de una manera más formal que la generación iniciadora.*

5 *Los habitantes de Antioquia, provincia de Colombia, nos ofrecen un buen ejemplo. Los antioqueños han sido especialmente emprendedores al incorporar tierras vírgenes al cultivo del café y al establecer industrias, la mayor parte en su capital, Medellín. Sus características raciales, religiosas y cultuales no diferencian a los antioqueños de los demás colombianos, pero habiendo tomado una parte tan prominente en el desarrollo del país, ahora se les considera en la práctica como un grupo separado; y a pesar de que no existen bases para sentarlo (véase J.J. Parsons, Antioqueño Colonization in Western Colombia(Berkeley, 1949) p.62) ¡existe la convicción generalizada de que en realidad son de origen judío o, por lo menos, vasco!.*

Efectos de "Difusión" y "Polarización"[6]

Sin importar la fuerza y la exageración de la preferencia espacial de los actores del escenario económico, una vez que el crecimiento se apodera frecuentemente de una parte del territorio nacional, se movilizan ciertas fuerzas que actúan sobre las partes restantes. Al examinar estas interacciones directas, llamaremos "Norte" a la región que ha experimentado el crecimiento y "Sur" a la que se ha quedado atrás. Esta terminología la sugiere el hecho de que gran número de áreas rezagadas, al menos en el hemisferio norte, parecen localizarse en el sur de los países a que pertenecen. El término "Sur", como aquí se utiliza, no incluye a las áreas subdesarrolladas -es -ecir, aquellas en gran parte sin colonizar.

El crecimiento del Norte tendrá varias repercusiones económicas directas sobre el Sur; unas favorables y otras adversas. Los efectos favorables consisten en la difusión del progreso del Norte: el más importante de estos efectos, por mucho, es el incremento de las compras y las inversiones del Norte en el Sur, un incremento que se producirá sin lugar a duda si las economías de las dos regiones son de alguna manera complementarias. Además, el Norte puede absorber parte de la desocupación disfrazada del Sur y así aumentar la productividad marginal de la fuerza de trabajo y los niveles de consumo per capita en el Sur.

Por otra parte, también pueden estar operando varios efectos desfavorables o de polarización. Las actividades manufactureras y de exportación del Sur, comparativamente ineficientes, pero creadoras de ingresos, pueden deprimirse como resultado de la competencia del Norte. Según el Norte tenga industrias que no existen en el Sur, éste también puede tener desventajas, pues ahora tendrá que comprar manufacturas norteñas, producidas bajo nuevas barreras arancelarias, en lugar de bienes similares antes importados del exterior a menores precios.

Un efecto de polarización muy importantes y frecuentemente observado consiste en el tipo de migración interna que puede producirse con el progreso económico del Norte. En lugar de absorber la desocupación disfrazada, el progreso del Norte puede despojar al Sur de sus técnicos y administradores clave además de sus jóvenes más emprendedores. Este tipo de migración puede ser indesea ble no sólo desde el punto de vista del Sur sino también del de todo el país,

---

6 *Originalmente, el tema de las secciones siguiente se esbozó en mi artículo "Investment Policies and 'Dualism' in Underdeveloped Countries", American Economic Review, 47 (septiembre de 1957), pp. 550-70. Ahora encuentro que Gunnar Myrdal se ha referido a problemas similares en su Teoría Económica y regiones subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, en particular en los capítulos III a V, y ha recurrido a los mismos instrumentos conceptuales que se utilizan aquí: sus efectos de los factores de "estancamiento" e "impulsores" corresponden exactamente a mis efectos de "polarización" y "difusión". Sin embargo, existen diferencias considerables en el énfasis puesto y en las conclusiones a que se llegue. Me parece que Me parece que el análisis de Myrdal es demasiado funesto. En primer lugar, no reconoce que el surgimiento de puntos de crecimiento y por tanto de diferencias en el desarrollo entre regiones y entre naciones es inevitable y*

BIBLIOTECA DEL IICA

Solicitud de Obras

NO. REFERENCIA FICHERO IICA

NO. CATALOGO COMPUTADOR

REVISTAS

VOL:

AUTOR: _____

TITULO: _____

_____

REVISTA: _____

_____

SOLICITANTE: _____

CARNET IICA NO.: _____

TELEFONO: _____

FECHA:

pues la pérdida del Sur debida a la partida de estos hombres puede ser mayor que la ganancia del Norte. Esta posibilidad es inherente al contacto entre el floreciente Norte y el estancado Sur: en el Norte los nuevos trabajos deben cubrirse con eficacia y la escala de salarios y jornales reflejará, por lo menos en sus grados más altos, la escasez y la productividad relativas: mientras que en el Sur, el trabajo calificado o de mejor calidad que la media se pagará mal, ya sea porque no se le tiene en cuenta, porque no se le atribuye gran valor[7] o porque tiene una remuneración que no se puede medir en pesos y centavos. De esta forma, es probable que la verdadera diferencia entre las remuneraciones de Norte y Sur haga que se exageren considerablemente los diferenciales reales de productividad en los grados más productivos y diestros. Además, como la movilidad de estas remuneraciones es mayor, es casi seguro que el Sur cederá al Norte su gente más altamente calificada. Y, junto con la destreza y el espíritu de empresa, el poco capital que genera el Sur migrará probablemente hacia el Norte.

A pesar de esta triste imagen, podríamos aún tener confianza en que, al final, los efectos de difusión serían mayores que los de polarización si el Norte tuviera que depender en cierto grado de los productos del Sur para su propia expansión. Por ejemplo, si el Norte se especializa en manufacturas y el Sur en producción primaria, la demanda creciente del Norte debe estimular el crecimiento del Sur. Pero las cosas pueden no ser tan fáciles. Sobre todo, es probable que la elasticidad de la oferta a corto plazo sea baja en el Sur y, por tanto, que la relación de intercambio no favorezca al Norte.[8]

---

es condición del desarrollo en otras partes. En segundo lugar, su preocupación por el mecanismo de causalidad acumulativa le hace olvidar el surgimiento de fuerzas poderosas que producen un punto de inflexión una vez que el movimiento hacia la polarización Norte-Sur dentro de un país lleva presentándose durante algún tiempo. Finalmente, en mi opinión, la imagen que pinta de la trasmisión internacional del crecimiento también es demasiado fría, pues pasa por alto que los efectos de polarización (estancamiento) son mucho más débiles entre naciones que entre regiones dentro del mismo país. Sin embargo, estoy enteramente de acuerdo con Myrdal en la importancia de las fuerzas políticas al efectuar un restablecimiento de las relaciones entre el Norte y el Sur de un país y en la necesidad del surgimiento de estas fuerzas en el nivel internacional para ayudar a cerrar la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Aquí me he adelantado al estudio expuesto en el resto de este capítulo.

7 *Aun las sociedades que desalientan activamente un trabajo de mejor calidad que el medio (véase la p.23) no pueden abolirla totalmente por la sencilla razón de que existen diferencias innatas.*

8 *H.G. Johnson ha analizado esta situación ampliamente en el caso de un país industrial en proceso de desarrollo que comercia con un país agrícola estancado; véase su "Economic Expansion and International Trade", Manchester School of Economic And Social Studies, 23 (mayo de 1955). pp. 96-101.*

En este coso podrían presentarse tres situaciones. En el mejor de los casos, el alza en los precios sureños muy pronto lograría la elevación de la producción. Otra situación posible, aunque mucho menos satisfactoria, podría consistir en el descenso de la tasa de desarrollo del Norte como resultado de costos crecientes de trabajo y materiales. Pero esto no es probable a no ser que el Norte dependa enteramente del Sur. Por lo tanto, la tercera posibilidad es que el Norte altere su manera de adquirir los productos primarios que necesita. Enfrentado con la tendencia ascendente de los precios sureños y axasperado con la falta de seguridad de la producción de esta región, los norteños pueden acudir a las importaciones del exterior o reemplazar los productos del Sur desarrollando su propia producción primaria. De esta forma, pueden entrar en juego fuerzas contrarias a los efectos de difusión y, como resultado, el Sur estaría en peor situación que antes. Pues, una vez que el Norte posea en sus terrenos una gran área agrícola productiva o pueda abastecerse de productos primarios importados y de producción interna sintética, el Sur se aislará y perderá gran parte de su contacto beneficioso con el desarrollo del Norte, y al mismo tiempo seguirá expuesto a los efectos adversos de polarización. En estas condiciones -típicas de las regiones atrasadas como lo son o lo fueron el noroeste del Brasil, el oriente de Colombia y el Mezzogiorno italiano- ya estaría preparada la escena para que el país se dividiera durante mucho tiempo en un área progresista y otra atrasada.

Con el tiempo es probable que las presiones económicas pongan coto a este tipo de situación. La industria se congestionará en las ciudades del Norte y su expansión encontrará obstáculos a causa de la insuficiencia del mercado interno provocado por los bajos niveles de ingreso en el Sur. Además, los que formulan la política económica se verán obligados a observar muy de cerca las potencias de desarrollo del Sur cuando los problemas de balanza de pagos u otros problemas de oferta establezcan que el país está en peligro por no utilizar totalmente los recursos del Sur.

En otras palabras, si las fuerzas de mercado que se expresan en términos de los efectos de difusión y polarización, provocaran una victoria temporal de los segundos, entranrá en acción una política económica deliberada para corregir la situación. En realidad, la política económica tendrá mucha influencia durante todo el proceso. La naturaleza de esta influencia se analizará a continuación.

La Distribución regional de la inversión pública

La manera más obvia de que la política económica afecte a las tasas de crecimiento de las diferentes partes de un país es a través de la distribución regional de la inversión pública. Pueden distinguirse tres formas principales de distribución: dispersión, concentración en áreas florecientes e intentos por promover el desarrollo de las regiones atrasadas.

A diferencia de lo que generalmente se piensa, los gobiernos de los países subdesarrollados, al decidirse a invertir, no se pronuncian en favor de una obra espectacular sino en favor de la dispersión de fondos entre un gran número de proyectos pequeños que se distribuyen ampliamente sobre el territorio nacional.

Aun cuando esta situación sólo domina en los países donde el crecimiento económico dinámico todavía no ha cuajado, puede decirse que ejerce una continua presión ascendente en casi todos los países subdesarrollados. La razón más evidente es que generalmente, entre las decisiones de políticas económicas tomadas

por los gobiernos la decisión de realizar inversiones es una de las más políticas. Las decisiones que tienen un impacto político local decisivo son las de construir un camino aquí, en lugar de allá, crear una planta de energía - que abastezca a los pueblo A, B y C en lugar de D, E y F.

Así, como todos los gobiernos, sin importar su carácter democrático, desean y necesitan el apoyo de todas las secciones del país, es muy fuerte la tentación de esparcir las inversiones a todas partes. Se construyen caminos desconectados en muchas partes; se instalan pequeñas plantas diesel y acueductos en muchos pueblos; hasta los programas de habitaciones baratas que obviamente deben concretarse a aliviar escaseces críticas y eliminar barrios bajos en las grandes ciudades se dispersan de la misma forma.

Más importante aún, la tendencia hacia una gran dispersión de los fondos de inversión puede deberse a lo que se denominó en el capítulo I imagen del cambio enfocal al grupo, es decir, a que el progreso económico se concibe como una fuerza que debe afectar de igual manera a todos los miembros y sectores de la comunidad. Dondequiera que prevalezca esta bien esta idea, los gobiernos no están preparados y no quieren decidirse a dar prioridad a algún proyecto o aceptar secuencias que son la esencia de los programas de desarrollo. Cuando se generaliza la sensación de que es un error dar tratamiento preferencial a alunas regiones, el gobierno puede encontrarse con que, políticamente, es peligroso no tomar este factor en cuenta.

Finalmente, este patrón de dispersión se puede explicar mediante ciertas escaseces que generalmente afectan a los países en proceso de desarrollo. La elaboración de los muchos pequeños proyectos que generalmente forman la inversión pública cuando domina esta norma, requiere poco talento de ingeniería y planeación, mientras que los proyectos mayores en los terrenos de la energía eléctrica, el transporte o las industrias básicas, necesitan mucha más habilidad de la que generalmente dispone el gobierno. Es por esto que se le ha dado demasiada importancia a la opinión de que el desarrollo no se frena por la escasez de fondos, sino por una escasez de proyectos bien concebidos y dirigidos. En realidad, la pregunta de qué es lo que debe venir primero, si el proyecto o los fondos, se parece a la de la gallina y el huevo. Es obvio que los fondos sólo se pueden gastar en proyectos claramente definidos. Pero, sin la esperanza definitiva de que se conseguirán los fondos -ya sea de fuentes internas o externas-, el costo considerable de los estudios económicos y de ingeniería y el esfuerzo administrativo necesario para conseguir el personal y obtener la asistencia de consultores extranjeros, harán que los proyectos no lleguen a realizarse. La promesa de fondos extranjeros - a condición de que los estudios comprueben la viabilidad y el valor del proyecto- es de particular importancia si ha de hacerse el esfuerzo, pues un gran proyecto generalmente entraña, durante cierto tiempo, una ventaja sustancial de una región sobre todas las demás. Esta es una decisión de inversión que un gobierno puede encontrar difícil e imprudente tomar a no ser que piense que de ninguna manera puede conseguirse capital internacional para desarrollo, en otras condiciones y se excuse así frente a las demás regiones del país.

Es más, en sí, el estudio y la preparación de un proyecto en gran escala implica una obligación del país con la región que ha de beneficiarse principalmente -sobre todo en aquellos países donde existe la tradición retórica de con

fundir la palabra con el hecho y el aumento de los planes con su realización. Por lo tanto, los gobiernos no están muy dispuestos a comenzar estos estudios a no ser que consideren casi seguro que podrán "acometerlos". A no ser que tengan cierta seguridad a este respecto, políticamente harían mucho mejor dejando que los proyectos durmientes descansen.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se ha defendido a menudo en contra de los cargos de préstamos insuficientes con el arguemnto de que no existen suficientes proyectos viables[9]. Pero, de hecho, el Banco ha actuado con mucha frecuencia de acuerdo con el punto de vista recién expuesto - es decir, ha ayudadi a preparar estos proyectos al prometer de antemano el financiamiento de su costo en divisas, incluyendo el costo de los estudios preliminares de ingeniería.

De esta forma, la disponibilidad de capital internacional para desarrollo puede sufrir un cambio: de la dispersión de la inversión pública a la concentración de la misma en unos cuantos proyectos claves. El "efecto de demostración" de proyectos similares realizados en otros países también opera en esta dirección. Pero la fuerza más importante que se opone a la rendencia hacia una dispersión excesiva de la inversión pública es la norma de crecimiento característica de los países con una rápida tasa de desarrollo. Frecuentemente, el desarrollo comienza con el crecimiento repentino, vigoroso y casi espontáneo de unas o unas cuantas regiones o centros urbanos y tiene como resultado una escasez severa de energía eléctrica y agua, además de puntos de estrangulamiento en la habitación y el transporte. De esta manera surge una demanda urgente de varios tipos de inversiones públicas con uso intensivp de capital y debe otorgárseles la mayor prioridad, correspondan o no al sentido de justicia distributiva del gobierno y a su norma de preferencia política regional. A su vez, la inversión pública en capital fijo hace posible un crecimiento adicional de la industria y el comercio en la áreas favorecidas, y este crecimiento requiere que se les asignen inversiones públicas adicionales.

Como la inversión pública se determina por el volumen de inversión privada y el aumento general del ingreso en las áreas con proceso de desarrollo, es claro que aquí desempeña un papel "inducido", y las posibilidades de inversión son notable e inesperadamente obvias con mucha frecuencia. Sin embargo, no - siempre es fácil hacer que se tomen estas alternativas obvias, en parte porque el gobierno sigue queriendo regresar a la política de dispersión y en parte porque muy pronto se deja sentir una nueva presión - o sea, acelerar el desarrollo en las áreas que se han quedado rezagadas.

---

9 *Se puede encontrar tal tipo de afirmaciones en varios de los informes anuales del Banco; por ejemplo: "Posiblemente la lección más notable que ha aprendido el Banco durante sus operaciones es que la capacidad de los países subdesarrollados para absorber capital con rapidez para propósitos verdaderamente productivos es muy limitada. Hasta la fecha la experiencia indica que el Banco tiene o puede adquirir ahora y con facilidad los recursos suficientes para ayudar a financiar todos los proyectos productivos razonables de sus países miembros que requieran ayuda financiera durante los próximos años, que puedan financiarse de manera apropiada a través de préstamos extranjeros reembolsables y que no atraigan al capital privado". Fourth Annual Report (Washington, 1948-49), pp. 8, 13.*

A la larga, los gobiernos no pueden considerar que sea bueno que los sectores comparativamente más desarrollados del territorio nacional acaparen la mayor parte de la inversión por consideraciones obligadas de equidad y cohesión nacional. De hecho, se intenta cambiar drásticamente la distribución de la inversión pública en favor de los sectores más pobres del país en un punto que parece prematuro para el observador o el consejero extranjero por la sencilla razón de que los sectores con una tasa más rápida de desarrollo no le parecen tan tremendamente prósperos. Sin embargo, es muy comprensible que el intento deba hacerse mucho antes de que estos sectores hayan llegado a desarrollar totalmente su potencial. Es más, los sectores más pobres del país, donde no parece que las carreras en la industria y el comercio vayan a prosperar, por esta misma razón, producen gran parte de los políticos más importantes del país y de esta manera adquieren un interlocutor influyente en los consejos del gobierno.

Es posible que la transición de la segunda norma -la concentración de la inversión pública de crecimiento espontáneo- a la tercera -el intento por prender el desarrollo en las áreas hasta entonces estancadas a través de inversión pública "autónoma" - se facilite por ciertas propiedades peculiares de la inversión pública. Por lo general, la segunda fase no sólo provoca un movimiento de la dispersión hacia la concentración de un total dado de inversión, sino también un aumento considerable del monto total de fondos requeridos para la inversión pública. E tos fondos se consiguen a través de la introducción de nuevos y más altos impuestos o a través de otros medios permanentes de recaudación.

Por otra parte, quizá sea razonable suponer que la necesidad de invertir fondos públicos en las áreas espontáneamente crecientes del país es de particular importancia durante las etapas iniciales del desarrollo, pues así se crean y se amplían con rápidez los servicios básicos. Después de que el desarrollo ha seguido su curso durante algún tiempo, la necesidad de la inversión pública en relación con la inversión privada tiende a declinar y, de cualquier forma, una parte mayor de la inversión pública puede financiarse con los ingresos provenientes de las inversiones anteriores. Este cambio en la composición de la inversión está implícito en el término "capital social fijo".

Como la imposición y otras medidas que han financiado el chorro original de inversión pública siguen rindiendo ingresos, algunos fondos no necesitan emplearse con tanta urgencia como antes, y hasta pueden permanecer ociosos. Es probable que los responsables de repartir la inversión pública se den cuenta de ello inmediatamente y que les dé la excelente oportunidad de cambiar su composición geográfica en favor de las áreas menos desarrolladas a aquellos que quieran hacerlo.

Así, mientras que en cierta etapa de política de inversión pública puede acentuar la división entre el Norte y el Sur, puede confiarse en que por lo menos tratará de remediar la división si se prolonga. Por esta razón existe la intervención gubernamental en particular en el desarrollo de las áreas atrasadas dentro de los países subdesarrollados. De hecho, y en la medida en que pueda, el gobierno tratará de contrarrestar los efecots de polarización que resulten de la operación de las fuerzas de mercado: para contrarrestar la emigración hacia el Norte de capital y habilidades, se organizará una corriente aun mayor

en dirección opuesta; para contrarrestar las ventajas de localización del Norte, los gobiernos pueden otorgar ventajas impositivas especiales o crear economías externas similares en el Sur a través de inversiones públicas.

Es verdad que la canalización de gastos en gran escala hacia las áreas menos privilegiadas de un país corren el peligro de efectuar mayores inversiones malas que cuando el crecimiento espontáneo ya ha delimitado bastante bien el campo en que las inversiones públicas se necesitan urgentemente. El curso de acción más obvio y menos "riesgoso"[10] es otorgar al Sur un sistema de transportes, estaciones de energía eléctrica y otros tipos de capital social fijo, tan buenos como los disponibles en el Norte. Pero ya se ha explicado que es posible que éste no se el método más eficaz de inducir el crecimiento en el Sur en virtud de la debilidad de su espíritu de empresa y el carácter puramente "permisivo" de los mecanismos de inducción que entran en acción a causa de estas inversiones. A pesar de que cierta inversión en servicios públicos puede ser indispensable, la tarea esencial es otorgar al Sur alguna actividad económica propia en la industria, la agricultura o los servicios que progrese e induzca otras actividades. Por esta razón, es probable que el establecimiento de una planta de acero en el oriente de Colombia y la creación de una nueva capital en el interior del Brasil, descuidado desde hace tanto tiempo, sean pasos gubernamentales de desarrollo eficaces a pesar de los errores, dificultades y retrocesos iniciales.

Comparación entre la trasmisión interregional y la internacional

Nuestro estudio ha puesto de manifiesto que no se puede esperar que la trasmisión interregional del crecimiento se efectúe con suavidad. Se ha visto que en los campos económicos y políticos están en operación las fuerzas obstruccionistas al igual que las las que provocan la integración. Entonces, resulta tentador aplicar una argumentación a fortiori a la trasmisión internacional del crecimiento: si la trasmisión interregional se encuentra llena de obstáculos, es natural concluir que la trasmisión internacional será aún más difícil.

Mientras que la disparidad en los niveles de desarrollo de diferentes países parecería apoyar esta conclusión, no se justifica, de ninguna manera, a la luz de los argumentos utilizados para demostrar las dificultades de la trasmisión interregional del crecimiento. Por lo contrario, algunos de estos argumentos apuntan a la sensación, algo vaga, de que si los diversos "Sucres" fueran unidades políticas soberanas podrían encontrarse en mejor posición, es decir, que en ciertos aspectos el crecimiento puede trasmitirse con más facilidad de una nación a otra que de una región a otra dentro del mismo país. Examinaremos primero estos "argumentos económicos en favor del separatismo" y a continuación mostraremos aquellos aspectos en que los mecanismos de trasmisión son más eficaces después de todo entre regiones que entre países soberanos.

El Argumento del Separatismo: En general puede esperarse que, como entre las regiones del mismo país existe un contacto más estrecho y una interacción más intensa que entre naciones soberanas, se encontrará a los efectos de difusión y de polarización con más fuerza en las relaciones económicas interregionales que en las internacionales.

Por lo tanto, el argumento del separatismo consistirá, en gran parte, en mostrar que los efectos de polarización serán menos dañinos para un país que para una región. Este es ciertamente el caso de la movilidad de los factores de la producción. Hemos visto que dentro de un país esta movilidad puede perjudicar fuertemente al Sur y aub resultar antieconómica desde el putno de vista del país en conjunto. Si el Sur fuera un país independiente, la movilidad sería mucho menor y se perjudicaría menos su potencial de desarrollo.

Otro efecto de polarización consiste en la influencia debilitadora de la competencia del Norte sobre las actividades económicas del Sur que satisfacen la demanda interna o de exportaciones. Este efecto no existiría entre naciones independientes. A este respecto, los países compiten en los mercados internacionales con base en las ventajas comparativas, las regiones de un país con base en ventajas absolutas. Supongamos que el Norte y el Sur, por separado, tienen ventajas comparativas en la cana de azúcar, pero que la producción es más eficaz en el Norte. Entonces, si cada región fuera un país independiente, ambos se especializarían en el azúcar y los ingresos reales por factor serían menores en el Sur. Pero si el Norte y el Sur fueran parte de un solo país, la producción se ampliaría en el Norte y podría abandonarse en el Sur a pesar de que el mantenimiento y la expansión de las exportaciones de azúcar representarían el comienzo valioso de un "polo de crecimiento" para el Sur.

El mismo razonamiento se aplica a la industrialización. Con frecuencia se ha apuntado que, si hay algo de cierto en los diversos argumentos en favor del proteccionismo, deben poderse aplicar igual a una región que a un país; pero, generalmente, la región no puede proteger a sus industrias excepto a través de la exención de pequeños impuestos locales. Además, dentro de un país (o en las relaciones entre un país y sus colonias) es frecuente que los industriales del Norte eviten o retarden eficazmente el desarrollo de la industria en el Sur; en las relaciones entre naciones menores posibilidades de éxito.

Por último -y en relación con los puntos anteriores-, la ausencia de soberanía económica con respecto a la emisión monetaria y la determinación del tipo de cambio, por ejemplo, pueden ser una desventaja considerable para el desarrollo de una región.

La argumentación anterior recuerda la famosa tesis de Viner en que una unión aduanera entre dos países puede provocar una distribución menos eficaz de los recursos en lugar de lo contrario[11]. Para demostrar esta proposición Viner sólo se apoyó en los "efectos desviadores del comercio", es decir, en la posibilidad de que ahora los socios de una unión aduanera se comprarán unos a otros lo que antes podrían obtener más barato- y lo que se puede producir de una manera más eficiente- en un tercer mercado. Esta argumentación también puede aplicarse a nuestro problema, pero los efectos de polarización relacionados con la movilidad de los factores y la competencia entre el Norte y el Sur en las exportaciones y la industria son quizá más importantes en el caso del desarrollo.

---

11 *Viner, The Customs Union Issue (Nueva York, 1950), cap.4. Para un estudio sistemático de los temas expuestos por Viner, véase J.E. Meade, The Theory of Customs Unions, Amsterdam, 1955.*

El Argumento del abandono de la Soberanía: Entremos ahora en la otra mitad de nuestra historia. Como los efectos de polarización serán mayores cuando no existen fronteras que cruzar, también lo serán los efectos de difusión. El progreso del Norte ha de provocar gastos e inversiones en el Sur. Todas las complementariedades que existen dentro de un país se explotarán fácilmente. Surgirán patrones regionales de especialización y no es probable que se corrompan aun cuando se basen más en accidentes históricos que en dotaciones comparativas de recursos. No sucede lo mismo con países soberanos. Aquí se pueden aprovechar las complementariedades potenciales de una manera más selectiva y desigual, no sólo por la "fricción del espacio" sino por todas las otras fricciones que surgen tan pronto como se cruzan las fronteras. Los movimientos y las reacciones proteccionistas frente a los problemas de balanza de pagos erigirán fuertes obstáculos al surgimiento de una división muy articulada del trabajo y la amenazarán siempre, si es que surge.

Los efectos de difusión seguirán teniendo una eficacia manifiesta en la promoción del desarrollo de naciones con recursos valiosos para los países industrializados. Pero si un país no tiene ningún atractivo especial o algo esencial que ofrecer, puede seguir excluido durante mucho tiempo de cualquier participación importante en el comercio mundial, mientras que, como región integrada en un país mayor, podría muy bien haber contribuido al comercio interregional.

En nuestro estudio de la trasmisión interregional del crecimiento nos dimos cuenta del peligro entrañado en el surgimiento de un problema entre el Norte y el Sur a causa de la baja elasticidad de oferta característica del Sur y en la pérdida consecuente de interdependencia cuando el Norte dejaba de depender de los productos sureños y por diferentes métodos. En las relaciones internacionales, estos obstáculos a la operación de los efectos de difusión son mayores. Asimismo, los mismos efectos de escurrimiento son más débiles que en las relaciones interregionales. Dentro de un país, el Sur se resistirá a perder los mercados norteños; el Norte se esforzará, no sin cierto interés, por ayudar a que el Sur se sobreponga a sus problemas de oferta, pues si no se resuelven el Norte se abastecerá en otra parte. Y, como ya se apuntó, aunque se presente un rezago temporal en el comercio entre las dos regiones, probablemente se reanudarán estos esfuerzos siempre que la balanza de pagos u otros problemas de oferta presionen sobre el país.

En las relaciones entre los países avanzados y los subdesarrollados, una de las fuerzas principales que provocan el crecimiento de las últimas es que las naciones avanzadas necesitan algunos productos de las áreas subdesarrolladas, por lo general productos primarios. Pero si los productos extranjeros, por una u otra razón, no pueden llenar los requisitos rápidamente crecientes de los centros industriales, no pueden esperar que se les trate con igual paciencia y consideración periódica que si fuera parte de los mismos países industrializados. Se localizarán fuentes internas o externas adicionales de oferta o se realizará la producción sintética basada en gran parte en cálculos económicos, mientras que consideraciones políticas y sociales efectarán a las decisiones similares en las relaciones entre Norte y Sur y probablemente ayudarán a este último a retener su posición como abastecedor del Norte.

De esta manera volvemos a las fuerzas políticas que trasmiten el crecimiento. Estas fuerzas nos ayudan en definitiva a pronunciarnos en contra del separativismo. Como hemos visto, llegará un momento en que se hará un esfuerzo determinado para sacar a las regiones subdesarrolladas de un país fuera de su estancamiento. La razón final de la confianza en el surgimiento de este esfuerzo es la solidaridad que ata a las diferentes partes de una nación y la habilidad de cada parte para hacerse oír y precionar al gobierno central. Desgraciadamente, a pesar de que se ha progresado mucho en los últimos años, este tipo de solidaridad internacional sigue en su infancia.

En conjunto, concluimos que las fuerzas que provocan la trasmisión interregional del crecimiento serán, probablemente, más poderosas que las que provocan la trasmisión internacional del mismo.

Medidas Institucionales Optimas

El lector puede preguntarse por qué hemos examinado con tanto detalle la bondad de que un área subdesarrollada sea una región o una nación. Pocas áreas pueden escoger. Sin embargo, al darnos cuenta de que el crecimiento se trasmite más fácilmente entre naciones que entre regiones, desde el punto de vista de algunos de los mecanismos analizados, mientras que para otros es lo contrario, nos hace pensar sobre la posibilidad de tomar medidas institucionales óptimas.

Si sólo pudiéramos tratar a una región como si fuera un país en ciertos aspectos y en otros tratar a un país como si fuera una región, tendríamos lo mejor de ambos mundos y podríamos crear situaciones muy favorables para el desarrollo[12].

Observemos primero las regiones. Gran parte de su ventaja consistía en exponerse más a los efectos de difusión y en su habilidad para conseguir ayuda de la unidad mayor a que pertenecen. Su desventaja parecía caer principalmente en exponerse a efectos de polarización, en su incapacidad por desarrollar una producción para la exportación de acuerdo con los lineamientos de las ventajas comparativas, y en ausencia de ciertos instrumentos de políticas que en potencia alentarían el desarrollo, provenientes, generalmente, de la soberanía. Por lo tanto una nación que trata de desarrollar sus propias regiones atrasadas debe proporcionar ciertos "equivalentes de soberanía" para estas regiones. El más importante de estos equivalentes es una reacción en contra de sentimientos de abatimiento y autodenigración, tan a menudo contradictorios en el Sur, y la movilización de su energía a través de instituciones y programas regionales. La necesidad de este enfoque se ha hecho sentir en varios países donde se han creado corporaciones y bancos regionales de desarrollo. Para ayudar verdaderamente al establecimiento de industrias en el Sur también puede necesitarse una reducción en el impuesto sobre la renta nacional (equivalente a la protección arancelaria) y cierta autonomía en la política crediticia de la banca. Para dejar que la producción se desarrolle con base en las ventajas comparativas, las exportaciones sureñas podrían estimularse -y así se ha hecho a veces- con tipos de cambio preferenciales. Bajo estas condiciones podría sostenerse que las importaciones destinadas al Sur deben sujetarse a recargos compensadores, pero esta complicación puede evitarse con base en que el Sur puede satisfacer muchas de sus necesidades a menores precios en los mercados mundiales si no se lo evitara el proteccionismo de las industrias norteñas.

---

12 *Suponemos que las áreas de que hablamos tienen un potencial de desarrollo casi sin aprovechar. Desde luego que existen muchas regiones y posiblemente que algunos países en vías de desarrollo*

De acuerdo con nuestro análisis, para que una política cierre la brecha entre el Sur y el Norte necesita utilizar instrumentos que generalmente se considerarían disruptivos de la propia integración para la que se han planeado. Aunque el propósito de estos instrumentos es rebajar la fuerza de los efectos de polarización, debe tenerse mucho cuidado para no interferir con la eficacia de los efectos de difusión. Así, las políticas económicas esbozadas deben proteger al Sur de tal forma que pueda realizar algunas actividades industriales y de exportación en competencia con el Norte; pero, al mismo tiempo, debe conservarse e intensificarse la relación complementaria que hace del Sur un abastecedor del Norte.

La trasmisión internacional del crecimiento necesita medidas institucionales óptimas de tipo opuesto. Aquí, la tarea es que los efectos de polarización se mantengan tan débiles como sea posible (como lo son normalmente entre naciones independientes) y que se aumente la fuerza de los efectos de difusión. En otras palabras, los países subdesarrollados deben retener las ventajas de desarrollo de la soberanía: obstáculos a la emigración de habilidades y capital y cierta independencia en las políticas arancelaria, monetaria y cambiaria. Al mismo tiempo, deben integrarse de manera más estrecha a la economía mundial a través de medidas que producen un crecimiento rápido y una mayor estabilidad en sus mercados de exportación. Además, su desarrollo se aceleraría mucho si la comunidad de naciones dispusiera de un mecanismo político similar al que produce una redistribución de los fondos de inversión pública a favor del Sur dentro de una nación.

El mundo ya está buscando fórmulas que combinen así las ventajas de la soberanía con las de la integración.[13] Por el momento gran parte de estos esfuerzos es el resultado incidental de la lucha por el poder. Sin embargo, es obvio que se intesificarían en lugar de abandonarse si esta lucha termina mañana. Por lo tanto, es triste que en Estados Unidos se insista tanto en que los pasos iniciales y audaces que está dando para ayudar a los países subdesarrollados los dicta la necesidad militar o en que son "transacciones comerciales directas"[14] ¿Ha de pavimentarse con disculpas el camino de lo que puede llegar a ser uno de los mayores logros de la humanidad? Quizá sea inevitable que el progreso a través de este camino sea vacilante. Como ha dicho Bergson, "la estructura moral, original y fundamental del hombre está hecha para sociedades simples y cerradas. ..el hombre es más listo que la naturaleza cuando sale de la solidaridad de estas sociedades para entrar en la fraternidad humana."[15]

---

agotados que lo mejor que puede hacer es volverse espacios vacíos -o, por lo menos, más vacíos de lo que están ahora.

13 *Thomas C. Schelling repasa los intentos de los países soberanos para fijar los costos incurridos en programas conjuntos en su International Cost-Sharing Arrangements, Essays in International Finance N°24, Princeton, 1955.*

14 *Gunnar Myrdal hace unas observaciones interesantes sobre este punto en An International Economy (Nueva York, 1956), cap.9.*

15 *Les deux sources de la morale et de la réligion (París, 1934) pp.53-4.*

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 37

PLANIFICACION REGIONAL: UN PROBLEMA DE LA INTEGRACION ESPACIAL

Por:

John Friedmann

Bogotá, Julio de 1968
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 Téc-
a de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia
a el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bo-
á, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano
la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto
adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondenc

PLANIFICACION REGIONAL: UN PROBLEMA EN LA INTEGRACION ESPACIAL *

John Friedmann **

La investigación en años recientes ha mostrado que hay una cierta lógica en la distribución espacial de las actividades económicas y que una de las variables determinantes que ponen énfasis en esta lógica es el costo de transporte.1/ En una economía moderna plenamente desarrollada, el espacio geográfico aprovechable está cubierto por un sistema de rutas de comercio y áreas de mercado y la intensidad de las actividades económicas llega a una magnitud considerable en los centros urbanos y alrededor de ellos. Por lo tanto, se puede mirar al crecimiento económico dentro del panorama económico como un contendor, entre otras cosas, de extensiones de estructura urbana institucional. Sin embargo, durante los primeros períodos del crecimiento económico, la organización del espacio económico en economías menos desarrolladas se realizó sólo incompletamente. Hay pocas ciudades de consideración y las que existen, a menudo no forman un sistema completo de interacción económica. Habrá falta de continuidad en las ciudades en que no ha penetrado la economía urbana con su sistema de cambio basado en el dinero y donde la capitalización, antes que lo realizado directamente por la mano de obra del hombre se mantiene en un nivel próximo a cero, donde los mercados urbanos para la mano de obra, el capital y los bienes, no funcionan todavía en una forma adecuada. Y de esta manera aparece un sistema de "economía dual" una economía de cambio y una economía de subsistencia existiendo una al lado de la obra. Este sistema desarrolla su propia dinámica de interacción, y el propósito de este artículo es examinarla.

La tesis que se propondrá y que es relativamente simple, consiste en que la planificación regional se preocupa básicamente de eliminar las características de la economía dual, fusionando los dos sectores desiguales en tal forma que una economía de cambio extenderá su sistema típico de interacción a través de la totalidad del área geográfica en cuestión.

A. Surgimiento de Economías Duales

Podemos visualizar la economía dual como la coexistencia de dos tipos de sistemas económicos que se pueden caracterizar alternativamente por una

---

* Reproducido para ser usado como material de discusión en clase.

** El señor John Friedmann recibió su Ph.D. en la Universidad de Chicago por el tema de la planificación regional. Ha trabajado en problemas de desarrollo regional en Brasil, y por lo general trabaja en problemas similares en Corea del Sur.

1/ De la publicación "Papers and Proceedings", de la Regional Science Association, Volumen 5 (1959), pp. 167-179. Ver por ejemplo, Walter Isard, "Location and Space Economy" (Localización y Economía Espacial) New York, John Wiley and Sons, 1956.

serie de dicotomías: cambio-subsistencia, capitalista no capitalista, moderno-tradicional, sociedad-comunidad. Para la conveniencia de nuestra discusión, adoptaremos los términos (C) para capitalista y(NC) para no capitalista al describir el dualismo económico. Sin embargo, se debe tener cuidado de no confundir estos términos con los sistemas socio-políticos corrientes en el mundo de hoy día (capitalismo socialismo). Brevemente enfocada, la primera (C) se refiere a una economía que produce un considerable excedente, y a su vez, aplica por lo menos una parte de este excedente en la producción de nuevos bienes. El segundo tipo de economía (NC) o bien no produce excedentes significativos o gasta todo lo que queda disponible fuera de los gastos de subsistencia en item de consumos de "lujo" (por ejemplo, palacios y pirámides), o bien transfiere estos excedentes disponibles, en la forma de impuestos, tributos, o utilidades, a otra región, generalmente del tipo C. Es por lo demás evidente que cada tipo de economía tendrá su forma característica propia de orden social, con predominio del urbanismo en C.

Según el economista holandés, J.H. Boeke, ambas economías tienen diferencias fundamentales, tanto que las normas que explican la conducta en el sector capitalista son completamente inaplicables en el otro sector.2/ Hay razones para creer que esta conclusión es incorrecta y que las herramientas tradicionales del análisis económico bastan para explicar la conducta en el sector de subsistencia.3/ Sea como sea, hay mucho que distinguir entre ellas. Desde un comienzo ambos sectores se caracterizan por niveles de vida muy desiguales y este desnivel en el bienestar material de las familias tiende a aumentar constantemente de una década a otra. Mientras en el sector NC hay estagnación, el sector C avanza rápidamente. Con el tiempo este desequilibrio se puede hallar tan profundamente unido al sistema de relaciones estructurales entre los dos tipos de economía, que se hará sumamente difícil corregir la "injusticia" social e integrar al sector C con NC, con el fin de realizar no sólo el crecimiento cumulativo y rápido de ambos, sino también estimular la producción en NC hasta tal punto que las deficiencias en los niveles de vida eventualmente desaparezcan. Para enfocar el problema en su justa perspectiva, debería insistirse en que el sector NC puede comprender hasta un 90% de la población total de una región o de un país. De esta manera desde el punto de vista de la política económica. Si no de otro, el problema de la integración regional es uno de los que tienen un significado práctico más amplio. Esta cuestión se tratará en la sección final de este escrito.

La economía dual puede aparecer en cualquier nivel de la integración espacial el mundo -con sus divisiones en economías nacionales predominantemente C y economías regionales NC; la nación- con sus divisiones regionales predominantemente C y NC; y la región con sus divisiones sub-regionales correspondientes. Así los EE.UU. en términos de su conducta económica

---

2/ J.H. Boeke, "Economics and Economic Policy in Dual Societies". (Economía y Política Económica en Sociedades Duales) Nueva York, 1953.

3/ Benjamín Higgins, "The Dualist Theory of Underdeveloped Areas", Economic Development and Cultural Change. ("La Teoría Dual de Areas Subdesarrolladas", Desarrollo Económico y Cambio Cultural) Enero 1956, pp. 99-115.

"normal" puede ser un país C y sin embargo poseer unas pocas regiones con marcadas características NC. Por otra parte, el Congo Belga puede ser una gran extensión una economía NC y sin embargo haber desarrollado en unos pocos lugares una economía de tipo C la cual en relación con su tamaño es igual a muchas de las llamadas economías avanzadas de Europa. Parece ser, principalmente una cuestión de proporciones, que un área sea clasificada como una u otra de estas economías.

Con referencia a nuestro estudio de economías duales, necesitamos distinguir además entre los dos períodos históricos mayores: el "moderno" cuyo comienzo lo podemos situar a grosso modo alrededor de 1780 (la primera máquina a vapor fue construída por Watt en 1765, la "Riqueza de las Naciones" fue editada por primera vez en 1776), y un período pre-moderno o "tradicional" que incluye toda la historia anterior a esa fecha. Tal vez esta diferenciación histórica es muy cruda, pero señala el hecho importante de que la edad de las técnicas industriales modernas representa una nueva etapa sin precedentes en la historia de la humanidad.4/ La integración económica nacional de las regiones en un aspecto significativo tuvo lugar sólo después de 1780; antes cada ciudad se encontraba rodeada por sólo una pequeña área central, y la unidad espacial básica de la economía era la urbana.

Economía Dual antes de 1780

En los varios miles de años que precedieron al período del industrialismo moderno, el crecimiento económico se vió limitado principalmente a unas pocas ciudades mayores, estratégicamente localizadas en la costa, en la desembocadura de los ríos, o en el cruce de importantes rutas comerciales. El tamaño de estas ciudades estaba determinado por el excedente de alimentos disponibles en el lugar o por la habilidad de las poblaciones urbanas de asegurarse una buena proporción del comercio del mundo conocido. La etapa primitiva de desarrollo del transporte terrestre tendía a reducir el área que rodeaba a la ciudad que estaba bajo su influencia económica inmediata. La ciudad-estado era en verdad un fenómeno común, y sólo unas pocas veces, durante el período en consideración, los imperios fueron sometidos a un sistema administrativo unificado. Pero ni aún esto cambió esencialmente los rasgos básicos del cuadro que estamos tratando de bosquejar. El dualismo, que se conoció en el mundo antiguo hasta los tiempos modernos, fue principalmente un dualismo regional, y las comparaciones mundiales o nacionales no son apropiadas para este período, porque no se obtuvo ni una integración nacional o regional en un número suficiente de casos como para darles algún significado a estas comparaciones.

Las relaciones comerciales importantes de una ciudad eran principalmente con otros núcleos centrales y generalmente obtenían ventajas de monopolios técnicos o naturales, por todo el período que duraran. Se puede caracterizar al respecto del área con población arraigada como una economía de aldea (feudal) o tribal con pequeños centros locales -cambiantes en el caso de tribus nómadas, más permanentes en el caso de labradores arraigados que llevan una vida difícil y se quedan más y más aislados de la influencia urbana. En algunos casos este sector de subsistencia podría estar sujeto a

4/ Véase Karl Jaspers, Von Urspring und Siel der Geschichte (Francfort), Fischer Buecherei, 1955).

un control urbano administrativo y estar obligado a pagar tributo y tal vez a proporcionar soldados a los ejércitos urbanos. Pero el acceso al sector de subsistencia era difícil, y la conquista militar de estas áreas siempre presentó una especie de problema, rara vez fue permanente, y siempre necesitó de repetidas campañas de "pacificación". La ciudad amurallada se puede tomar como un símbolo de la economía dual, porque impedía la entrada (a la ciudad) de todo lo que no fuera relacionado con ella misma (y también de otras ciudades rivales), protegiendo una forma de vida que era totalmente diferente de cualquiera experiencia que se pudiera obtener fuera de la muralla.

Como regla general, no hubo relaciones estables entre los sectores C y NC: casi todos los flujos fueron en una dirección, en un movimiento de excedentes de producción desde NC a C en la forma de oro, esclavos, mármol o especies, o de cualquiera otros bienes que tuvieran suficiente demanda para incitar, por lo menos temporalmente una invasión del sector NC por intereses urbanos, apoyados, cuando sea necesario, por fuerzas armadas. Esta relación injusta de dependencia colonial era aún más evidente cuando los controles administrativos (o la amenaza de un sojuzgamiento militar) se extendía al sector NC, obligándolo al pago de tributos.

Economía dual después de 1780

La dualidad en las estructuras económicas en los tres niveles -mundial, nacional y regional- se ha hecho importante sólo durante los últimos 180 años más o menos. Hoy día esto se ha reconocido, por lo menos tácitamente, cuando usamos expresiones como países desarrollados o subdesarrollados, porque los primeros se han caracterizado siempre por tener una economía altamente monetizada y capitalizada. Mientras que los últimos todavía sufren a causa de una estructura urbana primitiva y una integración pobre de su espacio político y económico.

Lo primero que notamos en un análisis de la economía moderna es que las diferencias de ingresosentre los sectores C y NC tienden a aumentarse, en términos absolutos o relativos y algunas veces en ambos.5/ Pero al mismo tiempo el sector NC está también perdiendo terreno debido a la erosión; aunque es todavía bastante extenso en muchos países, aún en Europa, su tamaño ha disminuído rápidamente con la llegada de los sistemas modernos de transporte y comunicaciones, que han extendido la urbanización y el crecimiento de la industria manufacturera. Así, en muchas partes del mundo, el

5/ Véase John Friedmann, The Spacial Structure of Economic Development in the Tennessee Valley, Chicago Program of Education and Research in Planning, 1955) Chapter V.
Stefan Robock, "Regional aspects of economic development with special reference to recent brazilian experience in the northeast". Regional Science Association, Papers and Proceedings, Vol. 11, 1956.
United Nations, Economic Survey of Wurope in 1954. Genova ECE 1955, chapter VI.
Simon Kuznets, "Quantitative aspects of the economic growth of Nations: I. Lvela on variability of rates of growth". Economic development and cultural change. Octuber 1956.

sector NC está siendo gradualmente integrado al sector C, y la economía al crecer ha abandonado el seccionalismo rígido y está llegando a un regionalismo orgánico y a una integración nacional plena.

Tal vez nos sea permitido hablar en conección a esto de una etapa primaria y última del dualismo económico y bosquejar esquemáticamente las relaciones que prevalecen durante estas etapas así como también del problema de la transición. Por supuesto también se hará referencia al período moderno.

Durante la etapa "primaria", la relación entre el sector C y NC es en verdad muy tenue. Existen lado a lado igual que dos sociedades, y sin embargo permanecen completamente ignorantes uno del otro así como también de sus conductas. NC provee una cantidad limitada de mano de obra a C pero, en su conjunto, la tendencia a la migración es débil y se hace más débil a medida que aumenta la distancia a C. Por otra parte, NC tiene tan poca importancia como mercado para productos producidos en C, en la misma forma que tiene poca importancia como fuente de abastecimiento de materias primas más industriales y proveedora de alimentos. NC existe por sí mismo sólo; es una economía de subsistencia "por excelencia". En una economía de esta clase, la formación de capital es excesivamente lenta y no marcha de acuerdo al crecimiento de la población. Las relaciones de cambio son en gran parte no monetarias, hay pocas posibilidades para el ahorro, y una gran proporción de cuota de la limitada renta que se puede producir tal vez a lo largo de la zona límite entre NC y C, se deberá pagar a los propietarios ausentes y a cobradores de impuestos que viven en C. Si algo ocurre, esto sería una transferencia de excedentes a C. Algunos de estos excedentes pueden ser devueltos eventualmente en la forma de servicios sociales o administrativos a NC, pero rara vez el costo total de estos servicios compensará el dinero que en primer lugar se ha sacado de NC. De esta manera, puede valer la pena mantener al sector NC reducido a una posición de dependencia de C.

En un período posterior en la relación entre NC y C, hay fuerzas en juego que tienden a hacer desaparecer a NC para que sea absorbido por una economía de tipo C. A medida que C se expande, su ideología también comenzará a penetrar NC: los caminos facilitarán el contacto y aumentarán la tasa de migración hacia la ciudad; los valores urbanos comenzarán a extenderse a áreas de subsistencia rurales por medio de un sistema de educación pública, el cual aunque sea muy imperfecto, se puede también establecer por medio de films, la radio y por un aumento de los contactos personales entre miembros de las dos sociedades. Por otra parte, la creciente tasa de migración dirigida hacia la ciudad, puede obligar lentamente a la comercialización de la agricultura y con el consiguiente crecimiento de mercados en NC, se pueden crear nuevos centros de C muy dentro del territorio de NC. Gradualmente NC se transformará en una economía colonial típica, que producirá materias primas (y comida) para las industrias y los trabajadores establecidos en C, mientras que los capitalistas tenderán a hacer en NC sólo aquellas inversiones que son absolutamente necesarias para la obtención barata y eficiente de estos materiales. Pero, desde un punto de vista económico, una economía colonial ya constituye un progreso sobre lo que era anteriormente un régimen estricto de subsistencia. NC se integrará lentamente con C y eventualmente cesará de existir. Sin embargo, las relaciones de dependencia colonial se pueden consolidar y llegar a ser casi permanentes. En

este punto el papel del gobierno será de importancia crucial (vital). Porque los capitalistas privados de C no se interesan en hacer inversiones substanciales en áreas coloniales, puesto que estas inversiones sólo tendrán el propósito de reforzar sus economías y adelantar su independencia. Sólo la acción directa del gobierno, interesado en un crecimiento regional equilibrado, puede prevenir la completa colonización de las regiones NC. De esta manera la política pública puede promover la construcción de servicios adicionales, el establecimiento de centros industriales, reforma agraria y otras medidas que normalmente caen bajo el título de "desarrollo regional". Teóricamente no hay ninguna razón para el que el sector NC no llegue a tener un alto nivel de capitalización y llegue a formar una parte integral de la economía nacional o internacional.

La expansión de C dentro de NC demandará un tremendo esfuerzo al desarrollo económico. Es la clase de esfuerzo que a la mayor parte de las áreas subdesarrolladas del mundo les gustaría hacer. Implica entre otras cosas, un flujo neto substancial y sostenido de capital desde C a NC. Porque el fin de los varios esquemas de desarrollo es nada menos que la integración de la geo-política con el área económica efectiva de manera que ambas lleguen eventualmente a coincidir.

B. Integración de Economías Regionales: Epoca Posterior al Dualismo

Las consecuencias económicas del dualismo y otras, son casi todas negativas. En efecto, lo que el dualismo implica es un modelo de crecimiento económico pronunciadamente divergente entre las varias secciones de un país; las áreas más atrasadas quedan relativamente aisladas de las más progresivas o dependiendo de ellas. El conjunto se puede caracterizar como una falta de integración espacial de la economía nacional. (Lo mismo se aplica con igual eficacia al concepto de economía mundial). Y esto sugiere lo siguiente:

a. Mercados Limitados. La economía de subsistencia no tiene un significado práctico para el sector capitalizado, en cuanto a ser un mercado para sus productos los mercados efectivos se mantienen confinados principalmente en las ciudades y en las áreas que las rodean las cuales están muy unidas a la economía urbana y ocupadas en agricultura comercial. Sin embargo, cuando un 70 a un 90% de la población de un país viven en el sector NC, el efecto restrictivo en los mercados puede ser lo suficientemente severo como para prevenir el establecimiento de ciertas industrias o de su expansión. Esto a su vez, tenderá a repercutir en forma negativa sobre el problema de la acumulación del capital.6/

b. Exceso de concentración de actividades económicas. Unas pocas ciudades grandes en el sector C recibirán el grueso de nuevas inversiones de capital, tanto para equipo productivo como para funciones de dirección sociales. Resultado: un aumento del atractivo de C para mayores inversiones. Pero, en último término, esto puede conducir a deseconomías sustanciales: el alza de las rentas y de los costos de los servicios urbanos a medida que aumenta la intensidad del uso de la tierra urbana y el establecimiento

6/ Ragnar Nurkse, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford: Basil Blackwell 1955, chapter I.

de la población conducen a la congestión -y al alza en los costos del abastecimiento de alimentos, a medida que el aumento de la población urbana obliga a recurrir a áreas con excedentes agrícolas mucho más alejadas de esa región.7/ Aún más, tenderá a conducir a un desequilibrio del poder en la estructura de la sociedad y puede llegar a representar un tremendo empobrecimiento en el resto de la economía, un empobrecimiento que será muy difícil de rectificar, puesto que al parecer condena a todas las áreas NC a un permanente estado de subdesarrollo y a una subordinación política.

c. Base limitada de recursos para la expansión. El sector NC, en su conjunto, no forma parte de la economía nacional efectiva, con la posible excepción de unos pocos monopolios naturales que abastecen los mercados de C. El sector NC continúa más bien aislado y prácticamente desconocido en cuanto a sus potencialidades. Tanto sus recursos humanos como naturales no se usan y en el mejor de los casos se usan sólo en una pequeña extensión de sus posibilidades esenciales. Y esto, por sí mismo, represent a una limitación impuesta al crecimiento económico: muchos recursos que se tienen que importar de países extranjeros con el sacrificio de escasas divisas se podrían desarrollar en el sector NC, si no existiera prejuicio e ignorancia en cuanto a las condiciones locales entre los elementos empresarios en C.

d. Huída del capital a C. Una gran parte de cualquiera de los excedentes que se pueden obtener en NC, principalmente por medio de la exportación de los monopolios naturales, no permanece del todo en la región, sino que es inmediatamente transferido a C, donde parecen ser mejores las oportunidades para una ganancia rápida. Esto, justo con la huída de los talentos empresarios, -un efecto de la migración selectiva- deja a las regiones de NC en una posición muy difícil para estimular su propio crecimiento en una forma más rápida. Y esta tendencia es más intensificada debido a:

e. Términos de comercio desfavorables para NC. Los términos desfavorables de comercio para NC pueden resultar del hecho de que NC produce principalmente materias primas para exportar a C, a precios relativamente constantes aunque a menudo fluctuantes, mientras que los productos manufacturados que importa de C son a precios elevados e inflacionarios. En resumen: NC vende barato y compra caro. Aún más, su contínuo aislamiento de los principales centros intelectuales y de avance material crean una atmósfera de provincialismo que en sí mismo difícilmente podría conducir a un rápido cambio económico.

f. Diferencias crecientes en el bienestar económico. Entre las consecuencias que tienden a tener repercusiones políticas desfavorables está la divergencia en las tasas de crecimiento entre NC y C, el primero siendo relativamente más pobre, aún cuando en el país se pueden registrar oscilaciones ascendentes vigorosas en la producción. Por lo tanto, pueden surgir con gran fuerza cuestiones de equidad en las economías duales e incluso pueden conducir a sublevaciones en NC, para reclamar la independencia, etc., todo lo cual amenaza la unidad nacional y crea un clima de desasosiego social y político que muy difícilmente conducirá a un proceso de inversiones ordenado. Puede requerir entre otras cosas, la mantención de un establecimiento militar excesivo, con su consecuente carga en el presupuesto económico de la nación.

7/ Walter Isard, op. cit. p.139.

g. Agitación política. La agitación política puede también tener otras raíces. Por ejemplo, puede derivar de un seccionalismo extremado -una falla en la evaluación de la economía nacional como un conjunto orgánico de muchas economías regionales integradas pueden derivar de un sentido de injusticia, como cuando NC abastece con reservas de divisas a C con la venta de los productos de su monopolio en el mercado mundial, puesto que es incapaz de aplicar estas divisas en inversiones locales debido a que las condiciones económicas básicas para tales inversiones todavía no existen.

Todas estas consecuencias tienden a crear una condición endémica de debilidad para enfrentarse con el problema de crecimiento económico regional y colocan a la economía nacional en una marcada desventaja en relación a economías organizadas más a fondo en otras partes del mundo.

El problema de la integración regional

La solución indicada es un crecimiento regional equilibrado. Pero esto implica una tasa de crecimiento más rápido para las áreas menos desarrolladas de la economía y una organización acabada del espacio económico nacional. Nadie podría pretender que esta será una tarea fácil. Pero las dificultades no son insuperables, y seguramente los beneficios potenciales son grandes. Cada una de las grandes naciones hoy día en el mundo, ha realizado o está en el proceso de realizar una integración espacial completa de su política económica.

Se puede sugerir una serie de cuatro etapas principales, como el proceso más efectivo para alcanzar la meta de la integración espacial. Obviamente estas etapas no representan un programa inflexible de acción, y aquí se pueden indicar solamente en la forma esquemática más general: cada caso se debe estudiar en los términos del problema específico que presenta.

Etapa 1o. Creación de un sistema de transporte y comunicaciones interregionales y dentro mismo de las regiones, dando una debida atención a la creación de facilidades para los transportes terrestres de uso contínuo todo el año: ferrocarriles y carreteras.

Etapa 2o. Encuestas detalladas de los recursos naturales en NC y estudios cuidadosos de las oportunidades de desarrollo económico; considerables inversiones en facilidades adicionales de gastos generales; además del transporte y comunicaciones, energía eléctrica, sistemas de agua potable y sanitarios, instituciones hospitalarias y educacionales, con un gran énfasis en la instrucción primaria y técnica, y centros de investigación experimental.

Etapa 3o. Desarrollo intensivo de la base de recursos naturales de las regiones NC: creando condiciones rápidas de mejoramiento en la productividad agrícola para la producción local de alimentos y para exportar a otras regiones y a países extranjeros por medio de sistemas de crédito, reforma agraria (cuando es necesaria), sistemas de extensión agrícola, construcción de depósitos para almacenar mercaderías, mecanización agrícola, control de las aguas de regadío, etc. También, más en general el desarrollo de los recursos hidráulicos en una forma inteligente. Creando un medio ambiente urbano favorable con una estructura institucional adecuada para ayudar a otros desarrollos dentro de la región.

Etapa 4o. Medidas para asegurar la descentralización de inversiones industriales en regiones NC. Para empezar se verán implicadas principalmente aquellas industrias más que nada en su localización, de la existencia de materias primas en su proximidad y se ocupan en los procedimientos de materiales minerales, agrícolas y forestales. Luego pueden venir las industrias que ocupan una mano de obra intensiva (por ejemplo, textiles y vestuario). Eventualmente se pueden establecer, industrias orientadas a mercados locales y regionales, estos últimos ganando en importancia a medida que continúa el desarrollo y que la estructura regional urbana se hace plenamente elaborada.

Para que las medidas individuales que se han sugerido obtengan su efectividad máxima deben estar acompañadas de un plan coordinado y comprensivo o por lo menos unidas a una política económica general que puede servir de base en la elaboración de proyectos específicos e interrelacionados.

Porque en la actualidad, ya no es una alternativa factible la posibilidad de una integración "no planificada". Para comenzar, el dualismo económico es, precisamente, el resultado de fuerzas no planificadas que, en el pasado, han contribuído a la concentración de las actividades y a un alto desarrollo en unas pocas regiones, en detrimento de otras áreas. Puede haber una expansión gradual de C hacia NC, pero esta expansión se hace difícil allí donde el dualismo se ha mantenido durante un largo período, ya que las regiones NC están probablemente en una relación de dependencia colonial con respecto a C, en tanto que los empresarios e intelectuales de C permanecen mayormente ignorantes, o de las posibilidades económicas existentes, o potenciales en NC. Además está la cuestión tiempo. Debido a que el desarrollo económico ha llegado a ser un imperativo político desde hace más o menos una década, ningún político o grupo político puede pretender ignorarlo. Al mismo tiempo, son escasas las posibilidades de que se genera espontáneamente un rápido crecimiento en NC, por lo que el esfuerzo mayor en el comienzo, posiblemente hasta incluso los proyectos implicados en la etapa 3, deben ser financiados en gran parte del excedente creado, o por lo menos concentrado en C, ya sea a través de la inversión pública o privada, o de ambas. Este problema permanece igualmente independiente de la estructura política del país o de su ideología dominante. Los principios para la integración regional son los mismos en la Rusia soviética, China, India, Indonesia, Australia, Canadá, Estados Unidos o Brasil. Todos los esfuerzos hechos en esta dirección tendrán como fundamento alguna forma de planificación. Porque la planificación es en gran parte un asunto de previsión y los controles aplicados para obtener los mismos fines pueden diferir de acuerdo con el carácter de cada país.8/

8/ Ver John Friedmann, Introduction to Democratic Planning (Introducción a la Planificación Democrática - Río de Janeiro: Escuela Brasilera de Administración Pública, 1958 - la versión americana está en la imprenta); también por el mismo autor: Regional Planning (Planificación Regional - Río de Janeiro: Administración de Cooperación Internacional, 1958); y "Developmental Planning in Haití (Planificación Desarrollada en Haití); Una crítica del informe U.N.", Economic Development and Cultural Change (Desarrollo Económico y Cambio Cultural), noviembre 1955, pp. 39-54; y op.cit. de las Naciones Unidas.

C. Organización para una Planificación Regional[9/]

La organización de la planificación regional presenta dos aspectos pertinentes:

a) La organización administrativa para el desarrollo regional coordinado;

b) Acomodación de la política nacional a las necesidades regionales y peculiares.

La mayoría de los países, en la actualidad, tienen en desarrollo algún tipo de esquema de planificación regional; pero ninguno tiene por lo que sabemos, un enfoque sistemático del problema y ha estructurado su administración de la política económica como para alcanzar la coordinación máxima dentro y entre las regiones, con la posible excepción de los países de la Cortina de Hierro, en ninguna parte se ha adoptado una política nacional respecto a la planificación regional. Prevalecen las costumbres tradicionales: el país se divide en estados o provincias que tienen diversos grados de autonomía, pero todos ellos están sujetos a los programas de acción nacional, formulados a través de líneas estrictamente funcionales (salud, transporte, agricultura), con poca o ninguna integración entre ellas, en base a la región. Aún la planificación regional, cuando existe, se enfoca de igual manera, con sólo una muy débil coordinación entre los diferentes programas regionales. Y cuando la planificación regional se aplica, generalmente es una respuesta ad hoc a un problema inmediato que está presionando: nunca es adoptada como una aproximación sistemática hacia el desarrollo nacional.

Los resultados de esto han sido variados, pero en general, la aproximación pragmática a la planificación regional ha traído una multiplicación de agencias de planificación -algunas veces hasta dentro de una misma región- sin ninguna coordinación entre ellas, ni siquiera la coordinación mínima que resulta de un intercambio de experiencia. La seriedad de esta situación puede verse cuando consideramos la importancia económica de los esfuerzos de desarrollo regional. Por ejemplo, en Brasil, prácticamente todo el país posee esquemas de desarrollo regional de alguna clase (93% del área, 80% de la población) y los gastos federales comprometidos alcanzan a más del 9% del Presupuesto Federal para 1958 y el 25% de la inversión de capital propuesto por el gobierno nacional durante el año.[10/] Y aún, cada esquema regional actúa independientemente de los otros, y los programas federales funcionales continúan realizándose, independientemente de las fronteras regionales. Sin embargo, este es sólo un lado del problema. Pues si en algunos países la planificación regional ha recibido aún menos atención que en Brasil, tiene que resolverse el problema de integrar espacial y geográficamente los diversos esfuerzos de desarrollo del gobierno

---

9/ Los dos mejores estudios que conocemos y que tratan especialmente de los aspectos organizacionales de la planificación regional en relación al desarrollo económico nacional son: (la versión inglesa)(Comité de los Recursos Nacionales, Factores Regionales en la Planificación Nacional), Washington: Oficina de Prensa del Gobierno, 1935. Y de Armando Mendes (Versión Portuguesa) "Introducción al Planeamiento Brasilero. (Salvador, Bahía: Instituto de Economía de Finanzas de Bahía, 1958).

10/ Armando Mendes, op. cit. Capítulo V.

nacional. Esto se refiere no sólo a las regiones relativamente menos desarrolladas del país, que a grosso modo podemos designar regiones NC, sino que a todas igualmente. Podríamos argüir que la planificación regional puede, por lo tanto, ser adoptada como una aproximación general al problema del desarrollo nacional. Tal como, cuando prepara el presupuesto, el hombre de Estado está enfrentado actualmente con la necesidad de distribuir un monto limitado de recursos financieros, materiales y aún humanos, entre un extenso número de actividades funcionales y proyectos diferentes, puede verse obligado a decidir en el futuro una distribución regional de estos recursos. Y aún más, una vez que el presupuesto es presentado en forma de prioridades regionales, los resultados de los programas de acción se mejorarán si una cierta administración regional sirve como base de acción. En verdad, la administración regional puede ser un pre-requisito para hacer una distribución regional de los fondos. Este no es el lugar para discutir los detalles de esta sugerencia, tales como la relación entre la administración regional o la administración estatal y provincial, o los cambios constitucionales que pueden invocarse para llevar a efecto una sugerencia como esa. Ni tampoco queremos discutir aquí las posibles formas organizacionales de la administración regional en sí misma. Todo lo que queremos hacer es llamar la atención sobre la necesidad de formular una política nacional adecuada con respecto al desarrollo regional y a la integración espacial.

El segundo aspecto principal de la organización para la planificación regional está relacionado con la orientación de la política nacional, una política que puede referirse a materias como crédito, tarifas, problemas anti-inflacionistas o anti-recesionista, precios y salarios mínimos, impuestos y problemas similares que normalmente se tratan como si la nación en su conjunto estuviera uniformemente desarrollada y tuviera una estructura económica uniforme. Desgraciadamente, los planificadores y economistas a menudo suponen que tal estructura es idéntica con la que ha evoluducado en la región C, o sea, con la estructura urbana moderna en las ciudades en que ellos residen. Es obvio que esta es una distorsión seria de la realidad, particularmente para aquellos países en que el dualismo es un fenómeno manifiesto; pues la estructura económica de un país está diferenciada especialmente, y así también están los diversos problemas que la política gubernamental trata de controlar: sobreexpansión del crédito, cesantía, estagnación, protección industrial contra los competidores extranjeros, etc. Aunque un país, en su conjunto puede estar sufriendo una inflación excesiva, el origen de esta inflación probablemente estará en las regiones industriales más altamente urbanizadas, inflación que se irradia a otras áreas a través de las vías normales del comercio: una contra política de restricción crediticia aplicada por igual a todas las regiones, puede tener efectos desastrosos para las regiones en que el problema fundamental es en cambio una falta de capitales.

Nos parece, entonces, que la política nacional debiera siempre experimentarse bajo los requerimientos específicos regionales. Esto, por supuesto, implica la existencia de un conjunto de datos, informaciones, y conocimiento detallado de las economías regionales de la que muy pocos

países disponen. Se requiere también la existencia de una organización al nivel nacional para la planificación regional que puede establecer las líneas básicas para la política regional, incluso objetivos, y que puede aconsejar a los conductores de la política nacional la aproximación más segura con respecto a cada región del país. Los dos aspectos mencionados están interrelacionados, pues la solución de uno de ellos sólo se puede encontrar a través de una solución para ambos. Hasta ahora, la planificación casi en su totalidad ha dado importancia a la integración de acuerdo con los sectores funcionales de la economía, pero sólo se producirá un crecimiento rápido de la economía para él en su conjunto si los planificadores sobreponen a este sistema de integración funcional además un sistema correlativo de integración regional.

/abs.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N° 38

LOS CRITERIOS DE INVERSION Y LA EVALUACION ECONOMICA DE LOS PROYECTOS AGRICOLAS

Por:
V. Marrama

Bogotá, Julio de 1.968

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 Téc-
ca de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia
ra el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bo-
tá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano
la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto

LOS CRITERIOS DE INVERSION Y LA EVALUACION ECONOMICA DE LOS PROYECTOS AGRICOLAS*

Por: V. Marrama**

El núcleo esencial de un plan de desarrollo es su programa de inversiones, el cual debe incluir tanto las del sector público como las del privado. Las distintas etapas que integran el proceso de planificación deben conducir a la formulación de tal programa. Este a su vez, está formado por los proyectos concretos de desarrollo o grupos de proyectos relacionados entre sí que habrán de financiarse en su mayor parte con fondos públicos así como estimaciones sobre el emplazamiento probable, finalidad y magnitud de los proyectos de inversión privada.

En este análisis se intentará efectuar una reseña de los distintos métodos propuestos en los últimos tiempos para la evaluación económica de los proyectos de desarrollo financiados con fondos públicos y privados que requieren grandes insumos de capital.

Se ha definido el "proyecto" como: "la unidad más pequeña de inversión que se considera en la programación. Generalmente es una empresa integral, desde el punto de vista técnico que deberá ser llevada adelante por un organismo privado o público y que puede, tecnicamente hablando, llevarse a cabo prescindiendo de los demás proyectos. Como ejemplos suelen citarse la construcción de una fábrica, un puente o un camino, y la rehabilitación de un terreno". 1/

En la práctica, la identificación de un "proyecto" puede ser más complicada, de lo que se colige por la definición. Aun cuando ella indica el límite inferior, -el cual está determinado por la complementación técnica- por debajo del cual no se puede bajar sin comprometer el proyecto mismo, no precisa un límite superior claro que esté dentro del area de este concepto. Hay proyectos en que parece justificarse la inclusión de items que no parecen relacionarse estrictamente con la finalidad del proyecto. Así, por ejemplo en un proyecto de colonización cuyo objetivo esencial es desarrollar la agricultura en determinadas zonas, podrían incluirse no sólo las

---

* Artículo extractado del Documento No. 3 Agricultural Planning Studies de la FAO cuyo título es: "Lectures on Agricultural Planning Delivered at the FAO Near East Regional Training Center on Agricultural Development Planning".

** Traducido con permiso del autor, sólo para circulación interna restringida.

1/ ECAFE, Programming techniques for economic development with special reference to Asia and the Far East: Report by a Group of Experts, Bangkok, 1960. Development Programming Techniques Series, No. 1: p. 33

obras públicas destinadas a preparar el terreno para el cultivo, al abastecimiento de agua, a la construcción de casas para los agricultores, etc., sino también las inversiones para caminos, hospitales, escuelas, etc. Hasta que punto pueden incluirse esas partidas adicionales? Si, por ejemplo, se prevé la construcción de una fábrica transformadora de los productos agrícolas? Debe o no considerarse parte del proyecto de colonización o debe tratarse como proyecto distinto? Problemas similares se plantean cuando la zona está ya colonizada y el proyecto pretende lograr una reforma completa del sistema agrícola a fin de introducir una mayor diversificación.

En general, parece razonable considerar los distintos rubros de inversión como parte del mismo proyecto siempre que propendan a la consecución del objetivo principal de éste. Por lo tanto, es probable que, en la práctica, un "proyecto" tenga un contenido más amplio que el definido anteriormente y que pueda, por ejemplo, abarcar el aprovechamiento de toda una cuenca hidrográfica desde las faldas de los cerros hasta la costa.

En el presente trabajo el análisis se limitará a los proyectos de desarrollo agrícola que exigen considerables inversiones de capital y que se financian parcialmente con fondos fiscales. Ello significa que se excluirán del análisis proyectos tales como la construcción de una fábrica ó de un camino a menos que se justifique su inclusión en un proyecto agrícola más amplio. Implica además que se excluyan los proyectos financiados con fondos privados. La evaluación económica de estos proyectos es efectuada por los empresarios de acuerdo con determinadas reglas que no serán examinadas aquí. La diferencia esencial entre una evaluación pública y una privada estriba en que en la segunda sólo se toman en consideración los intereses de individuos y grupos privados, mientras que en la primera se intenta promover y resguardar el interés de toda la colectividad, así como el de aquellos que se benefician directamente del proyecto. El problema crucial de la evaluación económica de proyectos financiados parcialmente con fondos públicos es el de identificar ese interés colectivo, y es ésta la razón precisa por la cual se han sugerido métodos distintos, y a menudo alternativos, de evaluación.

No se considerarán aquí tampoco los proyectos que atienden a más de una finalidad -llamados proyectos multifuncionales-. Una presa que tiene por objeto regar cierta superficie y generar electricidad simultáneamente es un proyecto bifuncional. Como "la otra finalidad" suele no ser agrícola, el análisis presente se referirá sólo a proyectos unifuncionales que persiguen finalidades agrícolas. A este respecto, conviene señalar que los métodos corrientes de evaluación económica coinciden con la necesidad de separar, en lo posible, los distintos objetivos y costos de un proyecto multifuncional a fin de aplicar a cada parte los métodos más atinados de análisis./1

Evaluación financiera y económica

La evaluación de un proyecto agrícola puede efectuarse a distintos niveles: Al nivel de la finca individual que se beneficia con el proyecto; al

---

1/ Inter-Agency Committee on Water Resources, 1958. Proposed Practices for Economic Analysis on River Basin Projects: Report of sub-Committee on Evaluation Standards. Washington, page 47 et seq.

nivel del organismo que los financia y al nivel nacional. Este último, que supone una apreciación del proyecto desde un amplio punto de vista colectivo, debe constituir la base para la evaluación económica de los proyectos públicos, sin perjuicio de que se efectúan los otros dos tipos de evaluación. De hecho, la evaluación al nivel de la finca es fundamental para determinar, tanto los beneficios que reporta el proyecto a toda la colectividad como la capacidad de pago de los beneficiarios sobre la cual se basará la política de reembolso. La evaluación del proyecto al nivel del organismo financiador será muy importante para determinar la influencia del proyecto sobre el presupuesto fiscal.

Ha ocurrido muchas veces en el pasado y suele suceder todavía ocasionalmente, que se confunda la evaluación sobre bases financieras que se denomina evaluación financiera y la que se realiza desde el punto de vista de toda la colectividad, que se llama evaluación económica. Por lo tanto, parece conveniente precisar someramente ambos conceptos.

El financiamiento de un proyecto de desarrollo es realizado por el gobierno nacional, provincial o municipal generalmente a través de un departamento, de un ministerio o de un organismo especial autónomo o semiautónomo. La evaluación financiera incluye los aspectos siguientes: cómo se efectuará el financiamiento, quién y cómo lo hará, en que gastos se incurrirá para su funcionamiento y qué ingresos se esperan de él; qué tipo de política de pago parece posible, hasta qué punto deberán llevarse esos pagos, en qué plazos etc. Es decir, el análisis financiero tiene por objeto averiguar si los ingresos monetarios que reportará el proyecto bastarán para cubrir los gastos de cuenta corriente y de capital.

Por lo tanto este análisis es muy semejante al que realiza cualquier empresario privado, con dos grandes excepciones. En primer lugar, el empresario privado estará motivado principalmente por el afán de lucro, objetivo que normalmente no interesará ni será buscado por un organismo público. En segundo lugar, será distinta la selección de partidas que se incluirá entre los beneficios del proyecto pues el empresario privado tendrá en cuenta principalmente los beneficios directos de sus inversiones, en tanto que el organismo público debe también considerar los indirectos. Así, por ejemplo, en el caso de una obra de riego, financiada con fondos públicos, lo que paga el beneficiario por el agua será un beneficio directo del proyecto, mientras que el aumento de las recaudaciones fiscales por concepto de impuestos directos e indirectos derivadas del aumento de las actividades y de los ingresos en la región será un beneficio indirecto imputable al organismo que tiene a su cargo el funcionamiento del proyecto. Estos beneficios pueden ser de igual o mayor importancia que los directos.

El análisis financiero de un proyecto de desarrollo agrícola se basa en una serie de evaluaciones al nivel de la finca que tienen por objeto determinar la capacidad de pago (amortización) de los beneficiarios. A su vez esas evaluaciones se fundamentan en encuestas especiales sobre ingresos y gastos en la finca antes de la creación del proyecto y en proyecciones sobre los cambios esperados en los tipos de explotación así como sus repercusiones indirectas. Su finalidad principal es determinar qué proporción del costo del proyecto podrá ser sufragado directamente por los agricultores, por ejemplo mediante el pago por el consumo de aguas en un proyecto de riego.

Para acelerar el trabajo y reducir los costos, sin menoscabo de los resultados, se usa muchas veces los métodos de muestreo en esas encuestas. Como las técnicas de investigación de la empresa agrícola están altamente desarrolladas y su uso se está generalizando en los países menos desarrollados, no es necesario descubrirlas aquí. Sin embargo, es preciso recordar que las encuestas agrícolas sólo dan informaciones sobre la situación actualmente existente en la agricultura, sobre cuya base habrá que preparar planes de desarrollo agrario para estimar la producción, el ingreso y los gastos previstos con los nuevos sistemas de explotación que utilizan más eficientemente los ya mejorados recursos de tierras, aguas y las mayores facilidades de capitales. Estos planes son esenciales no sólo para determinar la capacidad de reintegro de los agricultores sino para orientarlos en el mejoramiento de sus métodos de producción y aprovechamiento óptimo de sus recursos, lo que constituye el fundamento mismo de toda buena formulación para el proyecto de desarrollo en sí.1/

Estos planes de desarrollo agrario tendrán gran influencia sobre la evaluación económica desde el punto de vista nacional y sobre los cálculos de ingresos del organismo financiador. Si es alta la capacidad de pago (amortización) del agricultor y la alcanza en un plazo relativamente breve, los rendimientos financieros por este concepto serán igualmente elevados y vice versa. La evaluación de un proyecto de desarrollo para determinar si es financieramente aceptable, dependerá en alto grado, por lo tanto, de la influencia de éste sobre los ingresos y gastos de las empresas agrícolas respectivas. La rentabilidad financiera podría aumentarse con mayores ingresos fiscales indirectos, tales como recaudaciones tributarias, pero cabe esperar que ellos estarán correlacionados en cierta medida con la situación económica de los agricultores que se benefician con el proyecto. Evidentemente, los cálculos financieros resultarán tanto mejores cuanto mejor se ajuste el proyecto de desarrollo a las indicaciones de una esmerada planificación al nivel de la finca. Esta planificación, por supuesto, debe interpretarse en un sentido amplio, reconociendo plenamente la necesidad de investigaciones y actividades de extensión para lograr una utilización eficaz y rápida de las nuevas instalaciones físicas.

Desde hace algún tiempo viene ganando popularidad la evaluación financiera de los proyectos en los países menos desarrollados.2/ Los gobiernos están muy conscientes de la importancia de la rentabilidad financiera de sus inversiones y han argumentado que es preciso establecer los proyectos de desarrollo sobre esa base. Pero en los últimos años se ha visto que el análisis financiero sólo proporciona parte de la información y no difiere en realidad gran cosa de la evaluación que efectúa el empresario privado. De ahí que la atención de los investigadores particulares y de los gobiernos se haya desplazado paulatinamente hacia un tipo de análisis más integral. Dicho análisis es la evaluación económica, en que se pone de relieve el efecto económico general del proyecto (que puede ser monetario y no monetario), más bien que en sus repercusiones financieras. Como los gobiernos se

1/ FAO, 1958. Methods of Farm Management Investigations, by W.Y. Yang. Agricultural Development Paper No. 64, Rome: page 122 et seq.

2/ United Nations Economic Commission for Asia and the Far East/FAO, 1957. Economic Development and Planning in Asia and the Far East: the Agricultural Sector. Economic Bulletin for Asia and the Far East, 8 (3): page 51.

preocupan del bienestar de la comunidad, el campo que abarca la evaluación económica de los proyectos es mucho más amplio que el de cualquier otro tipo de evaluación. El punto de vista colectivo general "debe tener en cuenta todos los efectos, positivos o negativos, inmediatos o a largo plazo, que presumiblemente sentirán todas las personas y grupos en la zona total de influencia del proyecto". 1/

Aunque un proyecto tenga solidez desde un punto de vista económico, probablemente también la tendrá en lo financiero, y vice-versa; ambos aspectos son distintos y no deben juntarse. La buena planificación rural, por ejemplo, ayudará ciertamente a la factibilidad económica y financiera de un proyecto, pero la preparación de presupuestos pormenorizados, esencial para la evaluación financiera, no tiene tanta atinencia en el análisis económico. Si el gobierno, atendiendo a razones sociales y políticas, decide no aplicar cobros al agua de riego o aplicar una tarifa reducida, a los agricultores que se benefician de una nueva obra de riego, las cuentas financieras se verán fuertemente afectadas. En cambio, la decisión no influirá directamente en la evaluación económica del proyecto, pues el bienestar de la colectividad no se resentirá por el traspaso de una carga (el costo del agua) de un número restricto de agricultores a la colectividad entera. Incluso podría argüirse que ese bienestar se acrecienta por la difusión de la carga.

El presente análisis sólo se referirá a la evaluación económica de proyectos. Por lo tanto, no habrá mayor exámen de la evaluación ni de los problemas que implica, como la política de reintegro asumida frente a los usuarios de un proyecto de desarrollo.

La selección de los criterios de inversión.

Los criterios empleados para evaluar la factibilidad financiera de un proyecto son relativamente simples. Se trata solamente de comparar los ingresos y gastos previstos del proyecto de acuerdo con las mejores estimaciones que de ellos pueda hacerse. Aunque puede haber problemas con respecto a lo que exactamente debe incluirse como ingresos y como gastos, su solución no presenta grandes dificultades.

Mucho más complicado es llegar a un acuerdo sobre la metodología que debe emplearse en la evaluación económica de proyectos y ello porque todavía no hay consenso sobre las normas que deben guiar las decisiones de inversión pública.

Los criterios de inversión sugeridos hasta ahora pueden agruparse en la forma siguiente:

a. debe elegirse el proyecto de desarrollo sobre la base de su efecto en el ingreso nacional;

b. la selección debe apoyarse no sólo en los efectos del proyecto sobre el ingreso, sino también sobre otros aspectos como empleo, distribución del ingreso, balance de pagos, coeficiente de ahorro, etc.;

1/ Inter-Agency Committee on Water Resourses, 195 , pag. 6

c. los efectos del proyecto sobre la formación de capital u alguna otra variable estratégica deben preferirse al ingreso como criterio de inversión.

La diferencia entre los tres criterios puede parecer un tanto sutil. Las tres tienden, en realidad, a elevar el ingreso al máximo, aunque en grado distinto y en diferentes épocas. En la práctica, sin embargo, cada una origina una modalidad de inversión bien diferente, por lo cual conviene examinarlas a las tres.

Ese análisis se justifica no sólo porque indica cuales son los criterios de inversión, sino porque la elección racional de una de ellas sólo es posible en el marco de un plan general de desarrollo. Cuando hay buenos planes, la elección está contenida en ellos. Sin embargo, esta condición no es común, pese a los esfuerzos desplegados por los gobiernos para lograr este objetivo. En esos casos la elección deberá hacerse en forma especial.

Más adelante se harán algunas sugerencias sobre este particular, que se fundan en consideraciones empíricas y que podrían ayudar a cumplir la aspiración, expresada en tantos círculos, de mejorar la distribución de los fondos públicos. Esas ideas sólo se expresarán después de analizar los muchos problemas y repercusiones de la evaluación económica y así no parecerán tan arbitrarias.

Las razones fundamentales que explican por qué no puede efectuarse una elección racional de criterios de inversión dentro de una programación parcial, es decir sin un plan general, se apreciarán mejor si se hace un esquema resumido de los aspectos principales de ese plan.

Los textos recientes sobre las técnicas de la programación general discrepan en cuanto a las etapas que supone la preparación de un plan y su secuencia lógica. Por ejemplo, algunos autores abogan por la programación "desde arriba"/1, práctica que emplean algunas oficinas de planificación;/2 otras prefieren la programación "desde abajo"/3 y por último, otros lo que podría llamarse un convenio intermedio/4. Sin embargo, hay bastante acuerdo sobre la necesidad de establecer, en alguna etapa del proceso de programación, una especie de marco en que se encuadrarán las principales decisiones de política.

Pueden emplearse diversos métodos para construir ese marco del plan, pero la mayoría de ellos descansan en algún modelo econométrico simple, con solo algunas variables endógenas y exógenas y algunos pocos parámetros/5. Este análisis, sin embargo, no se ocupará directamente de la

---

1/ Tinbergen, J. 1958. The Design of Development. Baltimore, John Kopkins; United Nations Economic Commission for Africa, 1959. Problems Concerning Techniques of Development Programming in African Countries. Addis Ababa; ECAFE, 1960

2/ Netherland Central Planning Bureau, 1956. Scope and Methods of the Central Planning Bureau. The Hague; Fei, J.C.H. and Ranis, G. 1960. A Study of Planning Methodology, with Special Reference to Pakistan's Second Five-Year Plan. Karachi, Institute of Development Economics.

3/ Frisch, R. 1959. Generalities on Planning, Industria. Milan, Oct. Dec.

4/ Stone, J.R.N. 1961. An Econometric Model of Growth: The British Economy in Ten Years' Time. Discovery, 22.

5/ Fey, J.C.H. and Ranis, G. 1960; Goreux, L.M. 1961. Economic Growth and Commodity Projections. Monthly Bulletin of Agricultural Economics and

descripción de esos métodos y medidas. Lo que sí deberá destacar, es que, durante la construcción del marco del plan, las autoridades planificadoras habrán de indicar cuales son los objetivos específicos de éste. Habitualmente se postula como objetivo último del desarrollo, determinada tasa de aumento del ingreso nacional. Si éste fuese el objetivo único, o el primordial, se llegaría a un principio orientador o criterio de inversión muy preciso.

Sin embargo, a menudo las autoridades planificadoras señalan más de un objetivo específico, entre los cuales se cuentan aumento del empleo, mejoramiento del balance de pagos, mejor distribución del ingreso, aumento en la tasa de ahorro, etc. La lógica económica exige que estos objetivos diferentes sean compatibles entre sí, por lo menos dentro de límites adecuados de realización. Los diferentes objetivos (ingreso y otros) deberán expresarse en términos cuantitativos, y deberá intentarse alcanzarlos hasta donde sea posible. Por lo tanto, de la estructura del plan surgen diversos criterios de inversión.

Finalmente, es posible que el objetivo específico del plan sea maximizar el ingreso a largo plazo, y que se consiga este elevando al máximo la tasa de formación de capital u otra variable estratégica en el corto plazo. En este caso, el ingreso corriente y otros efectos de los proyectos quizás queden en lo que podríamos llamar una posición residual. Esta decisión daría orígen a una nueva gama de criterios de inversión.

Las decisiones adoptadas al formular el marco del plan afectará a la estrategia que habrá de adoptarse en las etapas de programación sectorial y regional, especialmente cuando se esté estableciendo el programa específico de inversión para el sector público y la política económica y financiera que regirá a los inversionistas privados. Para este objeto se han sugerido las técnicas de programación lineal/1. Evidentemente, los objetivos específicos del desarrollo que se han seleccionado influirán sobre la disposición del modelo de programación lineal.

El mejor enfoque de la programación lineal es la aplicación de los métodos expuestos en estas notas al análisis económico de los proyectos individuales de desarrollo. Si bien es efectivo que los modelos de programación lineal sólo pueden ponerse en práctica después de establecer los objetivos del plan de desarrollo, lo mismo sucedería en el caso de aplicar métodos más simples de evaluar proyectos. Se confirma así la opinión de los criterios de inversión para análisis económico de diversos proyectos pueden seleccionarse mejor dentro del marco de un plan global/2. Sin este plan global es posible encarar adecuadamente una selección racional basándose en la política socioeconómica general del gobierno.

1/ Chenery, H.B.1958. Development Policies and Programa. Economic Bulletin for Latin America, 3 (1); Chenery H.B. and Clark, P.G. 1959. Interindustry Economcis, New York, Wiley (especially Chapter IV).

2/ Marrama, V. 1956. Problems of Overall and Agricultural Programming. Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics (FAO), 5(8).

El sistema tradicional de costo y beneficios

Quizás parezca extraño que se llame "tradicional" a un método de análisis económico de proyectos que sólo tiene algunos años de vida. El método de costos y beneficios se ha elaborado principalmente en los Estados Unidos/1. En 1946, el Federal Inter-Agency River Basin Committee designó un subcomité de beneficios y costos para que formulase principios y procedimientos aceptables para determinar los beneficios y costos de los proyectos de aprovechamiento de recursos hidráulicos. El subcomité entregó un informe en mayo de 1950, que se ha dado en llamar Libro Verde y que se publicó nuevamente, con algunas modificaciones menores en mayo de 1958 /2.

En la actualidad, este informe es la base de la evaluación económica de los proyectos para el aprovechamiento de las cuencas fluviales en los Estados Unidos. Aunque la historia del análisis económico de proyectos en ese país data de la ley de rehabilitación de 1902 y de la ley sobre control de inundaciones de 1936, es concenso general que sólo en 1950 se estableció un procedimiento determinado en esta materia. Sin embargo, su aceptación ha sido tan amplia en los Estados Unidos y en el extranjero que la denominación de "tradicional" parece justificada.

En conformidad con este método, los proyectos de desarrollo se evalúan exclusivamente sobre la base de su efecto sobre el ingreso nacional. Es beneficio lo que añade al ingreso nacional (por ejemplo, el aumento de bienes y servicios resultante de los proyectos); es costo lo que se resta al ingreso (por ejemplo, los bienes y servicios que la comunidad en su conjunto debe sacrificar para emprender y operar el proyecto).

El Libro Verde define los costos y beneficios en esta forma:

- Costo del proyecto es el valor de los bienes y servicios (tierra, trabajo y materiales) empleados para establecer, conservar y operar el proyecto, incluyendo los efectos adversos netos inducidos;
- Costos complementarios son el valor de los bienes y servicios necesarios para poner en uso o venta los productos o servicios inmediatos del proyecto, (por ejemplo, el costo de un sistema de canales terciarios para distribuir agua desde la compuerta de la finca hasta determinadas tierras; insumos adicionales de mano de obra y de fertilizantes. etc.);
- Beneficios primarios son el valor de los productos o servicios que son el resultado directo del proyecto (por ejemplo: aumento de los insumos, deducidos los costos asociados en que tuvo que incurrirse para lograr ese aumento.
- Beneficios secundarios son los valores agregados al valor de los beneficios primarios, es decir, el aumento en los ingresos netos en actividades que se originan en el proyecto, o que son inducidas por él, y que excedan i) los costos adicionales incurridos en esas actividades,

1/ Regan, M.M. and Greenshields, E.L. 1951. Benefit-cost Analysis of Resources Development Programs. Journal of Farm Economics.

2/ Inter-Agency Committee on Water Resources, 1958.

y ii) los beneficios secundarios netos atribuibles a esas actividades aún sin el proyecto que se examina.

Los beneficios y costos de proyectos se presentan en diversas formas físicas, en épocas diferentes y durante períodos de diversa duración. Será preciso medir estos efectos sobre una base común, para permitir la comparación de los beneficios y los costos en un proyecto determinado, y la comparación entre diversos proyectos. El medio más aceptado y ventajoso para hacerlo es la unidad monetaria. Los standars generales de medición deben tener en cuenta: a) niveles de precios; b) descuento por riesgos; c) tasa de interés, que traduce los efectos del proyecto sobre una base común de tiempo, y d) la selección de un periodo de análisis para el proyecto.

En el Libro Verde aparece una reseña detallada de los problemas que de aquí surgen. Parece suficiente que en este estudio se haga referencia sólo a las conclusiones y recomendaciones principales que esa obra señala.

Ellas son:

a. En relación con los precios, deberán emplearse los que se espera que prevalezcan en la época en que se incurra en los costos y se obtengan los beneficios. Los precios proyectados deberán emplearse como base para la evaluación de los beneficios de los proyectos (tanto primarios como secundarios), así como de todos los costos de operación, conservación, reposición, y construcciones e instalaciones diferidas, mientras los precios actuales deberán emplearse para estimar los costos de construcción e instalación en que se incurrirá en el periodo inicial. Si el proyecto bajo examen llega a tener una influencia sustancia en los precios, deberá tenerse en cuenta este hecho.

b. Deberán considerarse los riesgos previsibles deduciéndolos de los beneficios y añadiéndolos a los costos de los proyectos. Los márgenes para contingencias y riesgos imprevistos en la acumulación de beneficios deberán establecerse indirectamente: por ejemplo, usando estimaciones moderadas de los beneficios netos.

c. Las estimaciones de los beneficios y costos que devengarán en momentos diferentes deberán hacerse comparables ajustándolos a una base uniforme por el uso de intereses proyectados a largo plazo. Apartándonos del problema de la selección de una tasa de interés, que dependerá de circunstancias locales y otras/1, disponemos de dos métodos para establecer una base uniforme de comparación -el método del valor actual, que consiste en sumar todos los beneficios y costos futuros debidamente descontados y el método de amortización anual, que consiste en convertir los costos de construcción e instalación a un equivalente anual. Los Cuadros 1 y 2 muestran cómo calcular por el primer método el valor actual de los beneficios que devengarán en una fecha futura y cómo calcular por el segundo método, el equivalente anual de los costos de construcción. Por ejemplo,

---

1/ Krutilla, J.V. and Eckstein, O. 1958. Multiple-Purpose River Development. Baltimore, John Hopkins (especialmente el capítulo IV).

CUADRO No. 1 Valor actual $1/(1 = i)^n$ (Tasa i)

Años No.	4%	5%	6%	6½%	7%	7½%	8%	10%
1	.962	.952	.943	.939	.935	.930	.926	.909
2	.925	.907	.890	.882	.873	.865	.857	.826
3	.889	.864	.840	.828	.816	.805	.794	.751
4	.885	.823	.792	.777	.763	.749	.735	.683
5	.822	.784	.747	.730	.713	.697	.681	.621
6	.790	.746	.705	.685	.666	.648	.630	.564
7	.760	.711	.665	.644	.623	.603	.583	.513
8	.731	.677	.627	.604	.582	.561	.540	.467
9	.703	.645	.592	.567	.544	.522	.500	.424
10	.676	.614	.558	.533	.508	.485	.463	.386
15	.555	.481	.417	.389	.362	.338	.315	.239
20	.456	.377	.312	.284	.258	.235	.215	.149
25	.375	.295	.233	.207	.184	.164	.146	.092
30	.308	.231	.174	.151	.131	.114	.099	.057
40	.208	.142	.097	.081	.067	.055	.046	.022
50	.141	1087	.054	.043	.034	.027	.021	.009

Fuente: Curso EDI/FAO, BIRF, Washington, Junio de 1961

CUADRO No. 2 Valor actual de una anualidad $[1 = (1 = i)^{-n}]/1$ (Tasa i)

Años No.	4%	5%	6%	6½%	7%	7½%	8%	10%
1	.962	.952	.943	.939	.935	.930	0.926	0.909
2	1.886	1.859	1.833	1.821	1.808	1.796	1.783	1.736
3	2.775	2.723	2.673	2.648	2.624	2.601	2.577	2.487
4	3.630	3.546	3.465	3.426	3.387	3.349	3.312	3.170
5	4.452	4.329	4.212	4.156	4.100	4.046	3.993	3.791
6	5.242	5.076	4.917	4.841	4.767	4.694	4.623	4.355
7	6.002	5.786	5.582	5.485	5.389	5.297	5.206	4.868
8	6.733	6.463	6.210	6.089	5.971	5.857	5.747	5.335
9	7.435	7.108	6.802	6.656	6.515	6.379	6.247	5.759
10	8.111	7.722	7.360	7.189	7.024	6.864	6.710	6.145
15	11.118	10.380	9.712	9.403	9.108	8.827	8.559	7.606
20	13.590	12.462	11.470	11.019	10.594	10.194	9.818	8.514
25	15.622	14.094	12.783	12.198	11.654	11.147	10.675	9.077
30	17.292	15.372	13.765	13.059	12.409	11.810	11.258	9.427
40	19.793	17.159	15.046	14.146	13.332	12.594	11.925	9.779
50	21.482	18.256	15.762	14.725	13.801	12.975	12.233	9.915

Fuente: Curso EDI/FAO

los beneficios de 100 dólares con vencimiento a los cinco años e interés de 7 porciento, valen hoy 71.30 dólares (Cuadro No. 1). Los costos de construcción de 1.000 dólares para un proyecto con cinco años de duración al 5 porciento de interés arrojan un equivalente anual de 231 dólares (1.000 dólares divididos por 4.329 en el Cuadro No. 2) Aunque los dos métodos dan los mismos resultados, el Libro Verde parece preferir el segundo/1.

d. El periodo máximo de análisis deberá ser la vida económica prevista del proyecto o de sus diferentes partes. El período de evaluación, sin embargo, no deberá exceder los 100 años, y en aquellos casos en que la obsolesencia tendrá influencia sustancial, podrá establecerse una reducción del límite superior a, digamos, unos cincuenta años. Los márgenes para rezagos deberán basarse en el valor previsto en usos ajenos al proyecto, a fines del período de análisis.

Aunque la evaluación económica de los proyectos de desarrollo deberá basarse en efectos tangibles, como los susceptibles de medirse en términos monetarios, deberá atender también a los efectos intangibles que no pueden medirse en esa forma. El Libro Verde recomienda que una descripción minuciosa de estos últimos, ya que no deberá desestimarseles ni disminuírseles. En algunos casos, los beneficios intangibles pueden incluir efectos como la consolidación de la seguridad nacional o de las economías regionales al fomentar una mayor dispersión de la industria, posibilidades de nuevas viviendas, nuevas inversiones y nuevos empleos, etc; los costos intangibles pueden incluir efectos como la pérdida posible de un lugar histórico o de interés panorámico al construirse alguna presa proyectada. Este tipo de costos se encararon, por ejemplo, al construirse la presa de Aswam, a comienzos del siglo; el embalse cubrió importantes templos faraónicos. Un caso similar es el de la Presa Elevada de Aswam, que cubrirá el emplazamiento de los antiguos templos de Abu Simbel, el costo de algunos de ellos pudo evaluarse, sin embargo, puesto que existe el proyecto ya aprobado de alzar los templos hasta el nivel de las márgenes del nuevo embalse.

En el método de costo y beneficio, los proyectos se justifican economicamente cuando los beneficios totales evaluados, sin costos complementarios, exceden los costos evaluados totales del proyecto; es decir, cuando la relación beneficio-costo es superior a la unidad; y la escala óptima se obtiene encontrando un punto en que el excedente de los beneficios sobre los precios llegue al máximo, o en caso de discontinuidades tecnológicas, en que se aproxime a él. El Cuadro No. 3 ilustra la determinación de la escala económica de desarrollo extraída del informe provisional de planificación del proyecto de embalse Shihmen en Taiwan. El problema estribaba en establecer la altura óptima de la presa, estimando los costos a distintos niveles y los beneficios con respecto al potencial de riego, generación de energía, prevención de inundaciones y suministro de agua. La altura seleccionada de 125 pies es la que se espera garantice la mayor diferencia posible entre beneficios netos y costos.

1/ Inter-Agency Committee on Water Resorces, 1958: páginas 17-18

CUADRO No. 3 Proyecto de embalse de Shihmen, Taiwan: comparación de costos y beneficios anuales

(En miles de nuevos dólares de Taiwan)

Altura de la presa (metros)	Beneficios B	Cambio en los benef.	Costos C	Cambio en los costos	Beneficios Netos(B=C)	Cuociente de Benef./Costo B/C	Cuociente del Camb.en los benef. y el camb. en los costos
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
135	126.900		80.600		46.300	1.574	
		2.680		3.600			0.744
130	124.220		77.000		47.220	1.613	
		2.790		3.331			0.838
125	121.430		73.669		47.761	1.649	
		5.080		3.777			1.345
120	116.350		69.892		46.458	1.665	
		5.200		3.639			1.429
115	111.150		66.253		44.897	1.677	
		9.230		3.753			2.459
110	101.920		62.500		39.420	1.631	
		13.380		3.700			3.616
105	88.540		58.800		29.740	1.505	

Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente, 1957. Desarrollo Economico y Planificación en Asia y el Lejano Oriente. Boletín Economico para Asia y el Lejano Oriente, 8 (3).

Las observaciones anteriores no indican necesariamente que la comparación del valor económico relativo de proyectos justificados deba hacerse sobre los montos respectivos del excedente de los beneficios sobre los costos. Este tipo de comparación produciría los mayores beneficios netos, pero no suministraría una comparación de los costos relativos necesarios para alcanzar estos beneficios. Aparecerían igualmente ventajosos dos proyectos que brindasen igual excedente de beneficios, aunque el costo de uno fuese varias veces mayor que el del otro. Si los fondos destinados a proyectos de desarrollo público fuesen ilimitados, esto a fin de cuentas, no tendría importancia, pero habitualmente dichos fondos son limitados. La comparación adecuada entre proyectos optativos debería basarse, por lo tanto, sobre la relación entre los beneficios y los costos agregados o sus equivalentes anuales. Esta comparación se efectuará en lo posible entre proyectos de tamaño optimo. La relación entre beneficios y costos refleja los valores de los costos y de los beneficios y es la base que se recomienda para comparar proyectos. En los casos corrientes, la ventaja relativa de varios proyectos cuyos beneficios netos están a un nivel máximo, puede indicarse satisfactoriamente comparando las respectivas relaciones entre beneficios y costos del proyecto/1.

El Cuadro No. 4 indica el tipo de costos y beneficios tangibles que probablemente presente un proyecto de riego. Se supone que el proyecto ha llegado a su tamaño optimo. Se observará que la relación beneficio-costo es bastante mayor que la unidad.

Aplicación del análisis de beneficio-costo y los problemas que suscita

En los Estados Unidos, todos los informes sobre aprovechamiento de recursos hidráulicos incluyen una sección dedicada a la evaluación economica. Los cuadros, 5,6 y 7 resumen los resultados de tal evaluación para tres proyectos de riego en los Estados Unidos. La evaluación se basa en los beneficios directos e indirectos, aún cuando la relación entre los beneficios directos y los costos aparece separadamente y parece constituir la prueba definitiva de que un proyecto es economicamente factible. El proyecto para la presa Chief Joseph, que aparece en el Cuadro No. 5, era satisfactorio desde este punto de vista, pero no así en los dos proyectos expuestos en los Cuadros 6 y 7 cuyos resultados parecen ser débiles. Aparentemente, el proyecto de Arkanzas se rechazó por presentar perspectivas economicas poco satisfactorias.

El sistema para evaluar costos y beneficios se extendió rápidamente desde su lugar de orígen, los Estados Unidos, a otros países y fué aceptado ampliamente por las Naciones Unidas y los organismos especializados vinculados más directamente a los proyectos de desarrollo./2 La FAO ha incluído este sistema, dándole gran importancia, en los programas de estudios de sus Centros de Capacitación para la evaluación económica y finan-

1/ Inter-Agency Committee on Water Resorces, 1958: pp. 16

2/ United Nations, Dept. of Economic and Social Affairs, 1958. Integrate River Basin Development: Report by a Panel of Experts. New York; United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, 1955. Multiple Purpose River Basin Development Part I - Manual of River Basin Planning. New York; United Nations Economic Commission for Latin America, 1958 Manual on Economic Development Projects, Mexico.

ciera de planes de proyectos agrícolas, que iniciaron su tarea en Lahore, Pakistán Occidental, en 1951./1

Uno de estos cursos de capacitación para los países mediterráneos se efectuó en Ankara en 1951, y otro para los países árabes en el Cairo, en 1954. Además, la FAO ha aplicado el sistema de costos y beneficios para evaluar una parte del proyecto de riego Ganges-Kobadak, que contó y cuenta con la ayuda del programa de Asistencia Técnica y que se inauguró en 1961/2. El cuadro 8 señala los aspectos principales del análisis de costo y beneficio que se efectuó para ese proyecto. A primera vista, las posibilidades económicas del proyecto no parecen alentadoras, especialmente si suponemos que la totalidad de los beneficios del riego sólo comenzarán a materializarse después de 20 años. Si fuese posible acortar ese período, la relación beneficio-costo mejoraría algo. Cabe señalar, sin embargo, que en ese caso especial no se intentó estimar los beneficios secundarios. Su inclusión quizás hubiera hecho que el proyecto apareciese economicamente más factible como se muestra claramente en los cuadros 6 y 7.

La aplicación del método de costo-beneficio a pesar de su aparente simplicidad, origina numerosos problemas. Los aspectos más inciertos son i) la importancia efectiva del análisis económico; ii) grado de cooperación entre los economistas que evalúan y otros técnicos; iii) ventajas o desventajas de incluir los beneficios secundarios; iv) necesidad de diferenciar los costos sociales de los monetarios y el problema consiguiente de los precios de cuenta; v) alcance de la comparación de los proyectos y el problema conexo de establecer un orden de prioridad; vi) posibilidad de aplicar el método de diversos tipos de proyectos y a grupos de proyectos en países con diferentes grados de desarrollo.

Cada uno de estos puntos parece requerir que se le trate separadamente, si se busca esclarecer los problemas que contienen.

Importancia del análisis económico

Aún subsiste entre los técnicos tales como ingenieros, agrónomos, expertos en suelos, etc., la creencia de que el análisis económico no tiene una importancia fundamental. Estiman que si el proyecto está bien concebido desde un punto de vista técnico, con el tiempo llegará a una producción adicional que justificará el costo y que, por lo tanto, es aconsejable ejecutarlo. Más aún, aunque los costos pueden evaluarse con exactitud aceptable, los beneficios a menudo son tan dispersos y difíciles de expresar en términos monetarios, que existe una tendencia inherente a atribuirles, ya sea, un valor inferior o uno superior al real. Y como los economistas que evalúan proyectos a menudo se hayan divididos con respecto a lo que

1/ Marrama, V.1956; idem,1957. Problémes theóriques de l'évaluation économique des plans et projets de développement régional. Economie rural 32; United Nations, FAO 1951. Formulation and Economic Appraisal of Development Projects. New York.

2/ FAO, 1959. Report to the Government of Pakistan on Some Economic Aspects of the Ganges-Kobadak Irrigation Development Scheme, by E.L. Greenshields, FAO/TA Report No. 1044, Rome.

CUADRO No. 4 Determinación y comparación de costos y beneficios de un proyecto de riego de 200.000 acres de cultivo, que afecta a 30.000 familias agrícolas en un país asiático.

Renglones de costo y beneficio	Monto estimado	Monto convertido sobre una base anual	
	..... 1.000 dólares.....		
Inversión de capital	Vida útil en años	Inversión Original	Amortización e Interés
-Terraplén de tierras, obras de toma y canales de aducción	50	1.000	47
-Movimiento de tierra, canales principales, secundarios y de avenamiento	30	9.000	520
-Embalses de tierra	100	1.800	73
-Reguladores y distribuidores, con inclusión del transp. y las obr. civiles	25	2.000	128
-Puentes y estructuras	100	2.000	82
-Centrales eléctricas y de bombeo	50	8.000	372
-Otras inversiones	30	2.000	116
INVERSION INICIAL TOTAL	===	25.800	1.338
			Solamente interés
-Tierra que deberá quitarse a la producción para construir las obras de riego = 4.000 acres		1.200	48
-Otros costos:			
Reparaciones mayores de todo tipo, cada 10 años		4.000	333
Operación y conservación anual		1.000	1.000
COSTOS ANUALES TOTALES (TANGIBLES, PRIMARIOS)		===	2.719
-Beneficios:			
Cultivos que regarán = 188.000 acres			
Valor de los cultivos: actual		37.000	37.000
después del riego		65.000	65.000
aumento		28.000	28.000
Costos asociados en que incurrieron los agricultores, deducidos		8.000	8.000
BENEFICIOS TOTALES ANUALES (TANGIBLES, PRIMARIOS)		===	20.000
Exceso de beneficios anuales sobre los costos		===	17.281
Razón de beneficio/costo		===	7.4 : 1

Fuente: FAO, 1958. "Methods of Farm Management Investigations, by W.Y. Yang. FAO "Agricultural Development Paper No. 64, Rome: page 205

CUADRO No. 5 Estados Unidos: Beneficios y costos del proyecto de la presa de Chief Jeseph; etapa inicial

	.....dólares.....	
Beneficios:		
-Beneficios directos		508.600
-Beneficios indirectos:		
.Derivados	494.400	
.Inducidos	300.000	
T o t a l		794.400
-Beneficios públicos		
.Mayores oportunidades de colonización	191.000	
.Mejores servicios para la comunidad	61.000	
T o t a l		252.000
Beneficios totales del riego		1.555.000
.Ajustados por desfasamiento del desarrollo: 88.5% (10 años, actualizados al 2¼ porciento)		1.376.200
.Pérdidas de peces y animales salvajes		400
Beneficios anuales netos		1.375.800
Costos		
-Inversión federal neta		5.624.000
-Costo anual de la inversión 2½ porciento, 100 años)		153.600
-Operación, conservación, reposición y cargos por bombeo de agua		77.700
Costos anuales totales		231.300
Razón de beneficio = costo		5.95
Razón de beneficios directos y costos		1.94

Fuente: Eckstein, O. 1961. Water Resource Development. Cambridge, Mass. Harvar University Press: página 222.

CUADRO No. 6 Estados Unidos: Análisis de Beneficio-Costo del Proyecto de Riego de Ainsworth

Inversión pública	Costo o valor ...dólares...
-Presa y embalse	5.349.200
-Canal	14.035.000
-Instalaciones de bombeo, líneas, etc.	94.700
-Derivaciones laterales	5.655.300
-Obras de avenamiento	599.000
-Instalaciones varias	176.000
Sub-total	25.909.200
-Peces y animales salvajes	10.000
-Esparcimiento	14.800
Costo total de construcción	25.934.000
-Interés durante la construcción	964.600
-Costo económico de la energía para bombeo	109.000
Costo total de inversión	27.007.600
Costos anuales	
-Promedio de costo de inversión anual equivalente	737.600
-Operación, conservación y reposición anual	79.600
.Riego	78.100
.Esparcimiento	1.500
Costos totales anuales	818.200
Beneficios anuales:	
-Beneficios directos	
.Riego	688.500
.Peces y animales salvajes	14.600
.Esparcimiento	4.600
.Disminución de la contaminación	300
Sub-total, beneficios directos	708.000
-Beneficios indirectos	
.Riego, indirectos	673.300
.Riego, públicos	383.500
Subtotal, beneficios indirectos	1.056.800
Total beneficios	1.764.800
Razones de beneficio-costo	
-Beneficios totales	2.16
-Beneficios directos solamente	0.87

Fuente: United States Government. Report on Ainsworth Unit, Nebraska, of Missouri River Basin Project. House Doc. 331: page 104-5

CUADRO No. 7 Estados Unidos: Beneficios y Costos del Proyecto de riego de Frying Pan, Arkansas

		.....dólares.....
Beneficios:		
-Aumento anual en el ingreso bruto de las fincas		2.368.200
-Aumento anual en los costos de las fincas:		
.Costo de inversión en las fincas	9.800	
.Costo de operación de las fincas	1.293.600	
Costos complementarios totales		1.303.400
-Beneficio anual directo para los agricultores		1.064.800
-Beneficio anual directo para otros (interés y salarios)		436.500
Beneficio anual directo total		1.501.300
-Beneficio anual indirecto:		
.De gastos de las fincas (inducidos)		361.300
.De elaboración y comercialización (derivados)		1.476.200
Beneficio anual indirecto total		1.837.500
Beneficios anuales totales		3.338.800
Costos:		
-Inversión de riego asignada		59.930.000
-Costo anual de la inversión (Interés al 2¾ porciento, vida económica de 100 años)		1.636.800
-Costo anual de operación, conservación y reposición		76.080
Costos anuales totales		1.712.880
-Razón de beneficio-costo		1.95
-Razón de beneficios directos y costos		0.88

Fuente: Eckstein, O. 1961: pp. 225

CUADRO No. 8 Análisis de Beneficio-Costo de la primera fase del proyecto de riego Ganges-Kobadak, Unidad Kushtia (en miles de rupias)

		EQUIVALENTE ANUAL
Beneficios (suponiendo que se llegue al riego completo en 20 años)		
-Aumento en el valor bruto del producto		19.455
-Costos complementarios:		
.gastos de los cultivadores	2.960	
.trabajo familiar	2.115	5.075
Beneficios netos		14.380
Costos:		
-Costo del capital		8.673
-Pérdidas de producción en la tierra destinada al proyecto		2.123
-Operación y conservación:		
.excavaciones	1.059	
.energía	3.297	
.instalaciones de bombeo y canales principales	1.440	
.instalaciones agrícolas	116	
.bloque de la aldea	2.085	7.997
Costos totales		18.793
Razón de beneficio-costo		0.76: 1.00
Hipótesis optativas		
1. Suponiendo que se llegue al riego total en 10 años Razón de beneficio-costo		0.95: 1.00
2. Suponiendo que se llegue al riego total en 5 años Razón de beneficio-costo		1.04: 1.00

Fuente: FAO, 1959. Report to the Government of Pakistan on Some Economic Aspects of the Ganges-Kobadak Irrigation Development Scheme, por E.L. Greenshields. FAO/TA Report No. 1044, Rome.

debe incluirse en los costos y beneficios, o a la forma de encararlos, el resultado de sus análisis, a los ojos de esos técnicos, no parece concluyente para decidir la aceptación o el rechazo de un proyecto. Los economistas están conscientes de esta situación. Sin embargo, afirman que los aspectos económicos de los proyectos de desarrollo no pueden desestimarse si es que es necesario hacer una selección entre dos o más alternativas de proyectos para lograr un objetivo definido sobre todo si desde el punto de vista técnico, estas presentan estas ventajas similares. Tal elección constituye un deber ineludible de las autoridades planificadoras sobre todo si disponen de recursos de inversión limitados. Por lo tanto, el problema está en llegar a un acuerdo sobre algún procedimiento que pueda aplicarse en todos los casos, y en determinar los límites de esa aplicación, en lugar de estar discutiendo sobre los méritos de la evaluación económica en sí.

Ningún economista puede negar que quizás esté justificado adoptar algunas decisiones de inversión sobre la base de consideraciones no económicas. A su vez, el técnico admite que las consideraciones económicas constituyen una ayuda valiosa para llegar a decisiones subsiguientes en ese mismo campo. Así, por ejemplo, suponiendo que se decide sobre una base no económica entre dos proyectos optativos dentro del mismo sector o región; la evaluación económica puede constituir un complemento indispensable a los estudios técnicos cuando tenga que decidirse entre dos modalidades distintas del mismo proyecto. Pero aún suponiendo que se elija determinada modalidad a través de consideraciones no económicas, siempre habrá muchas posibilidades de aplicar el análisis económico al tomar otras decisiones subsidiarias. A raíz de las desastrosas inundaciones de 1953, por ejemplo, los Países Bajos decidieron reconstruir los diques basándose en consideraciones no económicas, pero la decisión subsiguiente respecto a la altura que se les daría se basó principalmente en un análisis de beneficio-costo/1.

En otros casos, parece ser que las consideraciones económicas no se tomaron en cuenta adicionadamente a ningun nivel, con resultados que provocaron ciertas críticas. Así, cuando se estudio el proyecto de riego y energía eléctrica de Bhakra Nangal en el norte de la India, la decisión de emprenderlo se vió afectada sustancialmente por consideraciones no económicas. "Además de las ventajas de fomentar el desarrollo de la región, sin entrar en consideraciones profundas de costos y utilidades, el proyecto del Bhakra Nangal ha llevado esperanzas y confianza a millones de personas desarraigadas por la división de la India, y a quienes fué preciso rehabilitar en esta región. Incluso si se demostrase desde el punto de vista económico, que podrían haberse obtenido mejores resultados en cuanto a riego y energía eléctrica con el mismo costo en otra región de la India, la consideración expresada anteriormente hubiese justificado la elección de este proyecto, prefiriéndolo a otros"/2.

Esta cita está tomada de la obra de un economista. Debería agregarse que, en el caso del proyecto de Bhakra, no parece haber existido muchas posibilidades de elección con respecto al diseño mismo. Pero sí las había

---

1/ Dantzig, D. van. 1956. Economic Decision Problem for Flood Prevention. Econometrics 23 (3)

2/ Raj. K.N. 1960. Some Economic Aspects of the Bhakra Nangal Project. Bombay, Asia Publishing House: page 125.

con respecto a la utilización del "producto" de la inversión, es decir, del agua, especialmente en relación con la forma de distribuírla entre las demandas competitivas de riego y energía. Evidentemente, este aspecto requería establecer ciertos juicios sobre su valor relativo desde el punto de vista económico, lo que aparentemente se omitió.

Cooperación de economistas y técnicos

La importancia de la evaluación económica de los proyectos de desarrollo se está reconociendo gradualmente. Sin embargo, esta evaluación sólo será totalmente fructífera cuando se llegue a una estrecha cooperación entre los economistas y los técnicos. Para alcanzarla, es requisito previo que los técnicos y los funcionarios gubernamentales modifiquen su actitud hacia los aspectos económicos de los proyectos. Se ha dicho, y con razón, que una de las principales funciones de la administración en el gobierno es fomentar la cooperación entre técnicos y economistas. Ambos son indispensables en casi todos los niveles del desarrollo y programación de los proyectos.

No es éste el lugar para discutir cuales son los detalles técnicos de un proyecto de desarrollo que deben investigarse y cómo deben aparecer en los planos, pero quizás sea necesario destacar que no debe desestimarse aspecto alguno del proyecto. Ha sucedido a menudo que se ha dado importancia indebida a algunos de ellos, mientras se ha omitido la investigación cuidadosa de otros. La experiencia enseña que en los proyectos de riego, el estudio y la experimentación se han concentrado principalmente en la ingeniería del proyecto, dedicando muy poca atención a las fincas que lo aprovecharán. A menudo se construyen las principales obras de ingeniería (presas y canales primarios y secundarios) dejando a los propios agricultores la tarea de diseñar y construir los canales terciarios y otros, de nivelar sus tierras en caso de ser necesario y de ejecutar otras obras locales de ingeniería para las que carecían de preparación y que, por lo tanto, eran incapaces de ejecutar. A menudo se ha desestimado también el aspecto agronómico del proyecto. En esta conducta está implícita la hipótesis de que los agricultores aprovecharán inmediatamente los nuevos servicios, lo que a menudo no es así. Actualmente, en la India se aprovecha menos del 75% del potencial de riego que proporcionan los proyectos ejecutados. En otros casos, el porcentaje de utilización parece ser muy inferior. Es dificil decir hasta qué punto este desaprovechamiento de los servicios existentes se debe a la falta de atención a los problemas de las fincas y a los aspectos agronómicos de los proyectos, aunque las pruebas parecen señalar en esa dirección. En Sardinia (Italia), el proyecto de Flumendosa, destinado al desarrollo de la planicie de Campidano mediante el riego y la transformación básica de la agricultura, parece haber sufrido seriamente por la falta virtual de inversión dedicada a enseñar a los agricultores a utilizar el agua, a cambiar sus modalidades de cultivo y a desplegar otras actividades necesarias para que la inversión fructificase. Se descuidó el aspecto agrónomico y el problema de las fincas mismas, arriesgando una pérdida sustancial.

Las observaciones anteriores muestran la necesidad esencial de experimentar y efectuar demostraciones al nivel de las fincas, y la necesidad de

una labor de extensión y divulgación agrícolas, especialmente en los países menos desarrollados. Estas labores deberán efectuarse simultáneamente con los estudios de ingeniería y con las obras de construcción, y deberán considerarse parte de los costos necesarios. Los expertos en sociología rural podrán prestar una valiosa colaboración en esta tarea, en la que técnicos y economistas deberán aunar fuerzas. Los técnicos deberán suministrar a los economistas que efectúan la evaluación, todo el material que éstos necesitan para efectuar eficientemente sus análisis de costos y beneficios. También deberán dar respuesta satisfactoria a las preguntas que los economistas consideren necesario formular. Algunas de estas preguntas quizás ayuden a los técnicos a considerar ciertos aspectos del proyecto que son importantes desde el punto de vista técnico y económico y puedan haber sido desestimados en investigaciones previas. Esta cooperación puede dar resultado a un mejoramiento en los aspectos más importantes de la distribución cronológica de diversos tipos de inversión.

Por lo tanto, los economistas que efectúan evaluaciones deberán estar asociados al proyecto desde sus etapas iniciales. Evidentemente, no es posible efectuar evaluaciones económicas, ni siquiera de índole preliminar mientras no se conozcan determinados datos técnicos básicos; pero en cuanto se comienza la elaboración de los planos, los economistas deberán incorporarse al equipo de expertos. Esta cooperación inicial entre técnicos y economistas podrá traducirse en cambios en el diseño del proyecto para producir mejores resultados económicos.

El problema de los beneficios secundarios

En la evaluación de proyectos surge a menudo un grave problema metodológico vinculado a los beneficios secundarios. Los Cuadros 6 y 7 muestran claramente que la evaluación de proyectos puede adquirir diferentes fisonomías, según se incluyan o no los beneficios secundarios. El problema, por lo tanto, tiene gran importancia. En la edición de 1950 del "Libro Verde", se establece que las expectativas de una economía creciente y de niveles comparativamente altos de aprovechamiento de recursos, con o sin el proyecto, hacen que los beneficios secundarios "habitualmente tengan poca importancia para la formulación y ordenación de proyectos" /1. Esta posición es mucho más decidida que la adoptada en la edición de 1950 del mismo documento. El cambio se debió, probablemente, a la opinión emitida en 1955 por el Comité Presidencial Asesor de la Política de Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos (Presidential Advisory Committee on Water Resources Policy)/2. Este comité sugirió que se extremase el cuidado al emplear los beneficios secundarios para justificar proyectos, y de hecho, aconsejó que "el uso de los beneficios secundarios aparezca separado, y no confundido, con los beneficios primarios que se han utilizado para la relación de beneficio-costo". Esta relación deberá calcularse sobre la base de los beneficios primarios, a menos que exitan circunstancias excepcionales: por ejemplo, "cuando se espera que un proyecto produzca una utilización mayor de recursos económicos

---

1/ Inter-Agency Committee on Water Resources, 1950: page 10.

2/ Presidential Advisory Committee on Water Resources Policy, 1955. Water Resources Policy, Washington: pp. 26-28

que hasta ese momento hayan estado desaprovechados". Esta posición refleja una opinión frecuente en la literatura económica reciente /1. Las evaluaciones de proyectos que aparecen en los Cuadros 6 y 7 parecerían desalentadoras en esas circunstancias. El único proyecto que podría resistir la prueba económica sería el que aparece en los cuadros 4 y 5.

La tendencia a hacer caso omiso de los beneficios secundarios al justificar proyectos puede aceptarse quizás en economías dinámicas cuyos recursos siempre llegan a aprovecharse, pero parece menos aceptable en economías subdesarrolladas estáticas. En estas últimas, los proyectos de desarrollo pueden traducirse dentro y fuera de la región (según el tamaño del proyecto), en toda una serie de repercusiones beneficiosas, que no se hubiesen producido en otra forma. La necesidad de evaluar los beneficios secundarios de un proyecto, por lo tanto, parece mucho mayor en los países subdesarrollados que en los desarrollados, aunque puede arguirse con cierta razón, que para las economías estáticas es más difícil promover esos beneficios secundarios, aún en presencia del impulso creado por un nuevo proyecto de desarrollo. Las razones para considerar con cautela los beneficios secundarios en los países subdesarrollados no reside tanto en una cuestión de principios, sino en las dificultades para identificarlos y medirlos. Los beneficios secundarios de las actividades vinculadas directamente al proyecto quizás puedan identificarse y medirse con suficiente exactitud, pero las dificultades aumentan a medida que el análisis trata de evaluar los efectos sobre actividades más alejadas del impulso original del proyecto. Existe, entre otros, el peligro de que los beneficios secundarios de diferentes proyectos se dupliquen parcialmente, y que un efecto se mida dos veces. Es fácil que se produzcan duplicaciones y errores. Se ha sugerido ocasionalmente que el cálculo de los beneficios secundarios debería seguir el patrón del "multiplicador", que como bien se sabe, mide el efecto completo de una inversión dada sobre el ingreso. Por las razones precedentes, no parece adecuado aplicar esa relación a un proyecto específico de inversión, aunque sí lo es cuando se considera el programa de inversión de todo un país. Surge aquí el problema de decidir si la evaluación de los beneficios secundarios podría facilitarse considerando grupos de proyectos, en lugar de proyectos individuales.

Recientemente se ha sostendio que las estimaciones de beneficios secundarios son innecesarios si en el análisis económico se utilizan los precios de equilibrio y no los de mercado para los factores de producción. "La existencia de recursos subempleados (o con precios abultados) se considerarán adecuadamente en el costo de oportunidad inferior atribuído a esos factores y las utilidades más altas en los proyectos que los utilizan. Los beneficios indirectos resultan del uso de precios que no son de equilibrio, y desaparecen cuando ellos se sustituyen por precios futuros apropiados"/2. Esta afirmación introduce dos conceptos nuevos: i) la oposición entre los precios de equilibrio (de cuenta) y los de mercado; ii) la identidad perfecta entre los beneficios secundarios y la utilización de los recursos desaprovechados. Parece evidente que el último pronunciamiento de los Estados

---

1/ Ciriacy-Wantrup, S.V. 1955. Benefit-cost Analysis and Public Resource Development. Journal of Farm Economics, 37(4); Margolis, J. Secondary Benefits, External Economies and the Justification of Public Investments. Review of Economics and Statistics.

2/ Chenery H.B. 1958

Unidos sobre los beneficios secundarios (véase párrafos anteriores) los relaciona con el concepto de un mayor aprovechamiento de los recursos economicos. Sin embargo, es difícil establecer si esta asociación refleja cabalmente la idea de beneficios secundarios que esboza el "Libro Verde". Tampoco es fácil determinar mediante un análisis parcial los precios de equilibrio. De aquí que no se haya dicho aún la última palabra sobre el problema de los beneficios secundarios.

Costos sociales y monetarios y precios de cuenta

Al considerar el concepto de los precios de equilibrio, llamados también "precios de cuenta", o "precios sombra", habrá que admitir que la idea ha ganado mucho terreno en los últimos tiempos, tanto respecto a su doctrina/1 como a su aplicación en la práctica. Aparentemente, esos precios se utilizaron ampliamente durante la preparación del Tercer Plan Quinquenal de la India. El concepto en sí, sin embargo, no es totalmente nuevo.

Al discutir los principios para la evaluación de costos, la edición de 1950 del "Libro Verde" expresaba que "el costo económico de la utilización de bienes y servicios con un propósito dado, es de hecho el valor de los beneficios que dejan de percibirse en la utilización alternativa que pueden lograrse". Si no existe la posibilidad de otra alternativa en la cual esos bienes y servicios puedan utilizarse en ausencia del proyecto, el costo económico de utilizar esos bienes y servicios determinados en el proyecto, es cero. Las ediciones de 1950 y 1958 del Libro Verde sugirieron que quizás fuese necesario un ajuste para contabilizar los costos adecuadamente. Esto implica que los precios de mercado para los factores de producción a menudo no constituyen una base segura para la evaluación de proyectos. Por ejemplo, si se emplea mano de obra que no tenía trabajo (cesantes) para la construcción de una presa, los costos sociales o reales para la comunidad en ingreso no percibido o sacrificado son cero, aunque la autoridad pública tenga que pagar los salarios a los obreros que se emplean. La planilla de salarios, es decir, los costos monetarios de la mano de obra, deberán considerarse en el análisis financiero del proyecto, pero no deben incluirse en evaluación económica,ya que no se ha dejado de percibir o se ha sacrificado ningun otro ingreso. Lo mismo sucede si se utiliza tierra ociosa para el emplazamiento de una presa, los canales y otras estructuras de la obra de riego. El precio pagado a los propietarios de la tierra indudablemente formará parte de los costos en un análisis financiero, pero no deberá aparecer en la evaluación económica, ya que no se sacrifica ingreso alguno. Es evidente que la adopción de precios de cuenta en lugar de precios de mercado para los factores de producción afectará sustancialmente la evaluación económica de los proyectos. El Cuadro No. 9 muestra en qué forma la adopción de un precio de cuenta para la mano de obra, que equivale al 80 por ciento del precio de mercado, afecta apreciablemente la evaluación de la diferencia entre beneficios y costos de un proyecto específico de desarrollo.

1/ Chakravarty, S. 1959. The logic of Investment Planning. Amsterdam, North-Holland Publishing Co.; Chenery, H.B. 1958; Qayum, A. 1960. Theory and Practice of Accounting Prices. Amsterdam, North-Holland Publishing Co.; Tinbergen, J. 1958; ECAFE, 1960

CUADRO No. 9 Los Países Bajos: Ingreso Capitalizado y costos de "East Polder" en (millones de florines holandeses)

	Salarios Normales	Salarios de cuenta (=0.8 normal)
Ingreso:		
-Ventas internas	1.734	1.734
-Exportaciones adicionales	1.699	1.699
	3.433	3.433
Costos:		
-Importaciones	745	745
-Interés	170	170
-Servicios gubernamentales	137	137
-Salarios	1.769	1.425
-Ingreso empresarial	578	462
Total	3.399	2.929
Excedente	34	504

Fuente: Tinbergen, J. 1958. The Design of Development. Baltimore, Johns Hopkins.

El problema siguiente es la estimación del nivel de los precios de cuenta. La literatura económica actual ha sugerido que esos precios deberían ser de equilibrio, es decir, precios a los cuales la demanda iguala a la oferta. Surgen aquí graves dificultades prácticas que se hacen insolubles en la técnicas de programación parcial, es decir, cuando los proyectos de desarrollo se evalúan y comparan individualmente. Se ha argumentado que los precios de equilibrio para los factores de producción solo pueden encontrarse mediante el método de prueba y error, dentro del marco de un modelo de programación lineal/1. En este caso, puede iniciarse el ejercicio probando con determinado precio y cambiandolo hasta que haya equilibrio entre la oferta y la demanda del factor en cuestión. Sin embargo, cuando los proyectos que se evaluarán no cubren todo el programa de inversiones, como sucede en los métodos de programación parcial, es imposible saber si un determinado grupo de precios de cuenta llegará a igualar la oferta y la demanda de factores determinados de la producción, ya que se desconoce el comportamiento de esas magnitudes en actividades de inversión que el análisis no considera. Por lo tanto, es conveniente contentarse con una aproximación: los precios de cuenta deberán fijarse en niveles que parezcan reflejar adecuadamente las escaseces existentes en un país determinado. "Asi, un salario de cuenta del 50 porciento de los salarios de mercado y un interés de cuenta del 200 porciento de las tasas de interés que rigen en el mercado para préstamos comerciales, pueden reflejar las escaseces relativas de capital y mano de obra con mayor exactitud que los propios precios de mercado"/2.

1/ Chenery, H.B. 1958

2/ ECAFE, 1960: pág. 42

Aunque los precios de cuenta así establecidos quizás tengan ciertas desviaciones con respecto de los precios de equilibrio, impidiendo así que el análisis económico llegue a una distribución optima de los recursos, sin embargo, constituyen un paso más en la dirección debida. De aquí que se haya difundido la tendencia a adoptar precios de cuenta en lugar de precios de mercado para la evaluación de proyectos. Los tres precios de importancia universal que son susceptibles a las deformaciones del mercado y que necesitan corrección, con el precio del capital (tasa de interés), el precio de la mano de obra (salarios) y el precio de las monedas extranjeras (divisas). Sin embargo, a menudo los precios de los mercados de productos no son representativos debido a que se les otorga subsidio; ello justifica la búsqueda o cálculo de precios de cuenta. Algunas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, así como algunos gobiernos individuales, parecen haber aceptado el concepto de precios de cuenta y lo aplican en la evaluación de proyectos.

En los países menos desarrollados, donde generalmente el capital escasea y la mano de obra abunda, la adopción de precios de cuenta otorga un premio o bonificación a los procesos de producción que tengan gran densidad de mano de obra (o que ahorren capital), influenciando así la comparación entre proyectos de desarrollo. De este modo se busca corregir la tendencia frecuente en los países subdesarrollados de favorecer inversiones y tecnologías que requieren gran densidad de capital y que producen un patrón de inversiones que no guarda relación con la estructura de la demanda de productos terminados y la abundancia relativa de diversos recursos, especialmente del trabajo y el capital. El Banco Mundial estima que una causa grave de dilapidación de capital en los países menos desarrollados es la excesiva capitalización del proceso productor, lo que se debe al empleo de bajas tasas de interés que predominan en el mercado al evaluar el costo de los proyectos de desarrollo. El uso de tasas de cuenta contribuiría sustancialmente a corregir esa situación.

En esta coyuntura es inutil argumentar que los países menos desarrollados necesitan inversiones con gran densidad de capital para elevar su potencial de crecimiento. Mientras el objetivo del desarrollo de un país sea el aumento del ingreso, y el capital de que se dispone sea limitado, habrá que aceptar los resultados de la aplicación a proyectos individuales del método de costos y beneficios debidamente ajustados por la inclusión de precios de cuenta para los factores de producción y para los productos. Si la comunidad no está satisfecha con tales resultados, querrá decir que tiene objetivos de desarrollo económico que no son el de elevar al máximo el ingreso; en este caso, evidentemente, se requerirían métodos de evaluación diferentes de aquellos incorporados al análisis tradicional de costos y beneficios. Esta posibilidad abre nuevos horizontes a los problemas que estudiamos y a los cuales se hará referencia más adelante.

Comparación de proyectos y su orden de prioridad

Uno de los problemas metodológicos del análisis económico de proyectos se refiere a la comparación de ellos con el fin de seleccionar el más ventajoso, lo que conduce al problema complejísimo del orden de prioridad. Se dijo ya que los proyectos debían compararse sobre la base de su relación

beneficio-costo. Quiere decir esto que todas las inversiones públicas en el campo de la agricultura deberán ordenarse de acuerdo con esas relaciones? Y consiguientemente debe establecerse una línea divisoria en el punto en que los costos sumados de los proyectos que encabezan la lista de prioridades igualen al monto de los recursos financieros asignados al sector agrícola? Evidentemente, la respuesta es no. Fuera del marco de la programación lineal, las comparaciones y el orden de prioridad sólo son válidos cuando se refieren a proyectos de desarrollo de tipo comparable/1. A menudo esto significará simplemente que se compararán dos o más diseños optativos para el mismo proyecto. "La mayor contribución del análisis de beneficio-costo es la de fomentar la calidad económica de los proyectos a través de un diseño económico más racional, ayudando a establecer un orden de prioridad para los proyectos de tipo similar"/2. Sería inadecuado establecer comparaciones y un orden de prioridad entre proyectos que pertenecen a sectores diferentes. Un proyecto de forestación, por ejemplo, no puede compararse con un proyecto de riego sobre la base de sus respectivas relaciones beneficio-costo. En este caso existen dos posibilidades: si el proyecto de forestación está destinado a estabilizar las laderas de los montes para facilitar el emplazamiento del proyecto de riego, ambos proyectos son de hecho uno y pueden evaluarse conjuntamente; por el contrario, si el proyecto de forestación tiene por objeto proporcionar madera al mercado, pertenece a un sector diferente. La comparación de ambos proyectos sobre la base de la relación beneficio-costo quizás dé por resultado que el proyecto de riego obtenga uno de los primeros lugares en el orden de prioridad, y que el de forestación quede en los últimos. Esto no quiere decir que este proyecto deba descartarse, ya que al hacerlo dejaría de atenerse a la demanda adicional de madera.

En igual forma, quizás no se justifique adoptar un orden de prioridad en conformidad con las relaciones beneficio-costo para proyectos que pertenecen al mismo sector, pero que están ubicados en diversas regiones del país. Si las autoridades públicas no se han comprometido a desarrollar en forma especial ciertas regiones del país, las comparaciones interregionales de proyectos que pertenecen al mismo sector pueden considerarse válidas. Por el contrario, cuando uno de los objetivos de las autoridades planificadoras, establecidos al preparar un plan general de desarrollo, es el de fomentar el crecimiento de determinadas regiones, la distribución regional de la inversión se decide dentro de ese marco. La sola comparación de las relaciones beneficio-costo, sin considerar la región enque está emplazado el proyecto, puede traducirse en un orden de prioridad que se oponga a los objetivos de desarrollo regional adoptados por las autoridades planificadoras.

Por lo tanto, parece aconsejable que el orden de prioridad basado en la relación beneficio-costo se limite a proyectos que pertenecen al mismo sector y la misma región si es que se ha previsto el desarrollo de una región determinada.

1/ ECAFE/FAO, 1957; Groenweld, D. 1960. The "Art" of Selecting the Best Project. Annual Report of the International Institute for Land Reclamation and Improvement, Wageningen.

2/ OEEC, 1961. Benefit-cost Analysis and Regional Development, by O. Eckstein. In regional Economic Planning. Paris.

A pesar de las limitaciones señaladas, siempre resta un amplio terreno al cual aplicar el análisis de costos y beneficios, suministrando orientaciones útiles para seleccionar inversiones. Conocer las limitaciones de un instrumento de análisis no le quita su valor, sino que contribuye a aumentar su eficacia.

Aplicación del método a otros tipos de proyectos y problemas

El último interrogante de metodología es el de los tipos de proyectos y problemas a los cuales puede aplicarse el método de costos y beneficios. Al discutir este método y los problemas que presenta en las páginas precedentes, se ha pensado principalmente en los proyectos unifuncionales de riego. El método podría aplicarse fácilmente a una variedad de proyectos de desarrollo agrícola, como colonización, forestación, pesquerías, etc., que requieren una inversión sustancial de recursos de producción y que probablemente produzcan beneficios primarios. Es más difícil decidir si este método puede o no aplicarse a proyectos que no pertenecen típicamente al sector público, aunque ellos presenten costos y beneficios claramente identificables, lo mismo que a proyectos cuyos beneficios están demasiado dispersos en el tiempo y en el espacio.

Como ejemplos de proyectos que habitualmente no pertenecen al sector público, se pueden mencionar fábricas de cemento, almacenes para productos agrícolas, fábricas de fertilizantes, fábricas de papel y celulosa, etc. Esto explica porque la metodología elaborada en los Estados Unidos no contempla casos de esta naturaleza. Los empresarios privados decidirán sus inversiones sobre la base de las utilidades netas previstas del capital invertido, o usarán algún otro criterio o combinación de criterios que se asemejan a los utilizados en el análisis financiero de los proyectos de inversión pública, pero que tienen pocos puntos de contacto con la evaluación económica. Las autoridades públicas pueden influir sobre esas decisiones con incentivos de diversa índole, como exenciones fiscales, concesiones de créditos en condiciones favorables, rebajas en los fletes ferroviarios, etc., que afectan los precios de mercado y pueden tener una influencia decisiva sobre los cálculos privados; no parece haber campo para una evaluación económica de tales proyectos desde el punto de vista público.

Sin embargo, en los países subdesarrollados la situación es quizás muy diversa. Allí el sector público tiende a expandirse para acelerar el proceso de desarrollo y a menudo se hace cargo total o parcialmente de las actividades de inversión a que se ha hecho referencia. En estas circunstancias, está justificado preguntarse si debe aplicarse el análisis económico de proyectos. En principio, esta aplicación parece conveniente y factible. Conveniente, porque como en el caso de un proyecto de riego, se utilizan fondos públicos y, por lo tanto, es lógico apreciar si los beneficios exceden a los costos y en qué proporción, no solo para las personas directamente afectadas, sino para la comunidad en su conjunto. En cuanto a la posibilidad concreta de aplicar el método, surgen numerosas dificultades, no tanto en la identificación y cálculo de los costos, sino en la estimación de los beneficios. Evidentemente, éstos no deben incluir los ingresos derivados, digamos, de la venta de fertilizantes, sino más bien el valor de la

producción agrícola adicional obtenida en las fincas que los utilizan. Al proceder así, existe sin embargo el peligro de considerar dos veces los beneficios: por ejemplo cuando se considera el proyecto para la mecanización agrícola y el uso de fertilizantes en una región que es a la vez el mercado para los productos de la fábrica de fertilizantes. Este y otro problemas se simplificarían si proyectos como los que se examinan pudiesen considerarse rubros de inversión pertenecientes a proyectos más amplios de desarrollo. Así, por ejemplo, una fábrica de azúcar podría considerarse parte de un proyecto de desarrollo destinado a aumentar la producción de caña de azúcar; una fábrica de tabaco, parte de un proyecto destinado a incrementar su cultivo; un sistema de almacenamiento, parte de un plan de colonización; una fábrica de fertilizantes, parte de una serie de proyectos de desarrollo agrícola (el costo de la fábrica se prorrateará de acuerdo con el tamaño relativo y al consumo previsto de fertilizantes de esos proyectos), etc. Combinando dos o más proyectos individuales estrechamente relacionados en un solo proyecto más amplio, la aplicación del análisis de costos y beneficios se simplifica, aunque aumenta el riesgo de disfrazar la economía de los hechos individuales.

Puede aplicarse un argumento similar a los proyectos de desarrollo cuyos costos se identifiquen fácilmente y no presenten problemas de cálculo, pero cuyos beneficios sean difíciles de evaluar porque se hayan dispersos en el tiempo y el espacio y a menudo no tienen un precio de mercado. Este es el caso de la construcción de carreteras, instalaciones portuarias, mejoramiento de las estructuras permanentes, reposición de vías ferroviarias, sumunistro de agua, y en general, de lo que se ha dado en llamar infraestructura. En diversas ocasiones se ha sugerido la conveniencia de efectuar una evaluación económica de esos proyectos. Teórica/1 y practicamente/2 es cada vez más aparente que esa evaluación no tendría sentido a menos que se tomase conocimiento cabal de los beneficios indirectos; como ejemplo citaremos el caso del aumento de producción agrícola provocado por la construcción de una carretera que conecta un centro de producción con un mercado. El problema, surge sin embargo, del grado en que este tipo de análisis puede llevar a la contabilización, doble de beneficios cuando se planifican dentro de una misma región proyectos agrícolas directamente productores. Cabe preguntarse aquí si no sería preferible tratar de incorporar inversiones infraestructurales específicas, o segmentos pertinentes de ellas, a proyectos más amplios de desarrollo agrícola, evaluando el conjunto como una unidad de inversión. Se admite, sin embargo, que no es posible aplicar este procedimiento a algunas infraestructuras (grandes carreteras, por ejemplo), para las cuales aún no se han elaborado métodos de evaluación en el análisis parcial.

La literatura actual sobre la evaluación económica no ha explorado aún suficientemente las posibilidades de aplicar el método de costos y beneficios a los grandes proyectos agrícolas, incluyendo items tan diversos de inversión como obras de riego y avenamiento, programas de forestación, aguas arriba, reforma agraria, carreteras principales y secundarias, servicios de

---

1/ Bos. H.C. and Koych, L.M. 1958. The Appraisal of Investment in Transportation Projects: A Practical Example. Rotterdam, Netherlands Economic Institute.

2/ Société générale d'études et de planification, 1960. Avant-projet du chemin de fer Douala-Tchad (Cameroun): Etude économique. Paris.

almacenamiento y comercialización, centros comunales, escuelas, etc. Sin embargo, este es un problema de singular interés, especialmente para los países menos desarrollados donde las inversiones públicas generalmente no se requieren, como en los países desarrollados, para emprender un proyecto individual, sino para fomentar el desarrollo integrado de toda una zona. El análisis económico, aplicado en mayor escala o en forma más amplia que la que se concibe habitualmente, puede resultar un gran mejoramiento en el diseño de los programas de desarrollo regional o subregional.

Hasta aquí solo se han efectuado unos pocos intentos para ampliar el campo de aplicación del método de costos y beneficios. Citaremos dos ejemplos, aunque en ambos casos se han introducido simplificaciones de un tipo que se mencionará más adelante. El primer ejemplo se refiere a proyectos ejecutados en el sur de Italia, donde el objetivo principal del desarrollo agrícola es obtener un cambio básico en los patrones de producción, mediante mejoramientos estructurales e institucionales. Como la región se haya dividida en distritos de rehabilitación de la tierra, los planes de desarrollo se formulan para cada distrito y se somenten a la aprobación del Ministerio de Agricultura. Una vez aprobados, son financiados principalmente por la Cassa per il Mezzogiorno, que sufraga la mayoría de los costos de las obras públicas y también parte de los costos de inversión en las fincas. Al comienzo no se efectuó una evaluación completa de esos proyectos de desarrollo. Posteriormente, el análisis se fué haciendo progresivamente más detallado. Actualmente se tiende a evaluar el programa general de desarrollo de los distritos de rehabilitación de suelos, y no cada proyecto individualmente/1. La necesidad de adoptar esta actitud se hizo evidente al evaluar hace algunos años los costos y beneficios de las inversiones de la Cassa. Una parte de ese estudio, dedicado a la silvicultura, se publicó en 1956 /2. La evaluación mostró que los programas de desarrollo de la silvicultura previstos por la Cassa están vinculados a los distritos establecidos para la rehabilitación de la tierra; por lo tanto, deberían evaluarse conjuntamente con los grupos de proyectos de desarrollo previstos para los distritos tal como si fueran una sola unidad.

El segundo ejemplo está en el intento reciente de los Países Bajos por aplicar métodos de evaluación económica para establecer un orden de prioridad en proyectos de consolidación de la tierra /3. Como la necesidad de ejecutar proyectos de esa índole excede ampliamente a los recursos financieros y técnicos de que se dispone, el Gobierno holandés debió encarar la necesidad de establecer prioridades. Con este objeto, su punto de partida fué el cálculo de los costos y beneficios de los diversos proyectos de consolidación y mejoramiento de la tierra, que se han reunido en 750 bloques (cada uno de los cuales constituye aproximadamente una unidad desde el punto de vista de la consolidación de la tierra y forman áreas manejables de trabajo) y que cubren casi todo el país. El objeto del estudio "no es evaluar

---

1/ Cassa per il Mezzogiorno, 1956. Economía delle trasformazioni fondiarie. Naples (see especially the introductory note by M. Rossi Doria et F. Platzer, and the study by G. Barbero on the land reclamation district of "Destra Sele").

2/ Idem, 1956. Costi e benefici degli interventi della cassa nel settore delle sistemazioni montane. Rome.

3/ International Institute for Land Reclamation and Improvment, 1960. A Priority Scheme for Dutch Land Consolidation Projects. Wageningen.

la importancia de los proyectos de consolidación de la tierra en comparación con otras actividades posibles del Gobierno, sino solamente asignarles un orden de prioridad dentro de este grupo específico de inversiones". Los beneficios y costos han sido calculados para cada bloque, teniendo en cuenta los factores pertinentes relacionados con el mejoramiento de la tierra y que son: parcelación y accesibilidad, aprovechamiento del agua, mejoramiento y rehabilitación de los suelos. El orden de prioridad resultante, sin embargo, sufrió la influencia de factores sociales. El informe dice que "se acepta hoy como principio general, que las consideraciones técnicas y económicas no deben ser los únicos factores de importancia al ejecutar obras públicas". Los factores sociales que se consideraron en este caso especial, incluyen el ingreso de los agricultores, el emplazamiento del proyecto en una zona de desarrollo económico, la ubicación en una zona que esté desfavorablemente situada geográficamente, el número de viviendas inaceptables y el grado de acceso de los servicios públicos. Todos estos factores llevan en sí el principio de mejoramiento de la distribución del ingreso, así como el de proporcionar mayores oportunidades de empleo. Combinando los factores económicos y sociales, se ha establecido un orden final de prioridad que seguramente orientará a las autoridades en su confrontación con el problema de la consolidación de la tierra.

La experiencia holandesa descrita, que ha combinado los efectos sobre el ingreso de los proyectos de desarrollo con otros efectos, impulsa a preguntarse si los criterios de inversión basados exclusivamente en el ingreso son enteramente satisfactorios.

Avances recientes en el análisis económico de proyectos.

Hasta hace pocos años, la solución al problema de la evaluación económica de los proyectos de desarrollo parecía haber avanzado mucho según las líneas señaladas por el procedimiento ideado en los Estados Unidos. Aunque era preciso esclarecer ciertos detalles importantes, de especial trascendencia en la aplicación del procedimiento en países subdesarrollados, no se habían formulado objeciones de perso al principio mismo. Sin embargo, recientemente el problema ha estado nuevamente en discusión por dos razones:

a. Se ha aducido que, aunque el análisis económico de proyectos debe concentrarse sobre los efectos en el ingreso, es preciso rechazar las sugestiones referentes a comparación y orden de prioridad que aparecen en el Libro Verde;

b. El efecto sobre el ingreso resultante de un proyecto de desarrollo es solo uno de sus efectos posibles, y no existe una razón *a priori* para considerarlo el de más importancia para promover el proceso de crecimiento económico.

En más de una oportunidad, FAO ha revisado brevemente esas nuevas sugestiones para la evaluación de proyectos/1. Este estudio las examinará con

---

1/ FAO/ECAFE, 1960. Report of the FAO/ECAFE Expert Group on Selected Aspects of Agricultural Planning in Asia and the Far East. Bangkok; ECAFE, 1961. Criteria for Allocating Investment Resources among various Fields of Development in Underdeveloped Countries. Economic Bulletin for Asia and the Far East, 12 (1)

más detenimiento para tratar de distinguir los problemas que contienen y llegar a algunas conclusiones prácticas de importancia para los países en desarrollo.

Rentabilidad del capital

Al tratar la comparación entre proyectos, el "Libro Verde" expresa "que la comparación de las tasas de rentabilidad de las inversiones respectivas en diversos proyectos puede efectuarse computando la relación porcentual entre el excedente de beneficios anuales sobre costos anuales de la inversión efectuada en cada caso. En este método, la comparación de los costos respectivos de operación y conservación es incompleta, puesto que se les deduce antes de computar los porcentajes. El método tiene una utilidad limitada; por ejemplo, al determinar las ventajas relativas de proyectos cuando los fondos de construcción son limitados y cuando los costos relativos de operación y conservación se consideran de importancia secundaria/1. A continuación se expresa la preferencia del "Libro Verde" por la relación de beneficio-costo, la que se recomienda como base para comparaciones.

Algunos autores han expresado recientemente la opinión de que la base adecuada de comparación, por el contrario, es la rentabilidad, y que los proyectos deberían ordenarse en conformidad con ella./2 La diferencia básica entre la rentabilidad y la relación beneficio-costo reside en que, en la primera, los costos de operación y conservación se deducen de los beneficios, en lugar de añadirlos al equivalente anual de los costos de construcción para configurar los costos del proyecto; la rentabilidad resulta entonces de la relación de los beneficios anuales, deducidos los costos de operación y conservación, y los costos totales de construcción. A privera vista, podría creerse que el orden de los proyectos según su relación beneficio-costo sería similar al orden según su rentabilidad, Pero no es así/3.

La idea de ordenar proyectos según su rentabilidad se acepta ahora en algunos circulos sobre la base del principio financiero de que solo los fondos destinados a costear construcción del proyecto, deben considerarse limitados, y que lo que debe preocupar verdaderamente es la rentabilidad del capital que se utiliza para establecer el proyecto. Si la rentabilidad es alta, el proyecto marchará por sí solo; en otras palabras, la corriente de beneficios que devengarán en el futuro cubrirán los costos de operación y de conservación y dejará un márgen suficiente de utilidades netas. Se ha aducido que no hay motivos para restringir indebidamente las inversiones actuales solo porque requerirán gastos de conservación elevados en el futuro, puesto que los fondos de que se dispone para mantener un proyecto no son solo los que se le asignan inicialmente, sino también los que devengarán como resultado de la utilización de los nuevos servicios.

1/ Inter-Agency Committee on Water Resources, 1958: pages 15-16

2/ Mc Kean, R.N. 1958. Efficiency in Government through Systems Analysis. New York, Wiley: pages 107-127

3/ Eckstein, O. 1961. Water Resource Development: the Economics of Project Evaluation. Cambridge, Mass., Harvard University Press; page 54.

La ordenación de proyectos según sus tasas de rentabilidad se acepta en otros circulos con cierta reserva. Sin embargo, parece existir una tendencia a elegir la rentabilidad y no la relación beneficio-costo como punto de partida para una selección de proyectos. Esta tendencia parece haber ganado terreno en los procedimientos de evaluación del Banco Mundial. Como este organismo ha tenido vasta experiencia en la evaluación de las posibilidades económicas de los proyectos de inversión en países subdesarrollados, tal inclinación merece un atento exámen.

Es difícil tomar partido en esta controversia, a menos que se aclaren algunos puntos básicos, que son: i) el monto de los costos de operación y conservación comparados con los costos de construcción; ii) la naturaleza de la restricción presupuestaria en circunstancias locales específicas.

Si los costos de operación y conservación son bajos comparados con los costos de construcción, la diferencia entre ambos métodos será muy pequeña, como lo reconoce explícitamente el "Libro Verde". Cuando, por el contrario, los costos de operación y conservación son altos en relación con los costos de construcción, los dos métodos arrojan diferentes órdenes de prioridad. Como este es el caso en la mayoría de los proyectos de desarrollo agrícola, es necesario elegir entre ambos métodos. Quienes patrocinan proyectos agrícolas con preferencia a proyectos multifuncionales quizás deseen aplicar el método basado en las tasas de rentabilidad, que les ofrece mayores posibilidades de encabezar la lista de prioridad. En los Estados Unidos, el Departamento de Agricultura se ha mostrado reacio a permitir que sus proyectos se juzguen por el método de relación beneficio-costo/1. El problema sin embargo, está en saber si esta actitud se justifica. La consideración de los otros dos puntos mencionados anteriormente arrojarán más luz al respecto.

El grado en que el uso de las relaciones beneficio-costo modifican el orden de prioridad que se obtiene aplicando el método de la tasa de rentabilidad, depende en gran parte de la escala de valores que para diferentes proyectos señala la relación entre los costos de operación y conservación y los costos de construcción. Como esta relación varía sustancialmente de un proyecto a otro, la aplicación de un método en vez del otro, con frecuencia arroja resultados muy diferentes. Sin embargo, se ha señalado ya que las comparaciones de proyectos y el orden de prioridad sólo son válidos si se aplican a proyectos de igual índole. En esas circunstancias cabe esperar que los diferentes proyectos tendrán valores similares para la relación entre costos de operación y mantención y costos de construcción. A la misma conclusión se llegará en el caso de proyectos de desarrollo agrícola del mismo tipo. El orden de prioridad, por lo tanto, no se verá afectado grandemente por la aplicación de uno u otro método. El examen de este punto no arroja mayores luces para la selección entre ambos métodos.

La elección, por lo tanto, dependerá de la restricción presupuestaria que se considera más adecuada. Existen dos opiniones: una considera que los fondos están limitados al presupuesto destinado a costos de construcción y la otra estima que la "aceptación de un proyecto implica que el gobierno

---

1/ Ibid: page 60

se compromete a incurrir en una serie de gastos durante un periolo prolongado, ... y puesto que el racionamiento (de los fondos públicos) es perpetuo, y puesto que es imposible predecir las fluctuaciones de su severidad, parece razonable suponer que el racionamiento de dinero federal continuará siendo ajustado a través del tiempo/1. Muchos escritores consideran que esta hipótesis es la más razonable que puede formularse. Por consiguiente, el método de la relación beneficio-costo que se basa en esta hipótesis, deberá preferirse en la evaluación económica de proyectos/2. Esta elección parece válida a fortiori en los países menos desarrollados, donde a menudo se observa una tendencia a subestimar el costo de operación y conservación de proyectos agrícolas, lo que muchas veces ha tenido por consecuencia dificultades en su funcionamiento.

La discusión precedente no implica que la controversia sobre los méritos de la razón de beneficio-costo comparados con los del método basado en las tasas de rentabilidad, ha llegado a su fin. De hecho, el problema se examina aún, mientras ambos lados esgrimen argumentos adicionales que alejan la posibilidad de poner fin a la disputa. Entretanto, el método de beneficio-costo ha estado expuesto a críticas desde otro ángulo.

La relación capital-producto

Algunos expertos en evaluación económica, sin dejar de reconocer la conveniencia teórica que podría presentar una evaluación realizada a fondo, estiman que en la práctica sería preferible adoptar procedimientos más sencillos. Las ideas que sugieren, que con frecuencia ofrecen diferencias de formulación, coinciden en que la evaluación, comparación y jerarquización de los proyectos se haga con arreglo a su relación capital-producto. Sin embargo, hay que señalar que si el concepto de "capital" incluye los costos de construcción y el de "producto" incluye las utilidades anuales previstas, una vez deducidos los costos de funcionamiento y conservación, entonces no habría diferencia digna de mención entre este método y la técnica de tasas de rentabilidad. En qué forma se simplifica entonces el procedimiento a base de la relación capital-producto? Mediante la eliminación del factor tiempo; en otras palabras, evitando las tareas más difíciles y más discutibles de calcular la vida útil de un proyecto y de sus diversas estructuras permanentes y de determinar una tasa de interés adecuada para los fines de la amortización. Los insumos de capital o costos de construcción (públicos o privados) se comparan entonces con el aumento del producto, una vez deducidos todos los gastos, que se espera alcanzar cuando se logre la utilización completa del proyecto. Este es el procedimiento adoptado para la evaluación económica de los proyectos de riego en Italia meridional. Los cuadros 10 y 11 ofrecen dos ilustraciones de la clase de cálculos necesarios; las relaciones capital-producto en uno y otro caso son, respectivamente, 7.9 y 6.9.

La primera cuestión que se presenta es la de saber si razones como las que se acaban de mencionar hacen económicamente viable un proyecto o no.

1/ Ibid: page 62.

2/ Bain, J.S. 1960. Criteria for Undertaking Water Resource Development. American Economic Review, 50 (2); Eckstein, O. 1961; Margolis, J. 1959. The Evaluation of Water Resources Development. American Economic Review, 49 (1).

CUADRO No. 10 Italia: Relación capital-producto del proyecto de riego de Flumendosa (en millones de liras)

	Total	Inversiones Públicas	Inversiones Privadas
Insumo de capital			
-Obras públicas			
a. Obras de riego	52.500	49.700	2.800
b. Obras hidráulicas	12.700	11.800	900
c. Caminos, edificios y cortavientos	7.800	7.200	600
Total	73.000	68.700	4.300
-Obras privadas			
a. Obras de transformación de los suelos y la agricultura	28.000	10.500	17.500
b. Adquisición de ganado y maquinaria agrícola	12.500	-	12.500
c. Anticipos necesarios de capital adicional	4.500	-	4.500
Total	45.000	10.500	34.500
TOTAL GENERAL	118.000	79.200	38.800
	Antes de la transformación	Después de la transformación	Aumento
Producto			
-Producción bruta comercializable	3.318	22.398	19.080
-Menos gastos y servicios varios	654	4.848	4.194
PRODUCTO NETO	2.664	17.550	14.886
Relación capital-producto	118.000 : 14.886 = 7.9		

Fuente: Cassa per il Mezzogiorno, 1961. Proyecto de riego de Flumendosa: informe resumido.

CUADRO No. 11 Relación capital-producto del proyecto de riego de Nurra (en millones de liras)

	Total	Inversiones Públicas	Inversiones Privadas
Insumo de capital			
-Obras públicas			
a. Obras de riego	15.700	14.950	750
b. Obras hidráulicas	1.000	950	50
c. Caminos y edificios	1.800	1.650	150
Total	18.500	17.550	950
-Obras privadas			
a. Obras de transformación del uso del suelo	6.950	2.640	4.310
b. Adquisición de ganado y abastecimientos agrícolas	3.200	-	3.200
c. Anticipos necesarios de capital adicional	1.100	-	1.100
Total	11.250	2.640	8.610
TOTAL GENERAL	29.750	20.190	9.560
	Antes de la transformación	Después de la transformación	Aumento
Producto			
-Producción bruta comerzializable	1.130.4	6.932.5	5.802.1
- Menos gastos y servicios varios	188.0	1.733.1	1.545.1
PRODUCTO NETO	942.4	5.199.4	4.257.0
Relación capital-producto	29.750 : 4.257 = 6.9		

Fuente: Casa per il Mezziogiorno, 1961. Proyecto de riego de Nurra: informe resumido.

Para un modo de pensar, la respuesta depende especialmente de dos factores: la tasa de depreciación del proyecto y la tasa de interés en el mercado libre para los préstamos a largo plazo, las cuales varían de un lugar a otro y de una época a otra. "Una regla fundamental para juzgar los proyectos de inversión ha de ser que éstos a lo menos cubran los costos reales que representan para la economía. Es evidente que estos costos aumentarán en función de la tasa de depreciación y de la tasa de interés. Si bien en cada caso ha de fijarse de nuevo la relación capital-producto máxima aceptable, se observará con frecuencia que el límite es una relación de aproximación 6:1"/1. Si esta razón se considera como límite, parecería escasa la justificación, desde el punto de vista económico, de los proyectos de riego de Flumendosa y Nurra (Cuadros No. 10 y 11).

Sin embargo, se ha sugerido la idea de que los insumos de capital deben compararse con la producción bruta comerciable y no con el producto neto, con lo que se tienen en cuenta beneficios indirectos que pueden ser considerables, sobre todo en los países menos desarrollados. En estos países. "una parte de la fuerza de trabajo por lo común está desocupada, y es posible que se utilicen en forma insuficiente los medios de transporte, los centros comerciales y las fábricas de elaboración. Con no deducir de la producción agrícola el costo de la mano de obra, del transporte, del comercio y la elaboración, es posible tener en cuenta de manera sencilla ese "efecto multiplicador" de la ejecución del proyecto"/2. Si los insumos de capital se comparan con la producción bruta para la venta en los Cuadros 10 y 11 las relaciones bajan a 6.2 y 5.1, respectivamente; en tal caso los dos proyectos pasan a ser economicamente viables.

Pierden actualidad, con este procedimiento de evaluación simplificada, los conceptos en que se basan los métodos de costo-beneficio y de rentabilidad? No por cierto. Lo que se sostiene es que su empleo puede ser prematuro en diversos países. Los dos métodos son demasiado complicados para su aplicación inmediata en la mayor parte de los casos. "Es preciso comprender que aún no ha llegado el momento de entrar en detallados y sutiles análisis económicos de los proyectos de aprovechamiento de la tierra y que, en consecuencia, debiera usarse una comprobación sencilla en vez de una compleja para la cual no existen datos suficientes"/3.

Una vez que el terreno se ha despejado de las dificultades de estimar la viabilidad económica de los proyectos según sus relaciones capital-producto bruto o capital-producto neto, hay que resolver si es posible comparar y jerarquizar los proyectos en un orden de prioridad a partir de tales razones. La omisión del factor temporal se hace ahora mucho más seria. Si se decidiera dar preferencia a un proyecto por ser baja su relación capital-producto en comparación con otro, sería esta la decisión justa? Hay que reconocer francamente que no tiene por qué serlo necesariamente. Si han de perseguirse objetivos relacionados con el mejoramiento del ingreso, para

---

1/ Groenweld, D. 1959. The Economic Evaluation of Land Development Projects. Netherland Journal of Agricultural Science, 7 (1).

2/ Idem, 1960

3/ Idem, 1959

la comunidad en general, es absolutamente esencial saber cuando empezarán a cosecharse los beneficios y con qué ritmo se elvarán a los niveles más altos posibles. Si un proyecto determinado tiene una relación capital-producto bajo y se lo compara con otro que la tenga elevada, bien puede resultar que deba darse la preferencia a este último porque rinde beneficios a plazo mucho más corto.

Aunque se reconoce lo justificado del intento de simplificar los procedimientos de evaluación, resulta igualmente conveniente no exagerar demasiado este intento, ya que la evaluación misma pierde todo sentido y hasta su razón de ser.

En algunas esferas se considera inaceptable el método capital-producto de evaluación/1. y aflora una vez más la tendencia a volver, en última instancia, a la técnica de costo-beneficio por considerarla el mejor método de evaluación ideado hasta ahora. Debería tratarse de simplificar el procedimiento de evaluación y de facilitar su aplicación en los países menos desarrollados; sin embargo, no hay que precipitarse a abandonar del todo algunos de los principios fundamentales en que reposa.

Efectos de los proyectos de desarrollo que no tienen que ver con el ingreso

Los diversos métodos de evaluación económica analizados hasta aquí parten del supuesto que la comunidad no tiene más que un sólo objetivo concreto de desarrollo, a saber, aumentar el ingreso nacional; y que procura elevarlo al máximo mediante la programación global o, si ello no es posible, con técnicas apropiadas de programación parcial. En realidad, como se ha indicado más arriba, es muy posible que la comunidad escoja más de un objetivo concreto de desarrollo, e incluso que elija objetivos que no sean los que por lo general se consideran conveniente. Los criterios que rigen la inversión en todos los sectores, incluso la agricultura, evidentemente se ven afectados por esta elección de objetivos.

Las diversas posibilidades sugeridas se agrupan como sigue:

i. Sin dejar de considerar el ingreso como el objetivo primordial del desarrollo, se escogen otros objetivos con carácter secundarios;

ii. El efecto ingreso y otros efectos específicos de los proyectos de desarrollo, son considerados importantes, pero desde un comienzo debe determinarse su importancia relativa aplicándoles adecuados coeficientes de "valoración";

iii. La maximización del ingreso es remplazada por el objetivo de elevar al máximo la tasa de acumulación de capital;

iv. Se atribuye importancia secundaria tanto al ingreso como a la acumulación de capital, frente a efectos de otra naturaleza.

Vale la pena examinar brevemente lo que para los criterios de inversión suponen estas diversas posibilidades.

1/ FAO/ECAFE, 1960

El ingreso como objetivo primordial

Si el ingreso sigue siendo el objetivo primordial, si bien atenuado por la adición de otros objetivos, aún pueden aplicarse las técnicas de evaluación arriba examinadas, con la salvedad de que ellas también han de evaluar estos efectos subordinados. Los proyectos de desarrollo agrícola, así como los que se realizan en otros sectores, repercuten indudablemente, no sólo en el ingreso, sino también en otras variables tales como el empleo, el ahorro, el balance de pagos, la distribución del ingreso, etc. Puede darse que, por circunstancias locales, una comunidad determinada estime conveniente medir también la repercusión de los proyectos en una o más de esas otras variables. Por ejemplo, un país que experimente dificultades estructurales en su balance de pagos tal vez quiera saber de qué manera afectan los diversos proyectos a este balance, ya sea haciéndole ganar o ahorrándole divisas. Otro país puede tener graves problemas de desempleo o de subempleo, por lo cual le interesaría que esos aspectos de los proyectos de desarrollo se evaluasen en forma debida.

Como es natural, la medición en todos estos casos, resulta sumamente difícil; y la propia teoría hasta ahora no ha ganado mucho terreno a este respecto. Aún hace falta mucho trabajo de investigación sobre cuestiones de esta especie, las cuales, dicho sea de paso, son de interés directo para los países menos desarrollados. Se puede pensar, por ejemplo, que es posible evaluar el efecto sobre el balance de pagos dividiendo tanto los costos como los beneficios de los proyectos en dos partes, una que incluya los costos y beneficios en moneda local y otra que los incluya en divisas. Esta última debiera abarcar, en la sección de beneficios, no solo las entradas sino también los ahorros. Otro aspecto difícil de evaluar puede ser el que se refiere a la repercusión de un proyecto sobre la distribución del ingreso. A este respecto se ha sugerido que "no hay manera lógica de incorporar los efectos distributivos en el análisis beneficio-costo, el cual debe ceñirse a la dimensión exclusiva del beneficio para el conjunto del país"/1.

Por lo tanto, tal vez se necesiten criterios separados para evaluar el efecto que tengan los proyectos de desarrollo en cuanto a la distribución del ingreso. Para este problema podría encontrarse una gran ayuda en el análisis financiero de los proyectos (véase más arriba), que podría incluir cálculos de la división efectiva de los costos y beneficios entre los beneficiarios de los diversos proyectos y los contribuyentes. Este análisis podría convertirse así en complemento necesario de la evaluación económica.

Desde luego, estos no son más que algunos de los problemas que se plantean cuando se busca la medición de efectos no tocantes al ingreso. Podrían citarse muchos más, lo que sólo indicaría la vastedad de este campo de investigación. Sin embargo, tales problemas no poseen urgencia inmediata. Tiene más importancia determinar cuál ha de ser el principio orientador de una evaluación de esta naturaleza, el cual al parecer, debiera ser que, si los efectos que tienen sobre el ingreso, dos proyectos de tipo semejante son

---

1/ Eckstein, O. 1961, pág. 36.

aproximadamente iguales, ha de darse preferencia al que aparezca como el mejor a la luz de los otros criterios, pertinentes de inversión. De ser diferentes los efectos sobre el ingreso, la preferencia correspondería al proyecto que más prometa a este respecto, si los demás proyectos que se consideran son aproximadamente iguales en sus efectos que no estan relacionados con el ingreso. Más allá de este punto, y para poder decidirse por un proyecto, será preciso formar juicios de valor que asignen diferentes grados de importancia a estos diversos criterios.

Asignación de ponderaciones relativas a los diversos criterios

Puede haber situaciones en que es posible asignar a cada uno de los criterios un coeficiente de "valoración". En este caso, la jerarquización de los proyectos de desarrollo en un orden de evaluación y prioridad se puede hacer a base del valor cuantitativo de los diferentes efectos seleccionados, multiplicados por sus respectivos coeficientes de valoración. Sea, por ejemplo, el caso de dos proyectos, A. y B, que requieren el mismo volumen de inversión y producen resultados que se traducen en un mayor ingreso de 1.000.000 y 800.000 dólares, respectivamente. Si el ingreso fuera el único criterio de inversión, debiera preferirse A y no B. Pero, en el supuesto de que también tenga que tenerse en cuenta el efecto sobre el empleo, y que un aumento de ingreso de 1.000.000 de dólares se considera del mismo "valor" que un aumento de empleo de 500 personas y que en este caso el proyecto B da un empleo adicional de 1000 personas en tanto que el proyecto A sólo emplea a 500 más, la preferencia pasará al proyecto B. En efecto, la evaluación económica de los dos proyectos da como resultado, para A, 1.000.000 (efecto sobre el ingreso) + 1.000.000 (valor del efecto sobre el empleo) = 2.000.000 de dólares; y para B, 800.00 + 2.000.000 = 2.800.000 /1.

En la práctica, este proceso de evaluación es mucho más complicado de lo que parece, sobre todo cuando han de tenerse en cuenta más de dos efectos, y debido también a los problemas de medición ya mencionados. De todos modos, estas y otras complicaciones no quitan que tal forma de análisis sea muy clara desde el punto de vista lógico, a condición de ser satisfactorio el proceso mediante el cual se determinan los coeficientes de valoración. Pero de eso se trata precisamente. Hay que admitir de partida, que la valoración representa la estimación intuitiva del planificador o las preferencias de los políticos.

El criterio del cuociente de pre-inversión

En algunos sectores se ha lanzado últimamente la idea de que el verdadero objetivo del desarrollo debe ser que el ingreso se eleve al máximo en algún momento futuro y no que el ingreso nacional se eleve al máximo ahora/2. En consecuencia, el criterio correcto de inversión debiera ser elevar al máximo la tasa del ahorro; y con ello, la de reinversión. La premisa fundamental de este argumento es que las utilidades en su mayor parte se ahorran para la reinversión, al paso que los salarios en su mayor parte se gastan;

1/ CEALO, 1960. págs. 35-39

2/ Dobb, M. 1961. Some Problems in the Tehory of Growth and Planning policy. Kyklos, 14 (2); CEALO, 1961.

el corolario es que habría que favorecer los proyectos de desarrollo de gran densidad de capital, esto es, aquellos en que la relación capital-mano de obra es elevada. Los objetivos tocantes al empleo son los primeros que se descartan con este enfoque. "La disyuntiva se plantea entre una política de inversión que aumenta el empleo a la brevedad posible pero a expensas del crecimiento futuro, y una política que produce un nivel de empleo más bajo en el futuro inmediato pero con la promesa de una expansión ulterior más rápida"/1. Tratar de elevar al máximo al empleo sería una política de muy corta visión; sin embargo, en toda situación real, habrá que buscar modo de conciliar los objetivos. También queda así descartado el ingreso, ya que en casi todos los casos una elevada relación capital-mano de obra coincide con una elevada relación capital-producto.

No hace falta decir que la adopción de criterios de inversión de esta especie tendría una repercusión muy fuerte en la evaluación de proyectos. Los métodos de evaluación descritos anteriormente giran principalmente en torno a los efectos de los proyectos de desarrollo sobre el ingreso. Si las autoridades de planificación aceptan uso de precios de cuenta para la mano de obra y el capital, modificarán el orden de prelación en favor de las técnicas de producción caracterizadas por la densidad de mano de obra. "Este podría ser un resultado al parecer justificado de utilizar un salario nacional igual a cero como criterio de inversión en circunstancias en que hay un excedente de mano de obra"/2. Por lo tanto, apenas se elimina el ingreso del cuadro, es necesario hacer una revisión radical de todos los conceptos previamente examinados. Por ejemplo, el concepto de los precios de cuenta tiene que ser reconsiderado por completo; el hecho de que en ciertas economías el capital es escaso y la mano de obra abundante y que en consecuencia sus precios de equilibrio se encuentran por encima y por debajo, respectivamente, de sus precios de mercado, ya no es significativo en un método de evaluación que pone énfasis en la prioridad de las inversiones con intensidad de capital. En efecto, el concepto de precios de cuenta se aproxima mucho en estas circunstancias al que está ampliamente adoptado en los países de economía socialista. En estos, los precios de cuenta no guardan relación alguna con los equilibrios entre la demanda y la oferta de factores de producción determinados, sino que más bien reflejan un conjunto especial de valores a los que correspondería encauzar las inversiones conforme a la pauta adoptada de acuerdo con criterios de políticas determinadas.

Sin entrar a considerar que las utilidades, ahorros e inversiones productivas no se mueven necesariamente en la misma dirección, sobre todo en los países menos desarrollados, es evidente que el mecanismo de análisis parcial no se presta para actuar en forma muy apartada de las prácticas ordinarias corrientes. El único momento en que pueden tomarse decisiones de esa magnitud es en la fase de la programación global en el que se construye el marco del plan (véase más arriba). Al determinar el marco del plan, las autoridades de planificación deben decidir cuales son las funciones de bienestar social que desean elevar al máximo. A este respecto, ya está ampliamente

---

1/ Dobb, M. 1960. An Essay on Economic Growth and Planning. Londres, Routledge, pág. 21

2/ Ibid, pág. 41.

reconocido que es preciso hacer entrar en el cuadro el factor tiempo y expresar preferencias con toda claridad. Si las autoridades de planificación deciden favorecer a la generación actual y no a la futura, escogerán que se eleve al máximo el ingreso; sí, por el contrario, deciden favorecer a las generaciones futuras, decidirán elevar al máximo la tasa de acumulación de capital. Tales decisiones no pueden adoptarse sobre bases puramente económicas. Para algunos autores, la elección de una preferencia temporal no es una cuestión económica, sino que debe dejarse entregada a los políticos/1. El marco del plan global es considerado también como el lugar apropiado para resolver otros problemas de naturaleza semejante. Que sea posible o no, por ejemplo, alcanzar una tasa elevada de acumulación de capital extrayendo poder de compra por medios fiscales en vez de hacerlo mediante cierta pauta de inversión/2; o bien que sea posible o no descubrir, por medios analíticos adecuados, un rumbo intermedio entre el objetivo del ingreso y el de la acumulación de capital/3 : todas estas son cuestiones que entran propiamente en las técnicas de la programación global.

En el caso de que no haya ningún plan, o que no se adopte ninguna política definida, difícilmente podría el análisis parcial separarse por su propia cuenta de las prácticas ordinarias. Por consiguiente, ninguna evaluación económica de proyectos de desarrollo podría basarse en los nuevos conceptos que se acaban de mencionar. Esto no significa naturalmente que no deba hacerse el intento de atender los deseos de los partidarios del criterio del cuociente de reinversión; sin embargo, ello puede hacerse tal vez dentro del marco de los métodos ordinarios de evaluación atribuyendo, por ejemplo. un coeficiente relativamente alto de valorización a la tasa de ahorro generada por determinados proyectos de desarrollo. En tal caso, esta evaluación entrará en el ámbito de la especie de evaluación esbozada en la subsección anterior.

Los criterios de inversión y la capacidad para invertir

Una posición hasta cierto punto análoga a la anteriormente descrita es la que adoptan aquellos economistas cuyo modo de pensar se puede resumir como sigue: "La elevación al máximo del producto constituye para nosotros el resultado final de un desarrollo coronado por el éxito y no un objetivo más cercano; y los criterios que ahora buscamos son los que nos permitirán juzgar las nuevas empresas, productos y procesos desde el punto de vista de su aportación probable a la generación de un impulso propio"/4. La diferencia con respecto al criterio de reinversión es lo esencial no estriba en elevar al máximo la tasa de acumulación de capital en oposición a la tasa de crecimiento del ingreso, sino en elevar al máximo otra cosa. Qué es ello? En una palabra, "la capacidad para invertir", es decir, la capacidad para adoptar y ejecutar decisiones relativas al desarrollo. Está tomando cuerpo la opinión -- como resultado de la experiencia recogida espe-

1/ Sen, A.K. 1960. Choice of Techniques: An aspect of the theory of planned economic development. Oxford, Blackwell, pp. 82-89

2/ Eckstein, O. 1957. Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics. Quarterly Journal of Economics, 71 (1).

3/ Duvaux, J. 1961. Critéres d'investissement et développement économique. Revue Economique, 3.

4/ Hirschman, A.O. 1958. The Strategy of Economic Development. New Haven Yale University Press, pp. 149.

cialmente en las regiones menos desarrolladas-- de que la verdadera escasez en esas regiones es de capital humano más bien que de capital físico, lo cual tiene un gran fondo de verdad. La esencia de la estrategia del desarrollo debiera consistir en estimular en todo lo posible las decisiones públicas y privadas de inversión.

Por lo tanto, el problema del ordenamiento de las inversiones de acuerdo con las debidas prioridades se ha de resolver a base de un análisis comparativo del vigor con que el progreso en un campo de inversión impulsará el progreso en otros, más bien que por los efectos de cada inversión sobre el ingreso, u otros efectos. Lo que cuenta, en tanto no se opongan motivos técnicos, es la secuencia en que se acometen determinados proyectos o grupos de proyectos. "Hemos de elaborar medios completamente nuevos que ayuden el pensamiento y la acción en este territorio en gran parte inexplorado de la ordenación eficiente de las estrategias de desarrollo más fructíferas"/1. A este respecto, se pone de relieve, por ejemplo, la conveniencia de concentrar las inversiones en cuanto sea posible en aquellos sectores que están íntimamente ligados a otros mediante la compra -venta de productos intermedios, ya que esta pauta de inversiones fomentará decisiones de inversión más generalizadas. Las matrices de insumo-producto son muy útiles a este objeto.

Sin embargo, la pertinencia de este nuevo enfoque parece recaer principalmente en la esfera de los modelos de inversión más amplios antes que en la evaluación económica y ordenación por prioridades de determinados proyectos de desarrollo de tipo semejante. Al decidir los mejores medios de alcanzar un objetivo definido o el mejor diseño de un proyecto cuya producción se necesita, se reconoce la utilidad de los criterios corrientes de inversión, si bien se recomiendan algunas modificaciones/2. Resulta difícil decir hasta qué punto una orientación determinada dentro de los modelos generales de inversión (el cual, nuevamente, sólo puede establecerse dentro del merco de un plan global de desarrollo) afectará a los criterios de inversión e influirá con ello en la evaluación y comparación económica de proyectos determinados de tipo semejante. La estrategia que se acaba de esbozar, si se la reconoce como válida, encuentra su campo de aplicación, más bien, en la comparación entre sectores que dentro de cada sector.

CONCLUSIONES

No puede negarse que el análisis contenido en estas notas ha sido demasiado breve como para extraer conclusiones que puedan servir de orientación positiva a los países menos desarrollados en la solución de sus problemas de evaluación económica de proyectos agrícolas. Sin embargo, del análisis surge con toda claridad una conclusión, a saber, que la selección racional de criterios de inversión sobre los cuales debe basarse la evaluación económica de proyectos en diversos sectores económicos o que sean de naturaleza muy diferente, sólo se puede hacer dentro del marco de la programación

1/ Ibid., pág. 79

2/ Ibid., pp. 77-78

global; pero que, fuera de ese marco, los hombres de gobierno pueden hacer uso de buen criterio y de estudios de viabilidad económica al elegir entre proyectos de naturaleza semejante.

Si existiera un plan global el cual formulara con precisión sus objetivos y las directrices concretas de la estrategia del desarrollo, los criterios de inversión quedarían con ello automáticamente definidos y la evaluación económica de los proyectos se efectuaría con arreglo a tales criterios. Sin embargo, debe de reconocerse que aún no se han formulado las técnicas de evaluación económica de proyectos que puedan aplicarse en una sociedad democrática para los casos en que el objetivo único de las autoridades de planificación sea distinto del de mejorar el ingreso o por lo menos que este no sea el único objetivo.

Hay diversos problemas de principio y de medición, según se indicó en las páginas anteriores, en torno a los cuales aún pueden discutirse mucho. Por el contrario cuando el mejoramiento del ingreso corriente constituye el único objetivo del desarrollo, o el primordial, entonces los hombres de gobierno pueden recurrir a la técnica tradicional de costo y beneficio. En este caso, quedan todavía diversos puntos por aclarar, sobre todo si la técnica se emplea en países menos desarrollados; con todo, las cuestiones básicas de principios y de medición ya han sido bastante bien estudiadas.

Dentro del marco de la evaluación económica de proyectos determinados, no parece haber justificación para apartarse de los procedimientos establecidos que colocan el ingreso nacional como el objetivo único, o a lo menos primordial, del desarrollo. A base de la experiencia recogida tanto en los países más desarrollados que tengan grandes zonas subdesarrolladas como en los países menos desarrollados, parecen ser de especial importancia las siguientes deducciones de este análisis:

1. Cuando se estudian proyectos de desarrollo agrícola que suponen asignaciones considerables de fondos públicos, es conveniente efectuar lo antes que sea posible una evaluación económica de tales inversiones. Resulta esencial una estrecha colaboración de los especialistas en evaluación económica con los diversos técnicos que se ocupan del proyecto.

2. De ser posible, y sobre todo cuando puede identificarse claramente la unidad de inversión, la evaluación económica debe aplicarse a grupos de proyectos afines más bien que a actividades aisladas.

3. El examen atento de los diversos aspectos de la evaluación de proyectos parece indicar que la mejor manera de satisfacer las exisgencias del análisis parcial es la aplicación de la técnica de costo y beneficio, modificada como corresponde en conformidad con las características estructurales de los paíes menos desarrollados.

4. Al aplicar la técnica del costo y beneficio, parece conveniente que la prueba de viabilidad se base primordialmente en los costos y beneficios directos.

5. Si bien la aplicación de los precios de cuenta ofrece dificultades, parece que debiera hacerse un esfuerzo para determinar empíricamente tales precios y utilizarlos en el análisis.

6. Cuando las circunstancias locales lo aconsejen, es conveniente que además del efecto ingreso se tengan en cuenta otros efectos pertinentes de los proyectos de desarrollo agrícola; pero debe dárseles categoría subordinada frente a éstos.

7. La comparación y ordenación por prioridades de los proyectos deben basarse en las respectivas relaciones beneficio-costo; pero esa comparación y ordenación deben aplicarse a proyectos de tipo semejante y, si se buscan desarrollos regionales separados, a proyectos previstos dentro de una misma región.

No ha de pensarse en modo alguno que esta lista de puntos agota el gran número de aspectos del complicado problema que representa la evaluación económica de proyectos. Sólo debe considerarse como el punto de partida para iniciar un fructífero debate sobre las técnicas de evaluación.

./.

/1f.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°39

LA PREPARACION Y SELECCION DE PROYECTOS AGROPECUARIOS EN BOLIVIA

Por:
Fernando Fuenzalida
Gordon Bridger

Bogotá, Julio 1968.

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 Téc
ca de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistenci
ra el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bo
á, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombian
la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyect

LA PREPARACION Y SELECCION DE PROYECTOS AGROPECUARIOS EN BOLIVIA*

I. Introducción

El objetivo de este informe es orientar en el establecimiento de una metodología para la selección, preparación y evaluación de proyectos de desarrollo en el sector agropecuario de Bolivia e indicar en una forma tentativa qué recursos serían necesarios para la elaboración de los proyectos seleccionados y para la evaluación de ellos como asi mismo de los ya en funcionamiento.

Una selección de los proyectos a desarrollar es esencial, no solo en el caso boliviano, sino que para todos los países en los cuales los recursos de capital y especialmente de elementos técnicos preparados son escasos. Siendo así es fundamental usar estos recursos en la forma más eficiente posible.

El desarrollo agropecuario requiere una acción en dos frentes simultáneos: la elaboración de proyectos para desarrollar rubros específicos de producción que podríamos llamar acción vertical y la acción horizontal, que cubre varios o todos los proyectos específicos, es decir la adaptación de los servicios generales como la extensión, el crédito, la comercialización, etc., a los requerimientos de aquéllos.

II. Criterios para la Selección de Proyectos Específicos

El primer paso es la selección de los productos que tienen mayor prioridad de ser desarrollados. Los criterios para seleccionarlos dependen básicamente de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Económico. Si estos criterios no están claramente establecidos será necesario seleccionar aquéllos que concuerden claramente con dicho Plan.

A nuestro juicio los criterios que deben servir de base a la asignación de prioridades para los productos agropecuarios deben ser los siguientes:

a. Efecto favorable sobre la balanza de pagos:
En países con bajo nivel de capitalización, la disponibilidad de divisas es de enorme importancia. Por lo tanto si existe la posibilidad real de sustituir importaciones de productos agropecuarios con producción interna o bien iniciar o expandir exportaciones de productos bolivianos, ello debe significar el asignarle una alta prioridad a dichos productos en la elaboración de proyectos de desarrollo. Para usar este criterio en la forma señalada debe asegurarse, eso sí, que existen mercados para las exportaciones a precios remunerativos, considerando la calidad y cantidad que Bolivia presumiblemente podría exportar de tales productos. Lo mismo para la sustitución de importaciones, que la calidad y precio del producto sea aceptable en el mercado doméstico.

---

* Por Fernando Fuenzalida y Gordon Bridger, de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (La Paz, agosto de 1963).

b. Disponibilidad de recursos físicos y humanos:

Este aspecto cubre la disponibilidad de recursos naturales, que para un gran número de productos parece no presentar problemas en Bolivia; la disponibilidad de mano de obra, que para determinados rubros y zonas, puede significar limitaciones serias; pero especialmente este criterio de selección se orienta a la disponibilidad de elementos técnicos y de obras de infraestructura existentes. Entre los primeros cabe señalar los técnicos en las diferentes especialidades que demanda el desarrollo de un determinado rubro de explotación, el personal administrativo, los empresarios que puedan desarrollar un manejo eficiente y la mano de obra calificada para trabajos especializados. Entre los segundos la existencia de sistemas de transporte, de mercadeo, escuelas, etc.

c. Empleo de técnicas conocidas:

Las técnicas de producción tienen una capital importancia en el resultado de la explotación de los productos agropecuarios. La introducción de nuevos rubros de explotación demanda en muchos casos la adopción de técnicas desconocidas por el campesino medio. Este aspecto debe ser cuidadosamente analizado al asignar prioridades en el desarrollo de dichos productos, considerando en primer lugar la factibilidad de que las nuevas técnicas puedan ser absorbidas por los campesinos y en segundo lugar que una base seria de investigación asegure la factibilidad de desarrollar su explotación.

d. Monto estimativo de inversión necesario:

Evidentemente que el monto final de la inversión que requiere el desarrollo de un rubro de explotación se conoce cuando el o los proyectos que requiere estén terminados. Sin embargo, en líneas generales se puede estimar la magnitud que se requeriría. No es necesario recalcar la importancia de este criterio en la asignación de prioridades, en un caso como el de Bolivia en el cual frente a disponibilidades estrechas de capital existen varias alternativas de inversión. Pueden existir casos en que existen líneas específicas de financiamiento externos que resten importancia a este criterio.

e. Resultados en determinado tiempo:

En términos generales se deberá asignar mayor prioridad a aquellos productos que permitan esperar resultados en el plazo más corto posible, teniendo eso sí presente las características propias de cada producto. Normalmente la decisión sobre el tiempo en el cual se esperan los resultados es de carácter político, pero en general, ya que se habla de planes bienales se deberá preferir el desarrollo de productos cuyos resultados se puedan apreciar cabalmente en un plazo de 2 a 4 años.

f. Facilidad administrativa para la ejecución del o los proyectos que demanden el rubro. Una eficiente ejecución es muy importante en el éxito de proyectos de desarrollo agropecuarios y la organización y funcionamiento de nuevos organismos bastante difícil. Por lo tanto debe asignarse mayor prioridad en proyectos que no requieran una nueva o complicada organización.

g. Efecto multiplicador. Otro elemento importante para asignar prioridad al desarrollo de determinado producto es su efecto sobre el número de personas que beneficiaría directa o indirectamente, es decir: oportunidades de mayor ocupación, creación de nuevas industrias, demanda derivada. Su mayor importancia debe medirse en el uso que permita de recursos subempleados.

III. Selección de productos

Los criterios expuestos son capaces naturalmente de ampliación y subdivisión, pero estimamos que son suficientes para dar una idea bastante clara de los productos que deben recibir mayor prioridad para ser desarrollados. La importancia que cada criterio deba recibir para asignar las prioridades es materia de un estudio más profundo que escapa a nuestras posibilidades de tiempo. Sin embargo, dándole a cada uno igual valor se puede obtener resultados interesantes. En el Anexo No. 1 de este informe se han calificado estos criterios en base a cuatro alternativas lo que arroja las siguientes prioridades por producto:

1. Lana de auquénido
2. Lana de ovino
3. Maíz
4. Carne de ovino
5. Algodón
6. Papas
7. Cebada
8. Café
9. Oleaginosas
10. Quinua
11. Productos forestales
12. Bananas
13. Productos lácteos
14. Kenaf
15. Piñas
16. Cítricos
17. Carne vacuna
18. Caucho
19. Castañas
20. Cacao
21. Té
22. Avicultura
23. Carne y grasa porcino
24. Piscicultura

Estas prioridades se refieren a la elaboración de proyectos completos de desarrollo para estos productos, lo cual no significa que no se siga avanzando en la investigación de productos que hayan recibido baja prioridad; es el caso de la carne de res cuyas posibilidades de producción y mercado deben continuarse investigando especialmente en la zona del Beni; también en el caso de la piscicultura cuyo desarrollo debe basarse en un estudio previo de los recursos disponibles, para lo cual debiera consultarse la traída de un biólogo marino; el té también merece iguales consideraciones, ya que actualmente la Misión Inglesa sobre productos tropicales está avanzando estudios sobre sus posibilidades, los cuales deben continuarse.

La valoración que nosotros hemos dado a los distintos criterios debe, evidentemente, ser revisada por técnicos economistas nacionales, que poseen un mayor conocimiento que nosotros de la realidad boliviana en estas materias. Luego las prioridades que hemos asignado deben ser consideradas como meramente ilustrativas del método que se debe emplear. Este último es el que nos interesa sea desarrollado.

No obstante nuestras prioridades concuerdan bastante bien con los productos seleccionados por el informe elaborado por técnicos del Ministerio de

Agricultura y S.A.I./1 . Las únicas discrepancias de cierta significación estarían en la importancia asignada al trigo que nosotros lo hemos eliminado no por carecer de ella, sino por estar informados que el Gobierno ha decidido continuar con las importaciones mediante convenio excedentarios; en el caso del kenaf, por nuestra experiencia personal en otros países, estimamos que antes de considerar justificable su fomente se requieren por lo menos dos años más de experiencia e investigación en un plano comercial, no meramente de estaciones experimentales; una tercera discrepancia reside en los productos ganaderos que el informe citado trata casi como un conjunto en cambio nosotros hemos diferenciado sus distintos componentes y al mismo tiempo hemos asignado una prioridad más altoa a los productos lácteos, en virtud de las apreciables importaciones que se han realizado y que, a nuestro juicio, podrían reemplazarse con producción interna, solucionando los problemas de comercialización existentes. También existe una diferencia de apreciación en el caso de la carne de res a nuestro juicio las perspectivas de desarrollar la producción en una escala considerable están limitados por la dimensión del mercado interno, pues nos parece difícil que Bolivia pueda empezar a exportar este producto dadas las grandes dificultades y altos costos de su transporte. Tiene por lo tanto importancia este producto como sustituto de importaciones, pero creemos que antes de pensar en exportaciones se requerirían estudios bastante serios sobre costos de producción y mercados accequibles.

En general, entonce, estas prioridades no son básicamente distintas a los del informe del Ministerio de Agricultura y del S.A.I. Estamos completamente de acuerdo con el método en el desarrollado de presentar los proyectos por producto, lo que a nuestra manera de pensar, constituye un gran avance sobre el sistema seguido en el Plan Bienal, pues se evitan muchas de las duplicaciones evidentes en los anteproyectos que hemos examinado y al mismo tiempo facilitará considerablemente la coordinación de actividades esenciales para el desarrollo de cada producto.

Esta coordinación se refiere especialmente a los servicios generales que son comunes a varios productos, como ser la extensión, investigación, crédito, etc. Pero el método adoptado permite que estos servicios se vayan estructurando y ampliando en la medida que el desarrollo de los distintos lo vaya requiriendo. Recomendamos, por lo consiguiente, la incorporación de todos los proyectos o ideas de proyectos ya esbozados bajo el producto respectivo. Cuando un proyecto abarque más de un producto debe ser examinado bajo cada producto.

IV. Adaptación de las prioridades a las realidades nacionales

Si bien los criterios para la selección de productos a desarrollar contemplan las condiciones bolivianas, en el proceso posterior de elaborar e implementar los proyectos, se presentan otros aspectos importantes que juegan un rol decisivo y pueden hacer variar las prioridades asignadas. La tercera etapa es entonces la de calificar las prioridades asignadas y ampliar, reducir o eliminar la importancia asignada a los productos en base a los siguientes criterios:

1/ "Un Programa agropecuario para Bolivia" ....

a. Disponibilidad de técnicos para elaborar proyectos:

En nuestra opinión que los técnicos son más escasos que los recursos financieros y que en consecuencia la disponibilidad o falta de técnicos capacitados para la elaboración de proyectos es de gran importancia. Si bien es posible, en determinadas circunstancias conseguir técnicos del exterior, el énfasis de este criterio está en la disponibilidad de técnicos en el país, pues en el mejor de los casos el tiempo necesario para la traída y adaptación de un técnico extranjero atrasaría el proyecto en un año o mas. Otro aspecto importante de este criterio es que si existen técnicos capacitados en el país que están subocupados, deben ser empleados para la elaboración de proyectos de su especialidad aunque ésta no concuerde con productos que hayan recibido alta prioridad.

b. Posibilidad de obtener fondos internos y externos

Las posibilidades de obtener fondos para el desarrollo de un proyecto bien elaborado debe ser otro criterio importante para seleccionar productos a desarrollar. Por ejemplo si existe una línea específica de financiamiento disponible para un producto, el proyecto correspondiente debe ser desarrollado. En cambio otro producto, que si bien teóricamente debe recibir mayor prioridad, pero para el cual no existen buenas perspectivas de financiamiento, el proyecto respectivo deberá ser forzosamente postergado.

c. Recursos disponibles para preparar proyectos:

La elaboración de proyectos requiere de ciertos gastos que pueden ser más o menos considerables, especialmente en lo que se refiere a estudios básicos, gastos de movilización, fondos para viáticos, etc., y su disponibilidad puede ser un elementos importante en la prioridad que reciban. Sin embargo, con la sola excepción de proyectos de gran magnitud, por ejemplo proyectos grandes de regadío, inventario de recursos naturales, etc. estimamos que el financiamiento de estos estudios debe ser función normal del Gobierno. Somos de la opinión que la información disponible es adecuada, quizá con ciertas excepciones en investigación agrícola, como para llegar a conclusiones más o menos exactas sobre la validez de los proyectos y que una postergación no sería justificable por estrechez de fondos para la elaboración de ellos, especialmente pues consideramos que, si existen los técnicos necesarios no se justifican grandes inversiones y que la elaboración de los proyectos debe constituir su función normal.

Estos tres criterios permitirán una selección de proyectos más axacta que la establecida en el Anexo No. 1. Desafortunadamente nuestro escaso tiempo disponible no nos permitirá este afinamiento de las prioridades asignadas.

V. Desarrollo de servicios generales

Hemos considerado cuidadosamente el problema de la elaboración de proyectos para los servicios generales como ser extensión, investigación, etc. pero hemos llegado a la conclusión que estos servicios requieren evaluación

más bien que proyectos nuevos. Las razones para esta conclusión son básicamente dos: en primer lugar estos servicios ya existen, así es que los procedente es su reestructuración y ampliación a la luz de los estudios de evaluación que se realicen, y en segundo lugar como su acción se basa sobre productos no es aconsejable introducir modificaciones antes de conocer exactamente cual será el camino a seguir en cada uno, o sea cuando estén elaborados los proyectos correspondientes. Aunque naturalmente es deseable realizar simultáneamente la elaboración de proyectos nuevos y la ampliación de los servicios existentes, estimamos que ello no será factible en este momento. Lo aconsejable sería examinar cada proyecto y en consulta con los responsables para los servicios generales recomendar los cambios necesarios que dicho proyecto requiere de los servicios. En esta forma los servicios se irían desarrollando gradualmente en función de las necesidades de desarrollo de los productos.

En el caso de proyectos de regadío y colonización su desarrollo no es sólo función de incrementar algunos productos agropecuarios, sino que en ellos juegan directamente factores sociales y políticos, lo cual es perfectamente razonable. Sin embargo estos proyectos deben estar estrechamente ligados a las prioridades asignadas a los productos, si bien como su efecto es relativamente a largo plazo cabe considerar en ellos productos a los cuales se les ha dado una prioridad relativa menor.

VI. Elaboración de proyectos

En el Anexo No. 2 se presentan varios esquemas sobre la metodología que se debe seguir y la presentación que se debe dar de los proyectos de desarrollo del sector agropecuario. Debido al escaso tiempo disponible no ha sido posible preparar esquemas para todos los proyectos, pero creemos que el número presentado es suficiente para dar una indicación clara de los problemas que se deben abordar y los detalles que debe contener un proyecto.

Es muy posible que no toda la información indicada en estos esquemas esté disponible, por lo tanto se requerirá usar en ellos de cierta discreción y sentido común, más aún en la elaboración de los proyectos se irá viendo en forma concreta qué información importante no existe, lo cual debe servir de pauta a los servicios de investigación económica agrícola para orientar su acción con la misma prioridad que se ha asignado al desarrollo de la agricultura nacional. Como ya se ha dicho, los servicios generales existentes que son necesarios para el proyecto, deben desarrollarse en coordinación con los jefes responsables de dichos servicios.

En líneas generales los proyectos de desarrollo agropecuario deben contener los siguientes elementos:

1. Diagnóstico: En el cual se presenta información física, técnica, económica y social sobre el producto que se desea desarrollar.

2. Perspectivas y posibilidades: Un análisis de las posibilidades de desarrollar el producto en base a las condiciones del país y del mercado y la oferta externa.

3. Objetivos del proyecto: En base a las posibilidades esbozadas en el número anterior, en éste se concretan las realizaciones que se espera lograr en el plan bienal.

4. Sistema de operación: Se desarrolla todo el mecanismo mediante el cual se cumplirían los objetivos planteados. Los detalles se incluyen en los anexos.

5. Recursos necesarios: Se cuantifican los recursos que será necesario disponer, ésto es en mano de obra, tierra, técnicos, capitales, etc. Se indican además la composición de los distintos recursos y su calendario de aplicación.

6. Organización y administración: para implementar y llevar a cabo el proyecto.

7. Financiamiento: Se indican las distintas fuentes que concurrirán a financiar el proyecto; inversión pública directa e indirecta, inversión privada, aportes externos por organismos financieros.

8. Resultados: Al nivel del productor, al nivel regional y al nivel nacional. Resultados económicos y sociales.

9. Anexos: Para detalles de presupuesto, organización, explotaciones tipo, etc.

VII. Evaluación de los servicios y proyectos

La evaluación permanente de los proyectos de desarrollo es una herramienta indispensable para detectar la marcha de los proyectos, ver en qué forma están cumpliendo con las metas y objetivos del Plan Nacional o introducir las correcciones necesarias en este a medida que se avanza en el conocimiento de las posibilidades del país. En el sector agropecuario ello se hace especialmente valedero, en primer lugar por la importancia misma de la actividad en la economía boliviana y en segundo lugar por el grado de desconocimiento que existe sobre las posibilidades reales de su desarrollo.

En el Anexo No. 3 se presentan algunos esquemas para la evaluación de servicios generales, esquemas que deben ser usados con cierta discreción pues son algo generales, producto ello del escaso tiempo que hemos dispuesto para hacerlos. Dichos esquemas han sido hechos en la hipótesis de que no podrán efectuarse encuestas en el terreno, que sería el instrumento ideal para lograr una buena evualuación, pero suponemos que ello no será posible dados los escasos recursos disponibles. Por lo tanto la evaluación se basaría solamente sobre la política seguida en esos servicios y no sobre el método empleado y los resultados obtenidos/1. Si es posible efectuar encuestas entre los agricultores estos dos últimos aspectos podrán ser abordados sin mayor dificultad, pero sin ellas no nos es posible diseñar un sistema de evaluación de los métodos y resultados, especialmente para servicios como extensión cuya labor se realiza sobre muchos agricultores individuales. Sin embargo la evaluación de la política seguida en estos servicios

---

1/ En el caso de la investigación agropecuaria el esquema subre parte de estos aspectos.

es bastante importante, en la medida que permita apreciar si el servicio correspondiente se encuadra con las necesidades nacionales.

Para poder desarrollar esta evaluación se requerirá por lo menos de un economista que se especialice en esta materia, si bien deberá contar con la asesoría de técnicos especialistas en cada uno de los servicios que investigue. La unción del técnico sería presentar la información requerida por el economista y ayudar en su interpretación. La función del economista sería preparar un esquema de la información requerida, analizar la información obtenida y preparar las líneas generales que el servicio debería seguir.

Nuestra opinión sobre la prioridad que se debe asignar en la evaluación de servicios existentes es la siguiente: 1. Comercialización; 2. Investigación; 3. Extención; 4. Crédito; 5. Colonización; 6. Regadío; 7. Sanidad Animal; 8. Sanidad Vegetal, etc.

Respecto a la evaluación de los proyectos específicos, para ser desarrollada en forma general y periódica, y sin disponer de personal numeroso, no vemos otro camino que el desarrollar un buen sistema de estadísticas contínuas, con la suficiente discriminación regional. Esto no es tarea fácil, y por lo tanto, recomendamos que se solicite la asesoría de la División de Estadística de Cepal que actualmente está ayudando al Perú en esta materia aprovechando que se acaba de realizar en dicho país un Censo Agropecuario, caso que ocurrirá prontamente en Bolivia y podría ser un excelente punto de partida.

VIII. Organización para la elaboración de proyectos.

En Bolivia existe plena conciencia que para una elaboración eficiente de proyectos se requiere una adecuada coordinación de las distintas reparticiones que actuan en el sector agropecuario. Una vez seleccionados los proyectos se requiere una adecuada organización para elaborarlos en la mejor manera y en el menor tiempo posible.

Ya se ha decidido que en cada reparticion relacionada con el sector agropecuario existiría una oficina de planificación. A nuestro juicio para lograr los objetivos recién planteados se requeriría la siguiente organización:

1. En cada oficina sectorial de planificación agropecuaria existiría un pequeño equipo de economistas agrícolas que sería responsable de la elaboración de los proyectos que le correspondan a dicha repartición.

2. Los distintos equipos deben reunirse periódicamente para discutir los proyectos que se deben elaborar y posteriormente desarrollar en base a las prioridades aceptadas de común acuerdo. La labor de coordinación entre los distintos equipos y entre el sector agropecuario y los otros sectores económicos la desarrollaría un funcionario de la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación. Así mismo esta Secretaría coordinaría el trabajo de las oficinas regionales con las oficinas centrales.

3. Para cada proyecto deben formarse pequeños comités compuestos por los técnicos o personas que tienen más experiencia o relación con el producto a desarrollar. Cada comité debería estar compuesto por lo menos por los siguientes técnicos:

   a. El jefe del organismo o sección responsable para el producto.

   b. Un economista de la oficina sectorial de planificación respectiva.

   c. Un técnico en comercialización

   d. Un extensionista

   e. Un técnico en investigación si existe para el producto pertinente.

   f. El o los asesores de organismos internacionales si existen en el país para dicho producto.

   g. Representantes de las oficinas regionales de planificación en cuyas zonas se aplicaría el proyecto.

      La participación de los representantes de las oficinas regionales puede realizarse de distintas maneras a saber:

      i. participando plenamente en el Comité si su tiempo y la distancia se lo permite;

      ii. asistiendo a determinadas reuniones;

      iii. siendo consultado en aspectos específicos;

      iv. siendo responsable de la elaboración de un pre-proyecto en su región que después sería terminado por la oficina central correspondiente.

Además de los técnicos mencionados deben incluirse en estos comités ya sea en forma permanente u ocasional cuando sea necesario a técnicos en regadío, colonización, mecanización, etc., e incluso a particulares sin calificación técnica si su participación puede ser valiosa en base a su experiencia. El presidente del comité debiera ser el jefe de la sección responsable para el producto, o un representante suyo calificado. El papel de economista agrícola sería el asesor económico del comite. El trabajo del comité y su informe final deben seguir lo más cerca posible la pauta para elaboración de esquemas que aquí se presenta. El informe final del comité iría a la oficina de planificación sectorial correspondiente para su revisión con el fín de completar aspectos que no haya podido hacer el comité y darle una presentación uniforme con los demás proyectos. Antes de terminar el proyecto es aconsejable la participación de un sociólogo que analice las implicaciones sociales que posee y asesore sobre la forma de acometer la acción sobre los grupos sociales que el proyecto pueda tener.

IX. <u>Calendario para la elaboración de proyectos</u>:

1. Examinar este informe y rehacer las prioridades aseguradas en el Anexo No. 1, de acuerdo a los 3 criterios indicados en la página 5. Este trabajo podría ser realizado por el equipo de economistas agrícolas de la Secretaría de Planificación y Coordinación (Sr. Maldonado, Ing. Posnansky y Sr. Sanz Guerrero, con la asesoría del Sr. D'Aquino) y con consulta a otras entidades relacionadas si fuese necesario. Esta labor no debe demorar más de una semana.

2. Producir un informe para la primera reunión de la Comisión Nacional del Desarrollo Agropecuario, recomendando la formación de 6 comités o equipos de trabajo para la elaboración de 6 proyectos completos sobre productos, de acuerdo a las prioridades asignadas. Estos comités cuya estructura se ha esbozado en la página 9 seguirán como pauta de trabajo y de presentación de los proyectos los esquemas que se adjuntan a este informe en el Anexo No. 2. Un economista agrícola planificador podría actuar en dos comités simultáneanemte, siempre que en cada uno de ellos otro de sus miembros se dedique a tiempo completo a trabajar en el proyecto, ejerciendo al mismo tiempo las labores de secretaría del equipo. Estimamos que 2 meses es un período suficiente para que cada comité elabore el proyecto respectivo.

3. Terminadas las labores de estos 6 comités, debe iniciarse la evaluación de los servicios generales existentes, para examinar en qué medida cumplen con los requisitos de los 6 nuevos proyectos. Se podría establecer en una primera etapa 3 grupos de trabajo, para evaluar los servicios de extensión, investigación y sanidad animal, de acuerdo a los esquemas que se acompaña en el Anexo No. 3. Estimamos que estos grupos podrían cumplir su cometido en unos 3 meses. Es importante que por lo menos uno de los economistas que participó en la elaboración de los primeros 6 proyectos actúe en la evaluación.

4. Si la disponibilidad de economistas agrícolas lo permite una vez terminada la preparación de los primeros 6 proyectos, se podría comenzar de inmediato a la elaboración de otros 6, pero si esta disponibilidad no existe y los mismos que participarán en los proyectos, tienen que realizar la evaluación de los servicios generales, la elaboración de nuevos proyectos y la evaluación tendrán que desarrollarse en forma alternada.

   Lo lógico a esperar es que de aquí a un tiempo prudencial, la evaluación de servicios generales marche en forma coordinada pero aparte de la elaboración de nuevos proyectos, ya que dentro de la Secretaría de Planificación y Coordinación existirá una División de Evaluaciones. Si esto así ocurre en el plazo de un año se contaría con un cuadro completo de proyectos de desarrollo de los productos agropecuarios que interesa impulsar en Bolivia y una organización adecuada de los servicios generales para llevarlos a la realidad.

5. La etapa de elaboración de proyectos, no significa detener o postergar la marcha de proyectos en etapa de ejecución que coinciden con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Si bien dichos proyectos deben también ser evaluados por los comités de elaboración de proyectos, si corresponden a productos específicos o por los grupos de evaluación si se refieren a servicios generales.

A N E X O I

METODOLOGIA SEGUIDA EN LA ASIGNACION DE PRIORIDADES PARA LA SELECCION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

1. Criterios empleados:
   - A. Efecto sobre balanza de pagos
   - B. Disponibilidad de recursos
   - C. Empleo de técnicas conocidas
   - D. Monto de la inversión
   - E. Resultados en el tiempo
   - F. Facilidades administrativas
   - G. Efecto multiplicador

2. Alternativas:
   - a. Perspectivas muy buenas (15 puntos)
   - b. Perspectivas satisfactorias (10 puntos)
   - c. Perspectivas regulares (5 puntos)
   - d. Perspectivas malas o ninguna (0 puntos)

3. Exclusiones de productos:
   - a. Trigo: No se incluye por decisión de gobierno de continuar las importaciones por vía de convenios excedentarios
   - b. Azúcar: El país sería actualmente autosuficiente en este producto
   - c. Arroz: Idem azúcar.

Criterios / Producto	A	B	C	D	E	F	G	Puntaje total
Lana ovino	b	a	a	a	b	a	a	95
Lana auquénido	a	a	a	a	b	a	a	100
Carne ovina	c	a	a	a	b	a	a	90
Carne vacuna	b	b	a	c	d	c	a	60
Carne y grasa porcino	b	c	c	b	c	c	d	40
Productos lácteos	a	b	d	c	b	c	b	65
Avicultura	d	c	c	b	b	b	d	40
Maíz	b	a	a	a	a	a	b	95
Papa	d	a	a	b	b	a	a	80
Oleaginosas	a	d	b	c	b	b	a	75
Cebada	b	b	d	a	b	a	b	80
Quinua	d	a	a	a	b	a	c	75
Café	a	d	b	b	c	b	a	75
Cacao	b	c	b	b	c	c	b	55
Té	b	b	c	c	c	c	b	50
Kenaf	a	c	c	b	b	c	a	65
Caucho	b	b	c	b	c	c	d	55
Castaña	b	b	c	b	c	c	b	55
Algodón	b	a	a	b	b	b	a	85
Bananas	a	a	a	c	b	d	b	70
Piñas	c	a	a	b	b	c	c	65
Cítricos	c	a	a	b	b	c	c	65
Productos forestales	a	a	b	c	c	b	b	70
Piscicultura	d	a	c	c	c	c	c	40

A N E X O II

ESQUEMAS PARA LA ELABORACION Y PRESENTACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

A. Proyecto para el fomento de la Lana de Auquénidos

B. Proyecto de Fomento Ovino

C. Proyecto de Fomento de Ganado Vacuno

D. Proyecto de Fomento del Algodón

E. Proyecto de Desarrollo del Café

F. Proyecto de Fomento de la Producción Lechera.

C. Información Social:

1. Significación social del auquénido en la estructura familiar y comunal del Altiplano.

2. Interés del productor en asistencia técnica y en adaptarse a una nueva legislación que propendan a la conservación y desarrollo de las especies auquénidas.

3. Problemas de idiomas, sospechas, etc. en las actitudes de los productores.

D. Conclusiones

III. Perspectivas y Posibilidades: En este capítulo se analizan las posibilidades de incrementar la producción de lana y en segundo lugar la carne de auquénido, mejorar los rendimientos por animal y mejorar la calidad del producto. Se analizan también las perspectivas para las distintas especies en los mercados nacionales e internacionales.

IV. Objetivos del Proyecto. De las perspectivas y posibilidades esbozadas en el capítulo III se concretan las realizaciones que se pretende alcanzar con este proyecto en el plazo de 2 a 3 años.

V. Sistema de Operación:

1. Modificación del actual sistema de explotación: Resumen del nuevo tipo de legislación que se impondría para evitar el sacrificio de animales jóvenes sin reproducirse, especialmente para el caso de la vicuña. Sistema de Control.

2. Investigación de método de desarrollar estas especies. Producción de híbridos de alpaca y vicuña, etc.

3. Establecimiento de centros de cruza para mejoramiento de la raza. Obtención de sementales seleccionados.

4. Organización de un sistema de comercialización que asigne un buen precio para el productor de la lana de auquénido de buena calidad. Detalles de precios, centros de acopio, personal necesario, etc.

5. Asistencia técnica a los productores. Personal necesario.

6. Sanidad: campañas que se realizarían

7. Créditos. Líneas que se establecerían

8. Relación Institucional: Resumen de las responsabilidades de otras organizaciones para poder materializar el proyecto (Leyes, caminos, escuelas).

VI. Recursos necesarios: En este capítulo se cuantifican los recursos que será necesario disponer para desarrollar el sistema de operación esbozado en el capítulo V, su orígen, calidad, precios, valores, etc.

A. Recursos humanos: técnicos, agricultores dispuestos a aportar su concurso, mano de obra, etc.

B. Insumos Materiales: construcciones, vehículos, equipos, pesticidas, etc. Al nivel del productor, del comerciante, del industrial y de las organizaciones de asistencia y control.

A N E X O II A

BOLIVIA - PLAN BIENAL 1963/64

Proyecto No.
Fecha:
Preparado por:
Visto por: 1
2
3

PROYECTO PARA EL FOMENTO DE LA LANA DE AUQUENIDO

Advertencia Previa

Este proyecto está muy ligado al de fomento ovino pues en muchos casos ambos tipos de animal constituyen un rebaño conjunto en manos de los agricultores. En la etapa de implantación del proyecto las duplicaciones que se presentan en su elaboración se obvian mediante una sola acción.

I. Resumen: Breve exposición sobre la importancia actual y potencial de la lana de auquénido. Objetivo del proyecto - Métodos que se pretende usar. Inversiones y gastos que demande.

II. Diagnóstico: Un examen de la situación actual y problemas del desarrollo.

A. Condiciones naturales

1. Información Física: Area en donde se produce; características de clima, topografía, vegetación, pastos, suelos, agua, etc.
2. Información técnica (por especie de auquénido), rendimiento en lana por animal, tipo, color y uso, parácitos y enfermedades. Investigación en Bolívia y Perú.

B. Información económica

1. Demanda interna: Estimaciones del consumo interno de lana de auquénido por especies. Varios años si es posible.
2. Comercio exterior: Exportaciones de lana y pieles como materia prima y como producto elaborado. Serie de años. Exportaciones por destino.
3. Producción: volumen estimado. Estimación de número de auquénidos por especie y regiones. Rendimiento por animal. Estructura de la producción (No. de animales por agricultor, sistema de manejo etc.)
4. Comercialización: Precio vendido por el productor. Precio pagado por el industrial. Problema de calidad.
5. Futuro de las especies: Situación que se está presentando si se continúa el sacrificio de animales jóvenes para obtención de su piel.

ii) precios: al nivel del productor, mayorista e industrial, oscilaciones anuales y estacionales. Precio de importación.

iii) Cantidad de lana consumida en el mercado interno, componente importado. Diferentes calidades requeridas por el mercado.

iv) sistema actual de comercialización: centros de acopio, selección, transporte, forma de pago al productor, comercio exterior.

b. Carne:

i) destino de la producción: idem lana

ii) precios al nivel del productor y consumidor, oscilaciones anuales y estacionales. Precio de importaciones de carne ovina

iii) consumo total de carne ovina en el país, componente importado

iv) sistema actual de comercialización, transporte, forma de pago al productor, intermediarios, etc.

D. Información Social

1. Estructura social, comunal, familiar, función social de ovinos.
2. Distribución de responsabilidad familiar y el cuidado de ovinos, distribución de la renta.
3. Actitud al desarrollo, incentivos, sospechas, problemas de idiomas; dificultades en fomentar la venta de animales por razones sociales (ahorro, fiestas, etc.)

E. Conclusiones

III. Perspectivas y posibilidades

En este capítulo se analizan las posibilidades de incrementar la producción de lana y carne, mejorar los rendimientos, la calidad de los productos ovinos, producir para exportación o sustituir importaciones. Además, se proyecta la demanda interna futura.

IV. Objetivos del proyecto

De las perspectivas y posibilidades esbozadas en el capítulo III, se concentran las realizaciones que se postulan alcanzar con este proyecto en el plazo de 2 años.

V. Sistema de operación

A. Extensión: estructura del sistema, métodos que se usarán, personal necesario, etc.

B. Sanidad: campañas que se realizarán, su estructura y organización, métodos de acción, etc.

C. Razas: razas que se introducirán o que se mejorarían, métodos a seguir, estructura de la organización necesaria, número de ovinos mejorados.

C. Capitales: Monto de las inversiones y gastos a realizar, su composición por rubros de inversión y gastos, por tipo de moneda. Calendario de aplicación.

VII. Administración y Organización: Para implementar el proyecto. Modificaciones en las organizaciones existentes. Mecanismo de operación. (Crédito, asistencia técnica, comercialización, etc.)

VIII. Funcionamiento: Inversión Pública directa e indirectamente, inversión privada. Crédito externos (monto, tipo, instituciones, etc.)

IX. Resultados.

A. Al nivel del productor: aumento de ingreso o bienestar. Efecto sobre suelos, sanidad, etc.

B. Al nivel nacional: posible aumento en el ingreso nacional, mejoramiento de la balanza de pagos, efectos indirectos sobre la comercialización, demanda para insumos, consumo interno, industrialización, productos beneficiados, etc.

C. Cambios sociales: nuevas actividades, modificación, estructura social, etc.

APENDICE I Detalles de los presupuestos para cada aspecto del fomento de la lana de auquénido.

APENDICE II Detalles de la organización y administración necesaria.

APENDICE III Detalle de la nueva legislación que se propiciaría.

3. Actitud al desarrollo, incentivos, sospechas, problemas de distribución del trabajo, ingreso, problemas de vacunos como un ahorro.

D. Conclusiones.

III. Objetivos y metas del Proyecto

A. Se debe establecer, si es posible, metas de producción para carne, cueros y grasas. Areas en el que se desarrollará la producción. Indicar superficie que se espera dedicar a pasturas, detalles de campañas de sanidad, dando número de vacunaciones, baños, etc.; número de vacunas mejoradas que se espera introducir, etc. Detalles de investigación y campañas de extensión. Cambios en la comercialización.

B. Sistema de operación:

1. Asistencia Técnica. Organización de la asistencia Técnica, número de extensionistas, administradores, etc., materiales que necesitan.
2. Investigación. Política a seguir, recursos humanos y físicos necesarios.
3. Ayuda directa a agricultores, razas mejoradas, materiales, crédito.
4. Mejoras en el sistema de comercialización, comunicaciones, mataderos, normas, precios, refrigeración. Política de comercio exterior.
5. Responsabilidades de otras organizaciones para poder seguir con el Proyecto - leyes, caminos, precios, política económica, crédito, etc.
6. Resumen de fondos necesarios por subproyecto subdividido entre inversiones y gastos anuales para el período: necesidades de moneda extranjera, calendario de la inversión.

IV. Recursos necesarios

Indicar el orígen de los recursos necesarios para el Proyecto:

a. Personal, especialista, administradores, etc.
b. Razas mejoradas
c. Materiales de construcción
d. Crédito
e. Recursos y divisas extranjeras (total)

V. Financiamiento

Público (directo o indirecto), privado, interno, externo.

VI. Administración

Administración necesaria para implementar el Proyecto

A N E X O II B

BOLIVIA - PLAN BIENAL 1963/64

Proyecto No.
Preparado por:
Visto por 1
2
3

PROYECTO DE FOMENTO OVINO

Advertencia previa:

Este proyecto en lo que a lana se refiere está estrechamente ligado al proyecto sobre desarrollo de auquénidos, pues en muchos casos ambos tipos de animal constituyen un rebaño conjunto en manos de los agricultores, por lo tanto es inevitable caer en duplicaciones, que en la etapa de aplicación de los proyectos se pueden obviar mediante una sola acción.

I. Resumen:

Breve exposición de la importancia de la producción ovina en la economía nacional, los problemas de su desarrollo, los objetivos del proyecto, su conveniencia y los gastos necesarios (por año y subdividido entre inversiones y gastos anuales), metas que se alcanzarían.

II. Diagnóstico

Un examen de la situación actual y problemas del desarrollo

A. Información Física:
Area en donde se produce ovino. Características del clima, topografía, vegetación, suelos, pastos y agua.

B. Información Técnica:
Razas explotadas. Resultados de la investigación en estas regiones, rendimientos por ovino en carne, lana. Porcentaje de pariciones, edad de beneficio. Parásitos y enfermedades.

C. Información Económica:

1. Estadísticas de número de ovinos, composición por edades y sexo, producción total de lana y carne. Ventas, exportaciones e importaciones. Cuantificación de las pérdidas causadas por las enfermedades y las muertes.

2. Estructura de la producción. Número de ovinos por agricultor, renta probable, gastos. Métodos de producción comunal o familiar, superficie por ovino, inversiones, mano de obra. Importancia de la renta de ovinos en el presupuesto de la familia. Tenencia de la tierra.

3. Comercialización

a. Lana

i) destino de la producción: consumo familiar y ventas; mercados a donde llegan las ventas.

C. Comercio exterior. Posibilidades de exportación de fibra. Importaciones de textiles de algodón (posibilidades de sustitución).

D. Rendimientos. Comparaciones con otros países.

E. Producción. Metas que se podrían alcanzar.

IV. Objetivos del proyecto

De las perspectivas y posibilidades esbozadas en el capítulo anterior, se concretan las realizaciones que se alcanzarían con este proyecto en el plazo de 2 años.

V. Sistemas de operación

a. Producción y distribución de semillas: cantidad, variedad, origen, método de acción;

b. Control de parásitos: cantidad y tipo de insecticida, origen, método de acción;

c. Fertilizantes: tipo, cantidad, costo, efectos.

d. Asistencia técnica: política de asistencia técnica, principales recomendaciones a los agricultores, número de técnicos y ayudantes; número de visitas a agricultores.

e. Crédito: cantidad por agricultor y objetivos: cantidad total, plazos.

f. Comercialización: precios, garantías, problema de inflación, transporte, caminones.

g. Proyectos y actividades necesarias por otras organizaciones para poder completar el proyecto, e.g., nuevas leyes, caminos, política arancelaria, política económica, etc.

VI. Recursos necesarios

En este capítulo se cuantifican los recursos que será necesario disponer, su orígen, calidad, precios, valores, etc.

a. Recursos humanos: mano de obra, colonos, técnicos, etc.

b. Insumos y materiales: semillas, fertilizantes, pesticidas, equipo y maquinaria, transporte, etc.

c. Capitales: monto de las inversiones por realizar, su composición (moneda nacional y extranjera), calendario de aplicación.

VII. Administración y organización

Indicar los cambios que será necesario introducir en los organismos existentes, los nuevos que se crearían si es necesario, todo el mecanismo de operación (comercialización, crédito, asistencia técnica).

D. Alimentación: mejoramiento de las praderas, regulación de la carga animal por hectárea, especies forrajeras nuevas o mejoradas. Método a emplear. Estructura de la organización, etc.

E. Investigación: Política de investigación que se elabora para los aspectos de sanidad, razas y alimentación. Organización.

F. Comercialización; cambios necesarios. Organismos que actuarán, su estructura.
Créditos: líneas de créditos a los productores, comerciantes, industriales, etc., que se abrirían para desarrollar la producción ovina. Estructura: plazos, intereses, etc.
Relación institucional: resumen de las responsabilidades de otras organizaciones para poder materializar el proyecto (leyes, caminos, escuelas, política económica, mercados, etc.)

VI. Recursos necesarios

En este capítulo se cuantifican los recursos que será necesario disponer, su orígen, calidad, precios, valores, etc.

A. Recursos humanos; personal técnico de distintos niveles, mano de obra, etc.

B. Reproductores: nacionales e importados: número, calidad y valor.

C. Insumos y materiales: construcción de oficinas, centros, vehículos, equipo en general, semillas, pesticidas, etc.

D. Capitales: monto de las inversiones a realizar, su composición por rubros de inversión y de gastos por tipos de moneda (nacional y extranjera), calendario de aplicación.

VII. Administración y organización

Administración necesaria para implementar el proyecto. (Resumen de los detalles del Capítulo V).

VIII. Financiamiento

Inversión Pública (directa e indirecta), inversión privada. Crédito externo (monto, tipo de crédito, instituciones financieras, etc.)

IX. Resultados (Al nivel del productor, de la región, del país)

A. Efectos Físicos
Efectos sobre suelos, vegetación, erosión, sanidad, etc.

B. Efectos económicos
Cambios en el ingreso social, aumento en el ingreso nacional. Efecto sobre balanza de pagos. Efectos indirectos sobre comercialización, demanda para insumos y consumos, industrialización, productores beneficiados, etc.

C. Efectos Sociales
Cambios en la estructura social, dieta, actitudes, etc.

APENDICE I Detalles de los presupuestos para cada aspecto del fomento ovino.

APENDICE II Detalles de organización y administración necesarios.

A N E X O II C

BOLIVIA - PLAN BIENAL 1963/64

Proyecto No.
Fecha:
Preparado por:
Visto por: 1
2
3

PROYECTO DE FOMENTO DE GANADO VACUNO

I. Resumen

Breve exposición de la importancia de la producción de vacunos en la economía nacional, los problemas de su desarrollo, los objetivos del proyecto y gastos necesarios (por año y subdividido entre inversiones y gastos anuales: moneda nacional y extranjera). Metas que se alcanzarían.

II. Diagnóstico

Un examen de la situación actual y problemas del desarrollo

A. Condiciones Naturales

1. Información física: Area en donse se producen vacunos. Características de clima, topografía, vegetación y pastos, suelos y agua.

2. Información técnica: Razas, resultados de investigación, problemas de enfermedades y parásitos, tasa de beneficio, rendimiento de carne por vacuno, porcentaje de pariciones, mortalidad, cueros, otros sub-productos.

B. Información económica

1. Estadísticas de existencias de vacunos y derribe total del país y por regiones, año y cambios en los últimos 5 años. Importaciones o exportaciones de carne vacuna, ganado en pie y total expresado en toneladas de carne.

2. Estructura de la producción. Tipo de productor, número de vacunos, ventas, precios ingreso bruto, gastos, superficie disponible, inversiones, mano de obra, importancia del ingreso de vacunos en el presupuesto familiar.

3. Comercialización. Demanda efectiva para la carne vacuna, posibilidad de la substitución por otros tipos de carne. Cambios en la demanda en los últimos cinco años. Sistema de mercadeo, y de derribe; comunicaciones, intermediarios, faenamiento, refrigeración.

C. Información Social:

1. Estructura social, comunal, familiar. Importancia social de ganado vacuno.

2. Distribución de responsabilidad familiar en el cuidado de ovinos y distribución de la renta.

III. Perspectivas y posibilidades

A. Expansión del área de explotación. Zonas donde se podría explotar en forma natural o en plantaciones.

B. Demanda interna.

C. Comercio exterior. Mercados de exportación.

D. Rendimientos. Incremento de la productividad por arbusto, por hectárea, por hombre ocupado. Comparaciones con otras regiones.

E. Producción. Metas que se podrían alcanzar.

IV. Objetivos del Proyecto

De las perspectivas y posibilidades esbozadas en el capítulo III, se concretan las realizaciones que se postula alcanzar con este proyecto en el plazo de 2 años.

V. Sistema de operación

A. Viveros: número, ubicación, producción de arbustos por año, método de distribución.

B. Transporte: indicar en forma detallada como se va a mejorar el sistema de transporte.

C. Poder de compra: créditos a exportadores, industriales, etc.

D. Elaboración: método a seguir para producir café de mejor calidad.

E. Crédito: a los productores para viveros, fertilizantes, etc. Control necesario.

F. Control sanitario: investigación del control de parásitos y enfermedades, campañas sanitarias.

G. Asistencia técnica. Política de asistencia técnica. Principales recomendaciones a los agricultores. Número de técnicos y ayudantes. Número de visitas necesarias, etc.

H. Acción de organismos o entidades para completar la acción del proyecto (nuevas leyes, construcción de caminos, puertos fluviales, política arancelaria, política económica, etc.)

VI. Recursos Necesarios

En este capítulo se cuantifican los recursos que será necesario disponer, su orígen, calidad, precios, valores, etc.

A. Recursos humanos: manos de obra, colonos, técnics, etc.

B. Insumos y materiales: viveres, fertilizantes, pesticidas, equipo y maquinaria al nivel del productor, del comerciante, del industrial y de los organismos oficiales de asistencia y control.

C. Capitales: monto de las inversiones y gastos a realizar; su composición por rubros de inversión y por tipos de moneda (nacional y extranjera), calendario de aplicación.

VII. Resultados

a. Efectos físicos - sobre suelos, vegetación, erosión, sanidad, etc.

b. Efectos económicos - cambio en ingresos personales y nacionales, efectos sobre la balanza de pagos, sobre el sistema de comercialización, sobre la demanda para insumos y tributación directa e indirecta.

c. Efectos sociales - cambio en la estructura social, dieta, etc.

APENDICE I Detalles de los presupuestos

APENDICE II Detalles de la organización y administración necesarias.

A N E X O II D

BOLIVIA -- PLAN BIENAL 1963/64

Proyecto No.
Preparado por:
Fecha:
Visto por: 1
2
3
4

FOMENTO DEL ALGODON

I. Resumen

Breve exposición de la importancia del algodón en la economía agrícola e industrial de Bolivia. Posibilidades del desarrollo del algodón en rama, objetivos del proyecto y recursos necesarios para alcanzar este objetivo. Metas que se postulan.

II. Diagnóstico

A. Información física

1. Area en donde se produce; detalles del clima, suelos y vegetación;
2. Condiciones técnicas. Información detallada sobre resultados obtenidos en la investigación, o la práctica, rendimientos por hectárea, malezas y parásitos, información sobre variedades y fertilizantes. Aptitud de los suelos.

B. Información Economica

1. Demanda interna: consumo por habitantes y global; consumo como materia prima industrial; consumo de hilados; consumo de semilla para industria aceitera;
2. Comercio exterior: serie histórica de los últimos 5 o 10 años;
3. Producción: volumen (varios años); problemas: capital, crédito, mano de obra, manejo, parásitos;
4. Comercialización; estructura, sistema y costo de embalaje, preparación, transporte, calidad, especies, precios, etc., para la fribra y la semilla.

C. Información Social

Estructura social en la región interés en cultivar algodón, manejo, educación, otros problemas sociales.

D. Conclusiones

III. Perspectivas y posibilidades

A. Expansión del área cultivada. Zonas donde podría producirse el algodón.

B. Demanda futura. Como materia prima para la industria local, como producto elaborado (fibra y semilla).

c) Distribución: sistema (organización, medios de transporte, distancias), costos, tipos de productos, precios pagados por el consumidor. Centros de consumo de leche fresca, en polvo y otros productos lácteos. Cantidad aproximada consumida en cada centro.

C. Información Social

Importancia del producto en la dieta nacional, problemas sociales, mano de obra empleada, salud, etc.

D. Conclusiones

III. Perspectivas y Posibilidades

A. Proyecciones de la demanda en cada centro de importancia (se podría usar series históricas si existen y proyectarlas, usando un coeficiente de elasticidad ingreso de 0.75 y elasticidad de precio de 1)

B. Posibilidad de reemplazar importaciones. Problema de calidad, seguridad, distribución y precios. Política oficial sobre convenios excedentarios y donaciones.

C. Posibilidad de una expansión de la producción en base a nuevas áreas que tienen las mejores perspectivas económicas e incremento en los rendimientos de las áreas actualmente explotadas (aumento de la capacidad talajera de los empastados, aumento en el rendimiento del ganado, etc).

IV. Objetivos del Proyecto

De las perspectivas y posibilidades esbozadas en el Capítulo III se concretan las realizaciones que se postulan alcanzar en este proyecto en un período determinado indicando las áreas que se pretende desarrollar.

V. Sistema de Operación

En cada región en el cual se desea desarrollar la producción láctea se debería indicar lo siguiente:

1. Sementales: método de cruzamiento y de incremento del stock.
2. Crédito necesario
3. Sistema de asistencia técnica
4. Método de recolección de los productos
5. Organizaciones de los productos
6. Sistema de pago y precios al productor
7. Elaboración. Facilidades disponibles. Tipo de producto
8. Lugar de venta y sistema de distribución
9. Precios de venta
10. Acción de organismos o entidades necesarios para completar la acción del proyecto (política económica, aranceles, caminos, leyes, transportes, etc.)

VIII Financiamiento

Aporte internos (públicos y privados) y necesidades de crédito externo. Tipo de crédito externo. Instituciones a las cuales se reuniría.

IX Resultados

a. Al nivel nacional: incremento del producto bruto. Sustitución de importaciones. Recuperación por intermedio de la tributación. Exportaciones. Balanza comercial. Absorción de mano de obra. Migración interna, etc.

b. Al nivel de los agricultores: ingreso bruto, ingreso neto, diversificación, etc.

APENDICE I - Ingreso y gastos de un agricultor. Diseño de explotaciones tipo.

APENDICE II - Presupuesto detallado

APENDICE III - Detalles de Administración y Organización.

A N E X O II E

BOLIVIA - PLAN BIENAL 1963/64

Proyecto No.
Fecha:
Preparado por:
Visto por: 1
2
3

DESARROLLO DEL CAFE

I. Resumen

Breve exposición de la importancia del café en Bolivia y sus posibilidades de desarrollo, problemas, objetivos, resultados y costos del proyecto.

II. Diagnóstico

A. Información Física

1. Area donde se produce.
2. Condiciones naturales: clima, suelos, vegetación, topografía, morfología.
3. Condiciones técnicas: resultados detallados de la investigación realizada, rendimiento por arbusto, por hectárea, variedades de explotación, abonos usados, malezas, parásitos, enfermedades, calidad, proceso de tratamiento.

B. Información Económica

1. Demanda interna: consumo aparente en los últimos años, global y per cápita.
2. Comercio exterior: serie histórica de los últimos 5 ó 10 años. Exportaciones por destino. Importaciones por origen y tipo de café.
3. Producción: volumen (varios años por regiones). Problemas (capital, crédito, mano de obra, tierra, tiempo de recolección, tenencia, sistema de explotación, métodos de recolección, etc).
4. Comercialización: almacenaje, comunicaciones, transporte, precios, créditos, elaboración, calidad, compradores.

C. Información social

Estructura social de la región, población, educación, salud, mano de obra, actitudes al trabajo, colonización, otros aspectos sociales.

D. Conclusiones.

Análisis de la información

a. Comparar el grado de atención que los extensionistas dan a los distintos productos, con la prioridades asignadas, para lo cual se puede usar el mismo sistema que se indican en el Anexo No. 1 de este informe.

b. Analizar las tecnologías que están siendo difundidas en relación a la investigación correspondiente que se realiza en el país. En este aspecto deben ser consultados los técnicos en investigación.

c. Comparar el funcionamiento de las distintas agencias de extensión y averiguar las causas que expliquen resultados diferentes.

d. Analizar el grado de cumplimiento por las agencias de las normas impartidas por la Dirección del Servicio.

e. Comparar los costos en extensión de distintos proyectos de desarrollo agropecuario.

f. Las sugerencias de los extensionistas para mejorar su labor deben ser discutidas en reuniones periódicas o difundidas entre las agencias para su comentario.

g. Comparar el número de agricultores visitados por cada agencia con el número de agricultores de la región, como asi mismo la superficie cubierta con el área agrícola de la región.

VII. Administración y Organización

Indicar toda la estructura administrativa que se requeriría para materializar el proyecto. Modificaciones en los organismos existentes, creación de nuevas entidades. Mecanismo de operación (crédito, asistencia técnica, comercialización, etc.)

VIII. Financiamiento

Inversión pública (directa e indirecta), inversión privada. Crédito externo (monto, tipo de crédito, instituciones financieras, etc.)

IX. Resultados

A. Al nivel nacional: incremento en el producto bruto, sustitución de importaciones, incremento de exportaciones, balanza comercial, recuperación de las inversiones por vías tributarias, absorción de mano de obra, migración interna, etc.

B. Al nivel de los agricultores: ingreso bruto, ingreso neto, diversificación.

APENDICE I - Detalle de organización y presupuesto de un vivero

APENDICE II - Detalles de administración y organización y presupuesto de las diferentes líneas de acción.

APENDICE III - Ingreso y gastos de un agricultor. Diseño de explotaciones tipo.

A N E X O II F

BOLIVIA - PLAN BIENAL 1963/64

Proyecto No.
Preparado Por:
Fecha:
Visto por: 1
2
3

FOMENTO DE LA PRODUCCION LECHERA

I. Resumen

De la situación actual, importancia del aumento de la producción láctea, objetivos del proyecto: costo

II. Diagnóstico

A. Información Física

1. Areas donde se produce leche
2. Condiciones naturales, clima, suelos, vegetación, topografía, morfología.
3. Condiciones técnicas: stock de ganado lechero, y su composición; nivel de eficiencia (tasas de mortalidad, preñez, parición, rendimientos por vaca masa y ordeño) recursos para alimentación del ganado, número de cabezas por hectárea. Resultados detallados de la investigación sanitaria, zootécnica, alimenticia, etc.

B. Información Económica

1. Demanda interna: consumo aparente en últimos años. Total en términos de leche fluída y por tipo de producto.
2. Comercio exterior: importaciones de leche en polvo y otros productos lácteos en los últimos años, por volumen y valor. Cantidad recibida en forma de donaciones y/o convenios de excedentes (Ley Pública 480 de U.S.A.)
3. Producción: volumen en cada área y su destino. Costo de producción al nivel del productor. Precio recibido. Sistema de producción, calidad del producto entregado por los agricultores. Ventas y consumo en el predio. Número de vacas por agricultor, etc.
4. Comercialización:
   a) Recolección: sistema actual, centros de acopio, medios de transporte, problemas, costos.
   b) Industrialización: Plantas, tipo de proceso, productos obtenidos, capacidad de las plantas, capacidad ocupada, calidad de los productos, costos, etc.

VI. Recursos Necesarios

En este capítulo se cuantifican los recursos que será necesario disponer, su orígen, calidad, precios, valores, etc.

A. Recursos humanos: mano de obra, empresarios, técnicos, etc.

B. Insumos y materiales, sementales, fertilizantes, semillas, cercos, materiales para la construcción, plantas de elaboración, distribución, etc. al nivel del productor, de la industria y de los organismos de asistencia y control.

C. Capitales. Monto de la inversión y gastos corrientes. Composición por rubro de inversión por tipo de moneda (nacional y extranjera), calendario de aplicación.

VII. Administración y Organización

Indicar toda la estructura administrativa que se requeriría para materializar el proyecto, modificaciones necesarias y mecanismos de operación.

VIII. Financiamiento

Inversión pública (directa e indirecta), inversión privada, crédito externo (monto, tipo, instituciones financieras, etc.)

IX. Resultados

A. Al nivel nacional: incremento en el producto bruto, sustitución de importaciones, balanza comercial, recuperación de inversiones por vías tributarias, absorción de mano de obra, migración interna, etc.

B. Al nivel de los agricultores, ingreso bruto, ingreso neto, efectos sociales.

APENDICES: Detalles de proyectos en cada región

A - Detalles de presupuestos

B - Detalles de organización

C - Explotaciones tipo.

A N E X O III

E S Q U E M A S P A R A L A E V A L U A C I O N

D E

S E R V I C I O S G E N E R A L E S

A - Extensión Agrícola

B - Investigación

C - Sanidad Animal

A N E X O III A

ESQUEMA PARA LA EVALUACION DEL SISTEMA DE EXTENSION AGRICOLA

La evaluación de servicios generales presenta problemas difíciles de resolver, especialmente cuando los recursos disponibles para realizarla son escasos. A nuestro juicio una evaluación ideal comprendería los siguientes aspectos:

1. Política general seguida en el servicio
2. Métodos de operación empleados
3. Resultados obtenidos

El último aspecto para ser conocido en forma completa requiere de un buen servicio de estadísticos contínuo tal como se señalaba para la evaluación de proyectos específicos. Aspectos aislados sobre resultados en determinada línea de extensión, como ser la introducción entre los agricultores de determinado tipo de semilla puede conocerse mediante la venta de dicho insumo, pero una evaluación general del resultado de la extensión, estimamos sólo puede conocerse a través de la estadística que muestran los incrementos de la producción en aquéllas áreas donde la asistencia técnica a los agricultores se ha desarrollado.

Respecto a la evaluación de los métodos empleados, el único sistema objetivo es la realización de encuestas entre los agricultores asistidos por las distintas agencias. El sistema es costoso y quizá no pueda ser desarrollado por el momento en Bolivia.

Estimamos que solamente sería posible desarrollar en forma completa y contínua la evaluación del primer aspecto señalado, esto es la política general seguida por el Servicio de Extensión, lo cual reviste considerable importancia.

Esta evaluación comprende la obtención de dos tipos de información, una al nivel directivo del servicio en la cual se debe averiguar la estructura que posee el presupuesto de funcionamiento, el número de agencias, el número y categoría de los extensionistas y su distribución regional; la otra al nivel de las agencias en el campo, mediante encuestas periódicas a los extensionistas tratando de obtener información sobre los productos más importantes sobre los cuales están concentrando sus actividades, sobre las principales tecnologías que están recomendando a los agricultores, sobre el número de visitas que realizan, predios demostrativos que manejan, cursos, charlas que dan, publicaciones que distribuyen, facilidades que tiene para su trabajo, inconvenientes con que tropiezan y finalmente cuáles serían sus sugerencias para mejorar su labor y lograr un mayor impacto entre los agricultores.

A N E X O III B

ESQUEMA PARA EVALUACION DE LA INVESTIGACION AGROPECUARIA

A. Información general

1. Lista de estaciones de investigación
2. Número de profesionales en cada estación
3. Zona en que operan
4. Productos que se están investigando
5. Tipo de experimento por producto
6. Cómo los resultados se imparten al agricultor
   a. Detalles sobre publicaciones
   b. Detalles sobre contactos con extensionistas
   c. Detalles sobre contactos con agricultores
7. Circular un cuestionario a cada centro de investigación pidiendo información sobre qué prácticas en la opinión del jefe de la estación se han difundido: a) ampliamente; b) modestamente, en la región. Pedir la opinión del jefe si hay otros resultados que podrían haber sido difundidos mucho más y por qué no se ha hecho.
8. Circular un cuestionario a extensionistas pidiendo su opinión sobre: a) la efectividad de las estaciones de investigación; b) qué prácticas se han difundido: (1) ampliamente; (2) modestamente, y cuáles son los problemas principales que dificultan la difusión de resultados de la investigación.

B. Análisis

1. Preparar un cuadro de acuerdo con el Anexo No. 1, de este informe indicando cuáles son los productos agropecuarios que son más importantes para el desarrollo del país. Escoger cuáles son los productos que requieren más investigación y las regiones más convenientes ecológica y económicamente.
2. Relacionar estos productos y áreas con el programa de investigación que se está llevando a cabo.
3. Decidir cuáles son los problemas más urgentes que se necesitan investigar y compararlos con los actuales programas de investigación.
4. Examinar la efectividad del sistema de difusión de resultados de investigación.
5. Comparar la información obtenida de los cuestionarios circulados a jefes de estación de investigación y los extensionistas y analizar los resultados.

b. Conclusiones.

A N E X O III C

ESQUEMA PARA LA EVALUACION DEL SERVICIO DE SANIDAD ANIMAL

A. Información general

1. Número de profesionales (médicos veterinarios e ingenieros agrónomos) y técnicos de nivel medio que trabajan en programas de sanidad animal y su distribución geográfica.

2. Enfermedades y actividades sobre los cuales se concentra la acción del personal técnico, indicando prioridades por actividad y tipo de ganado.

3. Cuantificar su actividad por región y si es posible con el detalle del punto 2.

B. Análisis

1. Decidir cuáles productos ganaderos son más importantes para el desarrollo del país, en qué regiones del país, y los que necesitan más atención desde el punto de vista de la Sanidad.

2. Comparar las actividades de Sanidad animal con las necesidades del país.

3. Comparar entre sí las actividades de cada agencia de Sanidad animal e investigar las diferencias existentes entre cada una, las causas que los producen y las justificaciones que pueden existir.

C. Conclusiones

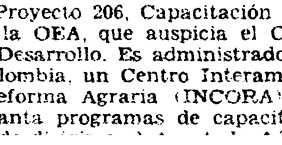
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N° 40

CRITERIO PARA ESTABLECER PRIORIDADES DE INVERSION

Por:
S.R. Sen



Bogotá, Julio de 1968

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 publica

CRITERIO PARA ESTABLECER LAS PRIORIDADES DE INVERSION*

Por: S.R. Sen**

I.

En el trabajo "Certain Policy Implications for a Self-Generating Economi", se plantearon algunas interrogantes respecto del criterio aplicado para elegir los proyectos del método que debe seguirse y de la información que hay que reunir con ese objeto. En este documento se ha intentado buscar una solución práctica a algunos de esos problemas. Cuando resulta difícil aplicar en la práctica un método satisfactorio desde el punto de vista teórico, por la falta de información o por dificultades de cálculo, se sugiere emplear un método menos preciso pero más sencillo y practicable. En todo caso la elección definitiva se basará en un criterio que no se determinará mecánicamente aplicando cualquier fórmula sino que se establecerá previo estudio de toda la información pertinente de que se dispone. Es importante presentar los datos en una forma que facilite la formulación de tal criterio.

Un Plan Nacional no puede tener evidentemente un solo objetivo. Tendrá varios objetivos, por ejemplo, sociales, institucionales, culturales, políticos y económicos. En consecuencia las prioridades de inversión se fijarán teniendo en cuenta dichos objetivos de modo que se logre el desarrollo equilibrado en la dirección deseada. Es evidente que no basta con tener en cuenta solamente las consideraciones de orden económico. El objetivo económico de lograr el adelanto de las clases y zonas rezagadas; el objetivo institucional de estimular las empresas cooperativas; el objetivo cultural de educación primaria universal, o el objetivo político de robustecer el potencial defensivo tendrán prioridad sobre objetivos económicos generales como maximizar la tasa de crecimiento económico o minimizar el desempleo.

Aunque las autoridades tendrán que decidir finalmente que importancia relativa se asignará a los diversos objetivos y la modalidad de desarrollo que se pretende alcanzar, será provechoso examinar detenidamente las consideraciones pertinentes de orden económico aunque posteriormente haya que dejarlas de lado por razones sociales, políticas o de otra índole. Las autoridades sabrán entonces que están sacrificando en términos económicos a fin de lograr ciertos objetivos políticos o sociales. Sabrán también cuales son los proyectos que contribuirán a maximizar los beneficios derivados de cierto cuantum de inversión en determinado sector aunque la decisión de invertir no se haya basado en consideraciones económicas. Cuando se hace una elección no solo hay que saber que beneficios relativos se obtendrán sino conocer los costos relativos de las diversas posibilidades de inversión. En consecuencia es importante, antes de incluir los proyectos en el Plan,

---

* Traducido para el Programa de Capacitación del Instituto, Curso Básico de Santiago, 1964 (Tomado de "The Strategy for Agricultural Development and Other Essays on Economic Polucy and Planning", Asia Publishig House, London).

** Este trabajo fué presentado al Panel of Economist, Planning Commission, en agosto de 1959.

analizarlos a fin de establecer si son factibles desde el punto de vista económico aunque posteriormente se renuncie a ellos por consideraciones de orden político, social o de otra índole. Esto es particularmente cierto (en el caso de los proyectos relacionados con las empresas de producción y en menor grado los proyectos destinados a construir obras de infraestructura económica y social.

Sin embargo los criterios económicos no son siempre lo suficientemente precisos y mensurables en lo que respecta a los proyectos de obras de infraestructura económica y social. Pero cuando los proyectos son de carácter productivo en el sentido de que permiten transformar cierto insumo en producto, es relativamente fácil evaluarlos en términos económicos. Por ese motivo, en este trabajo pretendemos dedicar nuestra atención especialmente al criterio para elegir los proyectos productivos y la información necesaria para hacer la elección. La selección adecuada de los proyectos productivos es especialmente importante porque en gran parte gracias al excedente producido por dichos proyectos quedarán recursos disponibles para invertir en otros proyectos. Si se conoce la relación media costo-beneficio correspondiente a todos los proyectos productivos incluidos en el plan, esta puede ser empleada como módulo aproximado para determinar hasta que punto habrá que sacrificar el beneficio económico para obtener ciertos beneficios no económicos cuando se asigna cierto cuantum de inversiones a un proyecto optativo no productivo.

Cabrá notar que serán menores las posibilidades de elección en la medida en que los proyectos (o productos) sean complementarios y mayores en la medida en que sean sustituibles. Cuando la relación es principalmente de tipo complementario, los problemas que hay que resolver son principalmente de carácter tecnológico. En este caso el procedimiento consiste en buscar balances de productos sobre la base de las relaciones tecnológicas conocidas y suponiendo un nivel de inversión (o de desarrollo) y la mejor forma de verificar los balances establecidos es examinar su coherencia.

Cuando existe posibilidad de sustitución los problemas son por lo general de carácter económico en el sentido de que se plantea invariablemente el problema de elegir entre diferentes posibilidades siendo la principal prueba aplicada la de "optimización" de los beneficios obtenidos de las diversas posibilidades de utilización de los escasos recursos disponibles. Es importante señalar que la posibilidad de sustitución aumenta por la existencia del comercio internacional de modo que el problema de elección económica tiende a adquirir mayor importancia en una economía abierta que en una cerrada. Por otra parte, consideraciones como la demanda prevista, los precios relativos, el nivel de empleo deseado, el desarrollo económico, la autarquía en las industrias básicas o de defensa limitan las posibilidades de sustitución.

Aunque en algunos casos extremos los proyectos pueden ser totalmente complementarios o totalmente sustituibles, en la mayoría de los casos se combinan ambas cualidades. En consecuencia al adoptar la mayoría de las decisiones relacionadas con la pauta de inversión hay que tener presente consideraciones tecnológicas y económicas. Incluso si se supone un nivel

fijo de inversiones (o de desarrollo) y determinadas relaciones tecnológicas, pueden elaborarse varios posibles balances de productos, cada uno de los cuales, satisface la prueba de coherencia. Por ese motivo el problema de la elección también se presentará entre los posibles balances de productos. Así mismo, incluso si se hace la elección óptima entre amplias categorías de inversión habrá que preparar posteriormente un balance detallado de productos y este balance debe satisfacer la prueba de coherencia. Un método viable sería comenzar con determinado blance de productos basado en un supuesto nivel de desarrollo (o inversión), aplicar luego la prueba de "optimización" y obtener por medio de un proceso de iteración un balance final de productos que sea a la vez "coherente" y "óptimo" dentro de los diversos límites de la situación.

Sin embargo, hay algunos proyectos básicos respecto de los cuales no hay muchas posibilidades de elección. Por ejemplo, en todo caso habrá que proporcionar cierta cantidad de alimentos, vestuario, transporte, energía, combustible, etc. Aunque no haya muchas posibilidades de elección en relación con estos proyectos, las hay de algunas variaciones marginales. La posibilidad de variación será mayor cuando puede emplearse otra técnica para producir el mismo producto. A medida que nos alejamos del proyecto básico y además tenemos en cuenta las posibilidades de importación y exportación aumentan progresivamente las posibilidades de elección.

II

Siempre que hay que elegir se plantea el problema de determinar el criterio que permita obtener resultados óptimos. En consecuencia, es importante formular estos criterios en términos lo más preciso y claro posibles. Como es de conocimiento general, los criterios pueden ser de diversos tipos, por ejemplo, criterio de excedente, criterio de valor agregado, criterio de divisas, criterio de empleo, criterio de perfeccionamiento de la mano de obra, criterio de industria básica o de defensa, etc. En consecuencia hay que elegir entre diversos criterios posibles. Mientras más numerosos sean los criterios considerados, más complicado será el problema de elegir. Un procedimiento práctico sería tomar como punto de partida uno o dos criterios y luego ir tomando en cuenta uno por uno, los demas criterios aplica les hasta adoptar una decisión.

Desde este punto de vista podría ser util tomar como punto de partida el criterio de "maximizar la tasa de excedentes" (S) limitado por la conveniencia de minimizar el período de gestación (G) y que permite economizar un recurso escaso como las divisas (F). La tasa de excedentes (y el período de gestación) puede ser considerada como el equivalente desde el punto de vista social de la tasa de utilidad (y el periodo de espera) que tiene en cuenta el inversionista privado cuando considera las propuestas de inversión. En relación con este criterio el "excedente" (S) tiene que calcularse sobre la base de estudios de contabilidad de costos pero a falta de esos estudios puede estimarse aproximadamente mediante el simple procedimiento de deducir los "sueldos y salarios" anuales (Wr) del "valor agragado" (descontada la depreciación) (V), si es fácil obtener estas informaciones. La proporción que representa este "excedente" dentro del "capital" total invertido (K),

expresado en porciento permitirá obtener la "tasa de excedente". Cabe señalar que de la "tasa de excedente" se ha descontado la depreciación pero no la amortización, los intereses, los impuestos, etc. en tanto que de la tasa de utilidad se han descontado además de la depreciación, la amortización, los intereses y los impuestos. Podría ser provechosos calcular también, para determinadas empresas, la tasa de utilidades siempre que sea fácil hacerlo, antes de adoptar una decisión final respecto de las inversiones. Si no fuera fácil, para fines de comparación bastaría con calcular la "tasa de excedente".

En todos los casos será necesario incluir en el "capital" no solo el "capital fijo" (Kf) correspondiente a la fábrica o empresa (de preferencia sobre la base de los turnos óptimos factibles), sino también el "capital de explotación" (ki) y también el "capital auxiliar"(Ka) que tenga relación directa con el proyecto considerado y cuando la producción obtenida gracias a este proyecto, no sea cargada totalmente por la empresa.

Parte de las inversiones en carreteras, ciudades que han de ser previstas especialmente para los proyectos considerados pueden incluirse en la partida "auxiliar". Hay quienes opinan que si ya existe suficiente capacidad adicional en cualquiera de estas partidas y no se requiere inversión especial alguna para el proyecto particular considerado, quizá no valga la pena estimar la inversión auxiliar dentro de las necesidades totales de capital para el proyecto. Pero hay otros que estiman que para poder comparar las estimaciones correspondientes a dos proyectos es útil calcular también en estos casos la inversión auxiliar. En todo caso cuando hay que hacer una inversión especial para cualquiera de estos fines que no se haría si no existiera el proyecto, es necesario calcularla e incluir la inversión auxiliar en el capital total requerido para el proyecto.

Aunque para hacer los estudios de costo-beneficio a la altura del proyecto, bastaría con incluir solamente los tres renglones mencionados en el concepto de capital, desde el punto de vista de la distribución general de los recursos de capital en un plan, sería necesario indicar por separado otras dos partidas, es decir las inversiones complementarias y las inversiones adicionales.

Las inversiones complementarias representan cualquier inversión especial que se requiera para proporcionar transporte, energía, combustible, minerales, materias primas etc., adicionales que serán pagados por la empresa pero que tienen que proporcionársele especialmente. Por ejemplo, la industria de los fertilizantes es complementaria de la agricultura y la minería es complementaria del acero. También en este caso si existe capacidad adicional en cualquiera de estos renglones y no se requiere hacer una inversión especial para el proyecto considerado, quizá no valga la pena estimar estos renglones por separado. Pero cuando se haga la inversión especial exclusivamente para el proyecto considerado, habrá que calcular por separado dicha inversión complementaria.

La inversión suplementaria se refiere exclusivamente a los bienes intermedios y representa la inversión adicional necesaria para transformar los bienes intermedios producidos gracias al proyecto considerado en productos terminados. Por ejemplo, si por medio del proyecto se produce un bien intermedio como acero y es necesario crear otras industrias, por ejemplo industrias mecánicas o fundiciones a fin de transformar el acero en productos terminados puede considerarse suplementaria la inversión en esta industria. Pero cuando se proyecta la producción en gran escala de algunos bienes intermedios y la producción total de estos bienes, no puede convertirse en productos terminados a menos que se haga una inversión suplementaria en las industrias de elaboración, será necesario estimar por separado el volúmen de dichas inversiones suplementarias (y también el valor agregado) y tenerlo presente al adoptar una decisión sobre la distribución general de la inversión.

Con todo, no basta tener en cuenta el excedente y el capital definidos anteriormente. También es necesario considerar el componente de divisas de la inversión en un caso como aquel en que las divisas constituyen uno de los factores más escasos. Desde el punto de vista será útil estimar: i) el componente de divisas del capital (Fk) y ii) el componente de divisas del producto (Fo) por separado y dar cierta preferencia a esas industrias en que la relación entre el componente de rupias de la producción y el componente de divisas de la producción es elevada.

En realidad, sería conveniente asignar una ponderación o prima adicional (P) al componente de divisas del capital y de la producción y hacer los ajustes requeridos en las cifras correspondientes al capital y al excedente de otros proyectos. Esta ponderación puede calcularse aproximadamente sobre la base de la escasez relativa de divisas frente a los recursos internos o sobre la base del volumen que habrá que exportar a fin de obtener cierta cantidad de divisas antes de tener en cuenta, en toda su magnitud, el probable deterioro de la relación de intercambio. Si K representa el capital, Fk el componente de divisas de K, Fo el componente de divisas extranjeras de la producción, P la prima adicional asignada a las divisas, S el excedente y S' el excedente ajustado a fin de incluir la prima asignada al componente de divisas, entonces:

$$S' = \frac{(S - Fo.P)}{K + KF \times P} \times 100$$

Por ejemplo, si en un proyecto 'A', K = 100. Fk = 500. Fo = 5 y S = 10. en el proyecto 'B' K = 100. Fk = 20. Fo = 10 y S = 10 y si a las divisas se asigna una ponderación de por ejemplo, 50 porciento adicional en su calidad de factor escaso, de modo que P = 0.5, en el caso 'A', el valor de S' será 6 porciento y en el 'B' S' ascenderá a 4.5 porciento aunque el valor de S es igual en ambos casos.

Además del componente de divisas habrá que tener en cuenta el "período de gestación" (G). Como el inversionista privado tiene en cuenta no solo las utilidades probables de una nueva industria sino también el período que

transcurre antes de comenzar a recibir las utilidades, igualmente desde el punto de vista social es necesario considerar no solamente los excedentes sino el período que tendrá que esperar la sociedad antes de que empieze a generarse el excedente. Si el periódo de gestación del proyecto 'A' es 3 años, y el del proyecto 'B' es 5 años, aunque el primero sea menos lucrativo a largo plazo, podría ser más conveniente a corto plazo. En consecuencia, hay que tener presente cierto plazo y adecuar el "criterio de tasa de excedente" a ese plazo. El plazo puede ser de 15 a 20 años para fines corrientes y puede compararse el excedente total que pueden producir los proyectos optativos durante ese período. Al fijar el plazo deberán tenerse en cuenta factores como la depreciación, la obsolescencia y el período que abarca la proyección en que está interesado el gobierno.

Sería también conveniente tener presente i) el empleo periodico (Er) y ii) el empleo durante el período de construcción (Ec) en relación con cada proyecto considerado, ya que el empleo es un elemento importante que hay que tener en cuenta además del excedente, para la elección final del proyecto.

Si se presenta alguna dificultad en el cálculo del "excedente" podría emplearse un método optativo aproximado que consistiría en sustituir el "excedente" podría emplearse un método optativo aproximado que consistiría en sustituir el "excedente" (S) por el "valor agregado" en el ejercicio anterior. Sin duda el panorama comparativo obtenido será diferente pero si sólo se usa como base de apreciación y no como parte de alguna fórmula para estimar su interés económico relativo los resultados no tienen por que ser poco satisfactórios desde el punto de vista de los proyecto o grupos de proyectos optativos.

Hay quienes opinan que al fijar las prioridades de inversión sobre la base del criterio de la "tasa de excedente" hay que ir un poco más lejos y determinar la relación entre los productos terminados y los bienes intermedios y también entre los artículos de primera necesidad y tener en cuenta toda la gama de productos terminados, productos intermedios y artículos de primera necesidad producidos o empleados en determinada línea de producción. En teoría este punto de vista tiene cierto interés y en unos pocos casos quizá sea posible determinar las relaciones de este tipo. Pero en la mayoría de los casos en la práctica surgen dificultades insuperables. Por ese motivo, es más viable limitarse a emplear el "excedente", el "valor agregado", el "capital" y el "empleo" como criterios según se discutió anteriormente, que usar el método optativo. Pero al mismo tiempo la opinión en su totalidad no debería basarse solamente en estos elementos, sino que habría que tener presente, como se ha sugerido anteriormente, las inversiones complementarias y suplementarias. También convendrá tomar en consideración los efectos indirectos, es decir, la nueva inversión, que la inversión original, puede producir en industrias subordinadas. Desde este punto de vista sería útil agrupar, para poder comparar, los productos finales e intermedios más importantes en la misma línea de producción y en la misma proporción tecnológica que guardan entre sí.

De lo dicho se desprende que habría que reunir la siguiente información para cada proyecto estudiado:

1. Capital (K)
   a. Capital fijo para la fábrica o empresa (Kf)
   b. Capital de explotación (Ki)
   c. Capital auxiliar (Ka)
2. Componente de divisas (o importaciones) de K: (Fk)
3. Valor de la producción anual cuando la fábrica funciona a plena capacidad y con los turnos optimos (O)
4. Componente de divisas (o importación) de O: (Fo)
5. Componente de materia prima nacional de O: (M)
6. Depreciación anual: (Z)
7. Valor agregado anual (O - Fo - M - Z) : (V)
8. Empleo perfodico cuando la empresa funciona a plena capacidad y con los turnos optimos: (Er)
9. Sueldos y salarios anuales correspondientes a Er: (Wr)
10. Excedente anual (V - Wr) : (S)
11. Periodo de gestación -el tiempo que transcurre entre el comienzo de la inversión y la plena producción debidamente ajustada para cualquier producción durante el periodo intermedio: (G)
12. Empleo durante el periodo de construcción: (Ec)
13. Salarios correspondientes a Ec: (Wc)
14. Capital para la inversión especial complementaria: (Kc)
15. Capital para la inversión especial suplementaria (solamente para los bienes intermedio): (Ks)

Cabe señalar que es la relación entre los diversos renglones mencionados anteriormente, por ejemplo entre el excedente y el capital, el valor agregado y la producción bruta, el componente de divisas del capital y el capital total o entre el empleo y el capital, la que servirá realmente para aplicar el criterio correspondiente y no los valores absolutos. Por ese motivo, cuando sea difícil estimar los valores absolutos, para hacer el cálculo preliminar de la distribución de la inversión bastará con estimar aproximadamente dichos coeficientes. Con todo, es importante que se suponga en todas estas estimaciones el número de turnos óptimos viables desde el punto de vista porque en las condiciones actuales en que nos interesa mucho hacer el uso más intensivo posible de los escasos recursos de capital evidentemente resulta más económico trabajar con varios turnos y no con uno solo, aunque la situación quizá sea bien diferente en una economía en que el capital no es tan escaso. Así mismo todas las estimaciones deberán formularse con un criterio marginal sobre la base de la unidad económica de producción. No tiene objeto hacer cálculos en función de unidades excesivamente pequeñas o grandes que no están de acuerdo con la realidad. La información deberá obtenerse en lo posible de los informes sobre los nuevos proyectos o de las últimas unidades establecidas y no de unidades antiguas establecidas en condiciones

técnicas y económicas completamente diferentes y deben presentarse por separado para i) los nuevos proyectos y ii) los proyectos de expansión, cuando sea necesario.

Cabe también señalar que los coeficientes relativos como el de valor agregado-capital, en el período base reflejarán en gran parte las escaseces relativas en dicho período y podrán modificarse sustancialmente a fines del período de planificación y en consecuencia quizá haya que modificarlos o "normalizarlos" en cierta medida, en parte teniendo en cuenta los cambios previstos en los elementos relativamente escasos a la fecha fijada y en parte los coeficientes obtenidos en otros países. Estos coeficientes y precios ajustados pueden usarse como "cifras de cuenta" para fines de planificación.

El cálculo sugerido correspondiente a los proyectos individuales podría también efectuarse provechosamente para las industrias o grupos de industrias e incluso para grandes sectores de inversión. Sería posible, entonces, conocer no solo las repercusiones de la aplicación del principal criterio mencionado para la distribución preliminar de los recursos entre las diferentes industrias, sino de varios otros criterios mencionados anteriormente que quizá haya que tener en cuenta al formular el plan. También estas informaciones pueden ser útiles para la aplicación de técnicas más refinadas como la de programación lineal cuando se considere necesario, y sea factible. A las autoridades de planificación les será útil obtener los datos elaborados en la siguiente forma para cada industria o sector, correspondiente a una unidad de inversión de por ejemplo Rs. 100 lakhs: 1/

i)	Fk	vii)	Wr
ii)	O	viii)	Eo
iii)	Fo	ix)	Wc
iv)	V	x)	$V\ (15\text{-}G) = V_{15}$
v)	S	xi)	$S\ (15\ \text{-}G) = S_{15}$
vi)	Er	xii)	$S'\ (\ 15\text{-}\ G) = S'_{15}$

En este caso V_{15}, S_{15} y S'_{15} representan respectivamente el total de V, S y S' producidos dentro de un plazo de 15 años. También podrá dárseles una presentación en forma de matriz que puede ser usada por las autoridades como base para efectuar la distribución. Con todo, es importante tener presente que tales estimaciones correspondientes a grupos de industrias o sectores reflejarán no solo los coeficientes técnicos sino también la modalidad de inversión prevista para ese grupo o sector. Si camba la modalidad cambiarán según eso los coeficientes.

Además se presentará para cada sector una estimación de la demanda mayor y menor (D_1 y D_2) correspondiente al término del período que comprende el plan. Esta deberá incluir las estimaciones correspondientes a la demanda interna y de exportación. Los límites dentro de los cuales fluctúa la demanda interna de bienes de consumo podrán basarse en los márgenes previstos de ingreso y distribución del ingreso que resulta de los márgenes previstos de inversión y las modalidades de inversión. La correspondiete a los bienes

---

1/ Un lakh equivale a 100.000 unidades.

intermedios puede estimarse como la demanda derivada. D_1 puede incluirse en la parte básica del plan y D_2 en el plan general. Pero en el caso de los artículos de primera necesidad para los asalariados quizá sea conveniente prever una demanda un poco superior a D_1 incluso en el plan básico. Al adoptar una decisión respecto a la composición del proyecto tanto para el plan básico como para el plan general, habrá que calcular las economías relativas de producción e importación correspondientes a los productos importantes.

También habrá que proceder con cautela en lo que se refiere al escalonamiento anual de suerte que i) el componente de divisas de la inversión (Fk) y también la producción (Fo) no sobrepasen a las entradas y préstamos en moneda extranjera durante el año y ii) el componente de salarios (Wr y Wc) (o el ingreso de los consumidores generado por) de la inversión adicional cada año es compensado por la producción adicional suficiente de artículos de primera necesidad (o bienes de consumo) en el año anterior. Además habrá que prever el ajuste o corrección adecuada de cualquier desequilibrio que se produzca en relación con estos renglones en el año base. Si de todos modos continúa produciéndose una gran escasez de cualquiera de estos artículos, habrá que considerar la posibilidad de tomar las medidas administrativas apropiadas para restringir la demanda. Con todo, será más difícil aplicarlas en el caso de los artículos de primera necesidad que en el de los demás.

Una vez hecha la distribución preliminar de los recursos sobre la base de lo expuesto anteriormente, será útil comprobarlas nuevamente aplicando lo que podría denominarse el criterio de "minimizar el período de recuperación máxima". El "período de recuperación completa" puede definirse simplemente como el período de gestación expresado en años más el coeficiente de "valor de capital agregado" expresado también en años.

Cuando se adopta una decisión respecto de la distribución preliminar de la inversión entre diferentes sectores, sería conveniente analizar primero en forma general S'_{15} y luego decidir tomando en cuenta este elemento y otros que se consideran importantes (especialmente la estrategia o modelo general de desarrollo adoptado por las autoridades políticas), cuanto deberá invertirse en cada sector. La elección estará limitada evidentemente por una parte por la demanda, y por la oferta y los balances de productos por la otra. También estará limitada por consideraciones no económicas como la conveniencia de desarrollar industrias básicas o de defensa, de llegar a la autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos, de perfeccionar la mano de obra, de crear oportunidades de empleo, etc., de modo que en la práctica quizá no pasen de seis las posibilidades de inversión entre las cuales elegir. Sería útil determinar para cada una de estas modalidades optativas el excedente total (S_{15}), el valor agregado total (V), el total de divisas requerido (Fk + Fo) y el total de empleo creado (Er) teniendo en cuenta el lapso de gestación. El excedente indicará cuanto habrá disponible para continuar invirtiendo y en consecuencia para el crecimiento futuro, el valor agregado indicará la magnitud probable del ingreso nacional al fin del período por el plan, las divisas indicarán cual será el efecto sobre el balance de pagos y los datos sobre el empleo indicarán cual será el efecto sobre la situación del empleo.

Todos estos criterios en si mismos, evidentemente, solo indicaran ciertas dimensiones generales. La decisión final sobre la modalidad de inversión tendrá que basarse en último término en la opinión de las autoridades experimentadas y no se adoptará mecanicamente sobre la base de un conjunto de fórmulas. En efecto, no se ha ideado ninguna fórmula que tenga plenamente en cuenta el complejo equilibrio que supone cada una de esas decisiones. Sin embargo, si se reunen y presentan todos los datos pertinentes como se indicó anteriormente, constituirían una base muy útil para formular una opinión sensata. Una vez adoptada la decisión general sobre la modalidad de inversión será conveniente ver cuales serán sus repercusiones construyendo una proyección de cuadro de relaciones industriales. Cualquier vacío o desequilibrio que revele ese cuadro podrá ser corregido mediante ajustes marginales en la modalidad de inversión y/o en las exportaciones e importaciones.

III

Quizá sea útil ilustrar el procedimiento descrito con algunos ejemplos. Sobre la base de algunas informaciones reunidas de diversas fuentes y la opinión de algunas personas versadas sobre la materia, se ha intentado estimar algunos de los coeficientes mencionados para i) dos proyectos relacionados con el acero; ii) algunas industrias; iii) ciertos grupos de industrias y iv) los principales sectores de la economía

Las estimaciones figuran en los Cuadros I, II, II y IV. No obstante, no deberán ser consideradas exactas o representativas de manera alguna, sino como cifras ilustrativas.

A fin de llegar a estimaciones fidedignas habrá que (a) calcular cuidadosamente los coeficientes técnicos de cada industria y (b) decidir la composición que se desea tenga cada grupo y sector. Como no pudo hacerse esto en este documento, hubo que postular varios supuestos arbitrarios a fin de llegar a las estimaciones presentadas.

El procedimiento será más útil evidentemente cuando haya que elegir entre dos proyectos optativos de la misma rama de industria y progresivamente menos útil cuando se pasa de una industria a un grupo de industria y luego a un sector de la economía. En el último caso la decisión principal que se adopte sobre la distribución se basará principalmente en consideraciones generales de orden económico y no económico. Solo cuando se toma una decisión general sobre la base de las consideraciones generales, se descubre que hay varias modalidades optativas de inversión que a primera vista parecen igualmente factibles o convenientes, y que la aplicación de la técnica mencionada ayudará a hacer la elección final.

Consideremos primero el caso más simple. Supongamos que se haya decidido establecer una acería con una capacidad anual de 1 millón de toneladas y que hay dos proyectos optativos basados en dos ubicaciones distintas y/o en dos técnicas diferentes, cada uno de los cuales cuesta 170 crores de /1 rupias, y los coeficientes correspondientes a estos proyectos se indican el Cuadro No. 1. Del cuadro se desprendería que de las dos posibilidades, el

1/ 1 crore equivale a 10 000 000 de unidades.

CUADRO No. 1 Coeficientes para establecer las prioridades de inversión: Proyectos de acería A y B

	K	O	V	S	G (años)	V_{15}	S_{15}	Er No.
Proyecto de acería A	100	54	29	27.3	4	319	300	67
Proyecto de acería B	100	51	27	25.3	4.5	284	266	68

proyecto A produce un mayor excedente (300 lakhs de rupias) que el proyecto B (266 lakhs de rupias) por crore de inversión dentro de un plazo de 15 años. En consecuencia, si los demás elementos son iguales, se preferirá evidentemente el proyecto A. Si se estima sobre la base de consideraciones de orden secundario, por ejemplo, el desarrollo de una zona rezagada en que se pretende instalar un Proyecto B, que es preferible elegir el Proyecto B en lugar del A., conviene adoptar la decisión teniendo pleno conocimiento de que al adoptar esa decisión se perderán 50 crores de rupias de excedente de 15 años. También habrá que considerar si hay algún método que permitiera alcanzar igualmente el objetivo secundario gastando menos de 50 crores de rupias en 15 años que es la cifra que habrá que gastar para establecer el proyecto B. De hecho sería muy conveniente insistir cuando se propone invertir cierta suma en una industria determinada, que se preparen siempre dos o más proyectos optativos y que se proporcionen los datos respectivos a las autoridades de planificación. Si eso no satisface otro propósito útil que el de darles a las autoridades de planificación una visión clara de la economícidad relativa de las diferentes formas de alcanzar el mismo objetivo, por lo menos servirá para hacer más racionales las decisiones en materia de inversión y asegurar que no se desvíen del principio de economicidad sin que se hayan tenido debidamente en cuenta los pros y los contras. En efecto, cuando se consideran proyectos optativos para producir el mismo bien, sería útil disponer de las informaciones sobre la "utilidad neta" además de las correspondientes al "excedente", especialmente si los proyectos optativos estáran ubicados en diferentes estados con distintos impuestos, tarifas de servicios públicos, fletes, etc.

También será útil hacer el mismo cálculo para diferentes industrias o diferentes grupos de industrias. Para formarse una idea de la rentabilidad relativa de algunas industrias (suponiendo que se trabaje con varios turnos) véase el Cuadro No. II. Existe un alto grado de complementación entre algunas de estas industrias. En esa medida, la elección será naturalmente limitada y el criterio de "maximizar el excedente" tendrá que ser modificado por otras consideraciones entre las cuales será muy importante el adecuado equilibrio de los productos. En el aspecto marginal hay cierto grado de sustitución entre estas industrias complementarias y por ese motivo será muy útil el procedimiento descrito en este trabajo. Con todo, es importante tener presente un elemento al aplicar los coeficientes indicados en los Cuadros I y II. Los coeficientes se basan en los precios de los bienes de capital y de la producción que se obtienen en el momento a que se refieren los datos, y por ese motivo reflejan la escasez relativa de los diversos productos en ese momento. Si durante el período de vigencia del plan, cambia la

CUADRO No. 2 Coeficientes para determinar la prioridad de las inversiones: Algunas industrias (en lakhs de rupias)

	K	O	V	S	G (años)	V_{15}	S_{15}	Er No.
Fundición de acero	100	122	49	43	3.0	588.0	516.0	244
Maquinaria para la industria textil del yute	100	114	46	36	3.5	529.0	414.0	398
Maquinaria agrícola	100	156	62	36	3.5	713.0	414.0	1038
Fertilizantes nitrogenados	100	58	23	15	2.5	287.5	187.5	414
Acido sulfúrico	100	97	43	40	2.5	537.5	500.0	143
Industria textil del algodón	100	118	44	31	2.0	572.0	403.0	840
Azúcar	100	100	27	15	2.0	351.0	195.0	770
Vanaspati	100	285	28	22	2.0	364.0	286.0	405
Papel y cartón	100	56	24	18	2.0	312.0	234.0	370
Papel de diarios	100	38	16	13	2.0	208.0	169.0	193
Mineral de hierro	100	40	36	12	3.0	432.0	144.0	1597
Carbón	100	45	39	25	3.0	468.0	300.0	909

escasez relativa y los precios, los coeficientes serán bien distintos. La comparación entre los coeficientes de dos industrias diferentes será más útil para la planificación si se "normalizan" las informaciones de precios, como se ha sugerido, y se ajustan los coeficientes de acuerdo con ellos.

En el Cuadro No. 3 se ha intentado presentar los coeficientes relativos correspondientes a 5 grupos importantes de industrias, por ejemplo i) la industria metalúrgica, ii) la industria de maquinaria y equipo, iii) la industria química, iv) la industria de bienes de consumo en gran escala, y v) la industria minera, la minería y el petróleo suponiendo que se trabaje con varios turnos optimos.

Estas informaciones adolecen de algunas deficiencias, mencionadas en los párrafos anteriores, la de no estar "normalizados". Quizá esto haga que el grupo de maquinaria y equipo sea mucho más atractivo en comparación con el grupo metalúrgico de lo que sería normalmente durante el período que abarca el plan. Además estos coeficientes adolecen de una deficiencia que inevitable cuando se trata de agrupar varias industrias en una categoría. El coeficiente correspondiente al grupo (que es un promedio ponderado) depende naturalmente de la composición del grupo y si ésta cambia, el coeficiente variará conforme a ello. Sin embargo para fines de cálculo los coeficientes presentados en el Cuadro No. 3 pueden ser considerados como una indicación aproximada de la rentabilidad relativa de estos cinco grupos importantes de industrias. A este respecto cabe señalar que el efecto indirecto sobre la inversión en algunos de estos grupos, por ejemplo la industria metalúrgica, es bien diferente al de otros, por ejemplo, industrias en gran escala de bienes de consumo, de suerte que esa consideración constituye otra limitación al criterio de "excedente".

CUADRO No. 3 Coeficientes para determinar las prioridades de inversión: Grupos principales de industrias (unidad: lakhs de rupias)

	K(a)	Fk	O	Fo	V	Wr	S	S'	G años	V_{15}	S_{15}	S_{15} Número	Er
I. Ind. Metalúrgica	100	50	63	6.3	30	3	27	19	4.5	315	284	200	11
II. Ind. de equipo y Maquinaria	100	50	116	11.6	45	12	33	22	3.5	518	380	253	5
III. Ind. Química	100	50	79	7.9	29	8	21	14	2.5	363	263	175	37
IV. Ind. de bienes de consumo en gran escala	100	45	138	13.8	38	13	25	15	2.0	494	325	195	85
V. Ind. Minera, minería, petróleo	100	50	49	4.9	30	8	22	16	2.5	375	275	200	563
Total	100	48	82	8.2	35	8	27	18	3.0	420	324	216	460

(a) Sobre la base de capacidad máxima, con varios turnos óptimos.

Al parecer, la etapa lógica que vendría sería ampliar aún más este tipo de análisis y aplicarlo al problema de la distribución de la inversión entre grandes sectores de la economía, por ejemplo, agricultura, principales obras de riego, industrias en pequeña escala, industrias en gran escala y demás industrias. Aquí también se plantea el problema de combinar varias industrias y grupos de industrias en un sector. Por ejemplo, para llegar a establecer los coeficientes correspondientes al sector de industrias en gran escala en su conjunto, hay que decidir que proporción le corresponde a las diferentes industrias en ese sector. La determinación de la combinación adecuada dependerá principalmente de si el objetivo es producir más bienes de consumo o intermedios y también de la relación tecnológica entre estos grupos y de la conveniencia de que el equilibrio entre los productos sea consecuente. A este respecto es importante también considerar la demanda relativa de diferentes productos.

Lo dicho sobre el sector industrial se aplica también a otros sectores como la agricultura y la industria en pequeña escala. Sin embargo la posibilidad de sustitución es aún menor y la de complementación aún mayor entre estos sectores comparados con las diferentes industrias dentro del sector industrial mismo. No podrán, evidentemente, adoptarse decisiones respecto de sectores esencialmente tan diferentes sobre la base del criterio de excedentes. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que el excedente en la agricultura sea mucho mayor que en cualquier otra industria pero de ahí no se deduce que habría que dejar totalmente de lado a la industria y concentrar la inversión en la agricultura. Además las cifras correspondientes al valor agregado y al excedente en la agricultura y en la industria quizá no sean estrictamente comparables en el sentido de que en el primero de los casos la contribución de la naturaleza es aún desproporcionadamente elevada, el empleo de capital muy reducido y los salarios muy bajos en nuestro país. Además el efecto indirecto de la inversión en la agricultura y en otras industrias difiere un poco por ejemplo de la inversión correspondiente en la industria pesada o de transporte. En consecuencia, la distribución general entre estos sectores se hará

sobre la base de consideraciones generales tanto económicas como no económicas. La estrategia general de desarrollo juega un papel importantísimo en la adopción de la decisión sobre la modalidad de inversión. A este respecto, criterios como el establecer industrias básicas o de defensa, perfeccionar la mano de obra en el país, asegurar el suministro adecuado de bienes de consumo esencial, son tan importantes como aumentar el volumen de excedentes o aumentar el volumen de empleo.

Pero incluso después de que se adopten algunas decisiones generales sobre la modalidad de inversión habiendo tenido en cuenta consideraciones generales económicas y no económicas y las limitaciones establecidas por la demanda por un lado y por los factores tecnológicos por el otro, todavía puede plantearse el problema de la elección marginal, es decir, si habrá que invertir 10 por ciento más o menos en un sector que en otro. En este sentido restrigido el procedimiento descrito en este trabajo prestaría cierta utilidad. Por ejemplo, si se decide, sobre la base de consideraciones generales, que la tasa de aumento del ingreso nacional en el tercer plan debiera ser superior a la del segundo plan, y si fuera posible allegar recursos con un valor aproximado de 10.000 crores (de rupias) y además que la demanda de diferentes bienes y servicios debe fluctuar dentro de ciertos límites, sería posible establecer modalidades optativas de inversión que al parecer serían simultáneamente viables y coherentes. En el Cuadro No. 4 figuran cinco posibles modalidades de inversión para el tercer plan. Al parecer el valor agregado total de una inversión de 10.000 crores de rupias es superior en la opción 5 e inferior en la opción 1. Con todo se observará que habrá una notable diferencia en el valor agregado total que puede efectivamente obtenerse durante el período de vigencia del tercer plan según si el lapso de gestación se considere o no implícito en los coeficientes de valor agregado-inversión. Si se admite que en el coeficiente mencionado, no está implícito el lapso de gestación y también que el lapso medio de gestación en el caso de la agricultura es un año (variando de 6 a 18 meses), de las obras de riego grandes y medianas es 4 años (fluctuando entre 1 a 3 años para los proyectos continuados y de 4 a 10 años para los proyectos nuevos), un año para las industrias pequeñas o de aldea (fluctuando entre 6 a 18 meses) 3 años para las industrias en gran escala y la minería (fluctuando de 2 a 4½ años) y 3 años para los demás proyectos (fluctuando entre 6 meses y 6 años), el valor agregado total durante la vigencia del tercer plan, luego de efectuar los ajustes correspondientes al lapso de gestación durante el segundo y también el tercer plan, figuran en la columna 5 del Cuadro 4. El arrastre total del valor agregado del segundo plan al tercer plan asciende a aproximadamente 1.100 crores de rupias y del tercer plan al cuarto fluctua de 1.800 a 1.900 crores de rupias. Se observará que las cifras de la columna 5 son muy inferiores a las de la columna 4 del cuadro. Evidentemente será más realista suponer que el ingreso nacional crece de acuerdo con las cifras que aparecen en la columna 5 que en la columna 4.

Si se admite, con fines ilustrativos, que la modalidad general de inversiónes en el tercer plan cuyos fondos ascienden a 10.000 crores de rupias, corresponde a una de las opciones de 1 a 5, la elección final dependerá evidentemente de varias consideraciones. Entre las consideraciones exclusivamente económico valdrá la pena tener presente i) el valor agregado, ii) el

CUADRO No. 4 Inversión, valor agregado, excedente y empleo (valores en crores de rupias)

	Inversión	Valor agregado por 100 rupias de inversión (Rs)	Valor agregado total sin hacer los ajustes correspondientes al período de gestación.	Valor agregado total después de hacer los ajustes correspondientes al período de gestación.	Excedente total generado en 15 años	Empleo periódico total. (número)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Proyecto optativo 1						
-Agricultura	1050	140	1470	1302	12,340	73,50,000
-Obras principales de riego (agricultura)	450	30	135	107	891	6,68,000
-Industrias en pequeña escala e ind. de aldea	300	90	270	254	2,436	12,00,000
-Minería y otras industrias grandes	2300	35	805	543	7,452	10,58,000
-Otros	5900	20	1180	915	8,496	39,53,000
Total	10,000		3860	3121	31,623	142,29,000
Proyecto optativo 2						
-Agricultura	1250	140	1750	1512	14,700	87,50,000
-Obras principales de riego (agricultura)	620	30	186	116	1228	9,20,000
-Industrias en pequeña escala e ind. de aldea	300	90	270	254	2,436	12,00,000
-Minería y otras industrias grandes	2100	35	735	543	6804	9,66,000
-Otros	5730	20	1146	915	8251	38,39,100
Total	10,000		4087	3340	33,419	156,75,100

Continuación CUADRO No. 4

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Proyecto optativo 3						
-Agricultura	1450	140	2030	1722	17,052	101,50,000
-Obras principales de riego (agricultura)	550	30	165	113	1089	8,16,000
-Industrias en pequeña escala e Ind. de aldea	350	90	315	290	2842	14,00,000
-Minería y otras industrias grandes	2200	35	770	543	7128	10,12,000
-Otros	5450	20	1090	905	7848	36,51,500
Total	10,000		4370	3573	35,959	170,29,500
Proyecto optativo 4						
-Agricultura	1500	140	2100	1792	17,640	105,00,000
-Obras principales de riego (agricultura)	550	30	165	113	1089	8,16,000
-Industrias en pequeña escala e industrias de aldea	350	90	315	290	2842	14,00,000
-Minería y otras industrias grandes	2100	35	735	543	6804	9,66,000
-Otros	5500	20	1100	895	7920	36,85,000
Total	10,000		4415	3633	36,295	173,67,000

Continuación CUADRO No. 4

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Proyecto optativo 5						
-Agricultura	1600	140	2240	1932	18,816	112,00,000
-Obras principales de riego (agricultura)	500	30	150	107	990	7,42,000
-Industrias en pequeña escala e industrias de aldea	1400	90	360	326	3248	16,00,000
-Minería y otras industrias grandes	2300	35	805	543	7452	10,58,000
-Otros	5200	20	1040	895	7488	34,84,000
Total	10,000		4595	3803	37,994	180,84,000

Incremento sobre el ingreso nacional durante 1960-61 (calculado en 13 000 rupias)

	Sin hacer los ajustes correspondientes al período de gestación		Con los ajustes correspondientes al periodo de gestación.	
	Período de vigencia del plan	Anual	Período de vigencia del plan	Anual
Proyecto optativo 1	29.7	5.3	24.0	4.4
Proyecto optativo 2	31.4	5.6	25.7	4.6
Proyecto optativo 3	33.6	6.0	27.5	5.0
Proyecto optativo 4	34.0	6.0	27.9	5.1
Proyecto optativo 5	35.4	6.2	29.3	5.3

N.B. La Agricultura comprende las obras menores de riego, ganadería, pesquerías, silvicultura, etc.

excedente generado dentro del plazo de vigencia del plan, iii) empleo, período creado, iv) las divisas necesarias, v) la relación entre escalonamiento anual de los artículos de primera necesidad adicionales (o bienes de consumo) producidos y los salarios adicionales (o ingreso de los consumidores) generados. Del Cuadro No. 4 se desprendería que el valor agregado y el empleo creado sería superior en la opción 5 que en la opción 1. En la opción 1 el ingreso nacional aumenta 24 por ciento, y en la 5, 29.3 porciento despues de transcurrido el lapso de gestación. (Si por efecto del adiestramiento o de otros programas se perfecciona la mano de obra esta cifra puede ser aún mayor). El empleo periodico creado ascenderá a 14 millones en el caso del proyecro optativo 1 y 18 millones en el proyecto optativo 5. En el Cuadro No. 5 se comparan las necesidades de divisas, y se muestra que se requerirá mayor cantidad de divisas adicionales para inversión en el proyecto optativo 1, en tanto que las divisas adicionales requeridas para la producción adicional serán mayores en el proyecto optativo 5. El total adicional de divisas requerido será superior para el proyecto optativo 1 que para el 5 durante todo el periodo de vigencia del plan. Habrá que verificar cada posibilidad sobre la base de los balances de productos y los ajustes marginales efectuados ya sea en la producción o en el programa de exportaciones/importaciones. También habrá que estudiar la posibilidad de corregir algunos desequilibrios a través de medidas administrativas como el racionamiento o la tributación.

Sin embargo, a primera vista parecería que de llevarse a la práctica el proyecto optativo 1 se produciría un excedente de acero, en tanto que en el proyecto 5 se produciría un excedente de alimentos.

El objetivo principal de este trabajo, no consiste en indicar que deba elegirse necesariamente uno de los proyectos optativos mencionados, con exclusión de los demás. Quizá haya que tener en cuenta otras consideraciones u otros proyectos optativos. El objetivo principal es señalar que antes de adoptar una decisión definitiva respecto de la distribución de recursos entre, por ejemplo, la industria en pequeña escala y la industria en gran escala o entre la metalurgia y la fabricación de maquinaria o textiles, o entre el uso de energía eléctrica para que funcione una gran fábrica de aluminio o varias industrias pequeñas o entre la producción de 1 millón de toneladas adicionales de acero en el proyecto A o en el proyecto B, sería conveniente solicitar a las partes que presentan estos proyectos, que suministren la información sugerida en este trabajo. Esto no quiere decir que siempre haya que aplicar el criterio de maximizar el excedente o el valor agregado. En muchos casos habrá que elegir un proyecto menos conveniente desde el punto de vista económico en lugar de uno más conveniente, a fin de satisfacer ciertos objetivos generales. Pero, como se ha mencionado, si hay que elegir un proyecto menos económico en lugar de uno más económico, que se haga teniendo plenamente encuenta lo que se sacrifica para lograr determinada meta.

CUADRO No. 5 Escalonamiento del gasto en inversiones extranjeras (crores de rupias.

A ñ o s	Componente de divisas de la inversión	Componente de divisas de la producción	T o t a l
		Proyecto optativo 1	
1961-62	353.7	28.8	382.5
1962-63	396.6	62.3	458.9
1963-64	421.0	94.5	515.5
1964-65	480.9	134.8	615.7
1965-66	546.3	180.7	727.0
	2198.5	501.1	2699.6
		Proyecto optativo 2	
1961-62	357.6	28.8	386.4
1962-63	400.9	63.1	464.0
1963-64	400.9	96.2	497.1
1964-65	442.7	137.3	580.0
1965-66	491.1	183.3	674.4
	2093.2	508.7	2601.9
		Proyecto optativo 3	
1961-62	357.6	28.8	386.4
1962-63	392.4	63.5	455.9
1963-64	426.4	96.9	523.3
1964-65	460.4	139.2	599.6
1965-66	461.2	187.0	648.2
	2098.0	515.4	2613.4
		Proyecto optativo 4	
1961-62	357.6	28.8	386.4
1962-63	385.4	63.5	448.9
1963-64	402.4	97.7	500.1
1964-65	427.9	140.1	568.0
1965-66	486.7	187.6	674.3
	2060.0	517.7	2577.7
		Proyecto optativo 5	
1961-62	356.8	28.8	385.6
1962-63	386.1	63.8	449.9
1963-64	410.9	99.3	510.2
1964-65	452.7	142.8	595.5
1965-66	501.5	190.6	692.1
	2108.0	525.3	2633.3

NOTA: Estas cifras no incluyen las divisas necesarias para
a. mantener el nivel alcanzado en 1960-61
b. reembolso del capital y los intereses sobre los préstamos extranjeros;
c. satisfacer la demanda de los consumidores no considerada en el programa de producción.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N° 41

IICA
CIRA

ESQUEMAS QUE SE SUGIEREN PARA LA PRESENTACION DE SOLICITUDES DE PRESTAMOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE DIFERENTES TIPOS DE PROYECTOS AGRICOLAS

Por:
Banco Interamericano de Desarrollo

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
OEA

Bogotá, Julio de 1968

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.

ESQUEMAS QUE SE SUGIEREN PARA LA PRESENTACION DE SOLICITUDES DE PRESTAMOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE DIFERENTES TIPOS DE PROYECTOS AGRICOLAS

Para facilitar la presentación de solicitudes de préstamo para el financiamiento de proyectos relacionados con el desarrollo agrícola, se ofrece a continuación pautas generales para los principales tipos de proyectos. Estas pautas deben ser utilizadas como orientación, sin que las mismas limiten o restrinjan la posibilidad de brindar informaciones adicionales que pudieran ser de interés en la evaluación del proyecto.

Siempre es aconsejable que cuando un gobierno o institución tenga el propósito de presentar una solicitud de préstamo al BID, haga contactos preliminares bien directamente con la institución en Washington, o a través del Representante Regional que el BID ha destacado en cada uno de los países. Estos contactos preliminares con funcionarios del BID de los presuntos solicitantes de préstamos, habrá de facilitar a éstos informaciones complementarias más precisas sobre la factibilidad del financiamiento que se desea solicitar, y las últimas orientaciones sobre políticas y normas aplicables a los mismos.

CREDITO AGRICOLA

I. Sintesis del Proyecto y de la Solicitud

Preséntase en una forma resumida una descripción de las características y objetivos del proyecto. En esta síntesis debe señalarse: (a) los objetivos básicos del proyecto, (b) zona en que habrá de ejecutarse, (c) costo total del proyecto, (d) monto del préstamo que se solicita, (e) aporte local y fuente de recursos, (f) cómo serán empleados los recursos del proyecto (BID y locales), (g) tiempo requerido para la ejecución del proyecto, (h) monto estimado a emplear en moneda extranjera y en moneda local, de los recursos del proyecto, (i) plazo que se solicita para el pago del préstamo y (j) quién será el prestatario y el organismo ejecutor del proyecto.

II. El Prestatario

A. El Organismo Ejecutor del Proyecto

1. Descripción de la organización y administración interna de la institución de crédito que administrará el proyecto:

(Cuando el organismo ejecutor y el prestatario no sean la misma persona jurídica, deberá proporcionarse amplia información sobre ambos; si la ejecución del proyecto estuviere compartida entre varios organismos, debe ofrecerse información detallada sobre cada uno de ellos).

En la información que se ofrezca debe incluírse:

a) Composición y forma de seleccionar a la Junta Directiva; Ejecutivos y funcionarios y empleados.

b) Número y funciones del personal técnico.

c) Número y funciones del personal administrativo.

d) Número y localidad de las sucursales y agencias.

e) Planes para la reestructuración de la institución (si éstos existen).

2. Estructura financiera de la institución:

a) Capital y reservas.

b) Fuente de recursos. (Depósitos, cuentas corrientes y de ahorros, emisiones de valores, subsidios o aportes del Estado o de otras fuentes, etc.)

3. La Institución dentro de la política monetaria:

a) Posibilidad de acceso a los redescuentos en el Banco Central.

b) Normas aplicables para redescuento.

c) Normas sobre encajes.

4. Estado de la cartera:

a) Número y monto de los préstamos a cobrar, clasificados por propósito, plazos y garantías.

b) Número y monto de préstamos en mora.

c) Porcentaje de recuperaciones.

NOTA: La solicitud debe ser acompañada de los anexos que ofrezcan una amplia información sobre el organismo o institución de crédito que solicita el préstamo, y/o ejecutora del proyecto, tales como:

a. Ley creadora del organismo y copia de la escritura de constitución si la hubiere.

b. Reglamentos internos del organismo de crédito.

c. Balances y estados de pérdidas y ganancias de los últimos tres años.

d. Presupuestos del organismo de crédito de los últimos tres años y su liquidación.

e. Memorias y otras publicaciones de interés que brinden informaciones sobre la organización, solvencia y experiencia operativa.

f. Nombre de los directivos y principales funcionarios ejecutivos de la Institución, con indicación de sus calificaciones técnicas y experiencia.

g. Organigrama de la Institución.

III. El Proyecto

A. Objetivos

En forma precisa y concisa, deben señalarse los objetivos de tipo económico y/o social que se pretenden alcanzar con el programa de crédito, indicando el tiempo que se requerirá para el logro de los mismos.

NOTA: Es esencial que el proyecto sea concebido y ejecutado atendiendo a los siguientes principios básicos:

a. Fundamentalmente debe cumplir objetivos específicos de desarrollo económico y social, no debiendo presentarse como una línea general de crédito vagamente descrita.

b. Debe estar orientado a elevar la producción y la productividad agrícola.

c. Los términos en que se otorguen los subpréstamos en cuanto a plazo, período de gracia, plan de pagos, etc., debe adecuarse a los requerimientos para el normal desarrollo del tipo de empresa que se financie.

d. Debe asegurarse que los agricultores beneficiarios, dispondrán de todo el financiamiento necesario para la normal ejecución de sus operaciones agrícolas.

B. Beneficiarios del Proyecto

1. Características de los beneficiarios: su descripción (presentar la información correspondiente a la región donde se ejecutará el proyecto, sobre tamaño de las fincas, tipos de tenencia, principales fuentes de ingresos de los agricultores, etc.)

2. Número estimado de agricultores que serán beneficiados con el proyecto durante el período de desembolso del préstamo.

3. Criterios y procedimientos a seguir en la selección de los usuarios del crédito.

C. Características de los Subpréstamos a Otorgar a los Agricultores

1. Estimación del empleo de los recursos del préstamo y del proyecto por tipo de inversión, detallando como se proyecta distribuir entre los diferentes renglones de producción o inversión y la proporción que se destinará a largo, mediano y corto plazo.

2. Política que se adoptará en la entrega de créditos a los agricultores con los recursos del préstamo solicitado y con los recursos locales. (Préstamos directos o a través de cooperativas; monto máximo de los préstamos por agricultor; limitación de los propósitos para los que se concederán préstamos).

3. Plazos y tasa de interés de los subpréstamos a otorgar.

4. Período de gracia requerido por los agricultores en los subpréstamos a mediano y largo plazo; su justificación.

5. Tipos de garantía que se exigirán.

6. Régimen de supervisión y control de los subpréstamos que se otorguen.

D. Plan Financiero

1. Costo total del proyecto, fuente de recursos y distribución de los fondos por rubros.

2. Indíquese separadamente la utilización que se hará de los fondos solicitados al BID y de los aportes locales al proyecto, detallando las instituciones u organismos participantes y distribución cronológica de dichos aportes.

3. Plan de amortización y pago de intereses del préstamo solicitado.

4. Presupuesto de gastos de administración del programa de crédito y de asistencia técnica a los beneficiarios y forma en que serán financiados.

5. Proyección financiera (flujo de fondos) del proyecto a través de un período de ocho a diez años.

E. Información Complementaria

1. Relación del proyecto con los planes nacionales de desarrollo y, en especial, con los planes o programas de desarrollo a largo plazo en el campo agrícola. (En lo posible, el proyecto debe guardar relación con los programas globales de desarrollo en los casos en que éstos existan).

2. Prioridad que se le asigna al proyecto en los planes nacionales de desarrollo.

   (Los dos puntos anteriores deben ser reforzados por escritos o certificaciones de la Oficina de Planificación).

3. Programas estatales en materia de crédito agrícola; labor realizada hasta la fecha.

4. Razones que determinaron la selección de la zona donde se ejecutará el proyecto.

5. Características y situación actual del crédito agrícola en el país o región donde se ejecutará el proyecto.

   a. Fuentes de crédito disponibles, tasas de interés, plazos, garantías exigidas, etc.

   b. Características y montos potenciales de recursos para operaciones de crédito agrícola. (Redescuentos, emisión de valores, aportes regulares del presupuesto nacional o de otras fuentes, etc.)

IV. Ejecución del Proyecto

A. Mecanismo que se adoptará para la ejecución del proyecto. (Participación de los diferentes organismos de la Institución ejecutora y funciones y responsabilidades que se le darán a los mismos).

B. Asistencia técnica a los usuarios del crédito.

1. Servicios de extensión agrícola disponibles en el país, especialmente en la zona donde se va a ejecutar el proyecto y forma en que se proporcionará a los usuarios del crédito. Su administración, organización y capacidad para satisfacer los requerimientos del programa de créditos.

2. Costo y financiamiento del servicio de asistencia técnica y perspectivas para una permanente y eficiente labor en este campo.

3. Relación entre el organismo ejecutor del proyecto y los de asistencia técnica a los agricultores. (Es recomendable la existencia de un convenio entre el organismo ejecutor y el de asistencia técnica por el que se garantice un adecuado servicio de extensión agrícola a los usuarios. Dicho convenio debe especificar el número de extensionistas que participarán activa y permanentemente en el programa de crédito y recursos que dispondrán para el más eficaz cumplimiento de su misión).

C. Cooperativas

Indicar si el programa contempla la organización de un régimen de cooperativas agrícolas; de ser así, bríndese una breve descripción del tipo de cooperativas existentes o a crearse, su organización, administración y funcionamiento. (En caso de contemplarse el financiamiento de cooperativas o de agricultores a través de cooperativas, debe tomarse en consideración los aspectos que fueren aplicables del esquema sugerido para la presentación de proyectos de financiamiento de cooperativas agrícolas).

D. Comercialización

1. Estudio de los mercados nacionales e internacionales de los diferentes renglones agrícolas cuya producción se pretende incrementar a través del crédito.

2. Facilidades de almacenaje de productos agropecuarios existentes en la zona y en el país. Planes para su expansión, mejoramiento y administración.

3. Plan para la comercialización de la producción de los beneficiarios.

E. Asistencia Técnica al Organismo Ejecutor del Proyecto

Si el organismo ejecutor del proyecto pretendiese crear nuevos servicios o mejorar los existentes, y estimase que para ello habrá de requerir asistencia técnica externa, deberá entonces exponer brevemente el tipo de asistencia técnica que necesitará y el costo estimado de la misma. Este costo puede ser considerado entre los renglones a financiar con los recursos del préstamo.

V. Justificación del Proyecto

1. Aumento de la productividad agrícola, tanto de los rendimientos por unidad de superficie como de la mano de obra agrícola.

2. Aumento de la superficie que se incorporará a la producción.

3. Incremento de la producción actual, por rubros, que se espera alcanzar una vez que el proyecto esté en pleno desarrollo.

4. Rentabilidad del proyecto.

Observación:

Toda la información del cuerpo del proyecto debe ser lo más resumida posible. No obstante, cuando la importancia de la información lo justifique, deben incorporarse los anexos necesarios con los detalles que se estimen pertinentes.

COLONIZACION

I. Síntesis del Proyecto y de la Solicitud

Preséntese en una forma resumida una descripción de las características y objetivos del proyecto. En esta síntesis debe señalarse: a) los objetivos básicos del proyecto, b) zona en que habrá de ejecutarse, c) costo total del proyecto, d) monto del préstamo que se solicita, e) aporte local y fuentes de recursos, f) como serán empleados los recursos del proyecto (BID y locales), g) monto estimado a emplear en moneda extranjera y en moneda local, de los recursos del proyecto, h) tiempo requerido para la ejecución del proyecto, i) plazo que se solicita para el pago del préstamo y j) quien será el prestatario y el organismo ejecutor del proyecto.

II. El Prestatario

A. El Organismo Ejecutor del Proyecto

1. Descripción de la organización y administración internas de la Institución que ejecutará el proyecto:

(Cuando el organismo ejecutor y el prestatario no sean la misma persona jurídica, deberá proporcionarse amplia información sobre ambos. Si la ejecución del proyecto estuviere compartida entre varios organismos, debe ofrecerse información detallada sobre cada uno de ellos).

En la información que se ofrezca debe incluirse:

a. Composición y forma de seleccionar a la Junta Directiva, Ejecutivos y funcionacions y empleados.

b. Número y funciones del personal técnico.

c. Número y funciones del personal administrativo.

d. Número y localidad de las agencias o dependencias de la Institución en el interior del país.

e. Planes para la reestructuración de la Institución (si estos existen).

2. Estructura financiera de la Institución

a. Patrimonio.

b. Fuente de recursos (subsidios o aportes del Estado o de otras fuentes, etc.)

c. Presupuesto de ingresos y gastos.

Nota: La solicitud debe ser acompañada de los anexos que ofrezcan una amplia información sobre el organismo o institución que solicita el préstamo, y/o ejecutora del proyecto, tales como:

a. Ley creadora del organismo y copia de la escritura de constitución si la hubiere.

b. Reglamentos internos del organismo.

c. Presupuesto de la Institución de los últimos tres años y su liquidación.

d. Memorias y otras publicaciones de interés que brinden informaciones sobre la organización, solvencia y experiencia operativa.

e. Nombre de los Directivos y principales funcionarios ejecutivos de la Institución con indicación de sus calificaciones técnicas y experiencia.

III. El Proyecto

A. Objetivos

En forma precisa y concisa, deben señalarse los objetivos de tipo económico y/o social que se pretenden alcanzar con el proyecto de colonización, indicando el tiempo que se requerirá para el logro de los mismos.

Nota: Es importante que el proyecto sea concebido y ejecutado atendiendo a los siguientes principios básicos:

1. Dar prioridad a los proyectos de colonización que estimulen y orienten las corrientes migratorias espontáneas, y a las cuales se les ofrezca asistencia técnica y el crédito indispensable. Dichas corrientes migratorias deben ser inducidas u orientadas por el Estado en forma tal que sus resultados satisfagan las aspiraciones de desarrollo del país en cuestión.

2. Que los recursos financieros disponibles se destinen fundamentalmente a establecer las condiciones mínimas necesarias para estimular las corrientes migratorias espontáneas, tales como la construcción de caminos de acceso, ejecución de obras de saneamiento, construcción de centros escolares y de hospitales o postas sanitarias, la habilitación de tierras y la ejecución de ciertos trabajos de precolonización como reconocimiento de suelos, parcelación, etc.

3. Que los proyectos que se presenten tengan las siguientes orientaciones:

   a. Estar fundamentados en las necesidades económicas y sociales del país o de la región donde se va a ejecutar formando parte de un programa global de desarrollo.

   b. Que haya un máximo aprovechamiento de los recursos naturales y humanos disponibles a fin de reducir a un mínimo las inversiones necesarias para la ejecución del proyecto.

c. Que las zonas donde se ejecuten estos proyectos reunan ciertos requisitos mínimos de fertilidad y ubicación que garanticen rendimientos adecuados y una comercialización satisfactoria de la producción obtenida.

d. Que sean presentados como inversiones recuperables en un tiempo prudencial, esto es, que los financiamientos que se otorguen al colono los capacite para incrementar sus ingresos y pagar sus deudas, y que las inversiones que realice el Estado en obras de infraestructura sean compensadas con un incremento de la producción que se traducirá en mayores funtes de ingresos al erario público, en ahorro de divisas al sustituir importaciones y en ganancias de divisas al exportar los excedentes.

e. Que la producción agrícola de los centros de colonización esté debidamente planificada de acuerdo con la política general de desarrollo.

f. Que los lotes que se entreguen a los colonos tengan magnitudes económicas adecuadas para garantizar al campesino un mejoramiento progresivo en sus ingresos.

g. Que estimule la iniciativa y responsabilidad individuales, y evite la excesiva tutela o paternalismo.

4. Que en las zonas bajo riego, donde generalmente son elevadas las inversiones por unidad de superficie, debe preferirse los tipos de colonización dirigida, lo cual está plenamente justificado por la necesidad de asegurar las recuperaciones hechas mediante la selección de agricultores calificados para un tipo de producción intensiva y altamente tecnificada.

B. Recursos Naturales

Describir los recursos disponibles y las características de la zona a colonizar, consignando:

a. Superficie a colonizar: su ubicación geográfica.

b. Características climáticas (lluvias, temperatura, humedad, luminosidad solar, etc.); factores adversos o limitantes a la producción agrícola tales como frecuencia de inundaciones, sequías, heladas, granizadas, vientos, nubosidad, etc.

c. Calidad de los suelos y su aptitud para los diferentes tipos de producción que se pretenden desarrollar. (Incorporar los estudios edafológicos realizados en el área a colonizar, incluyendo mapas de suelos).

d. Disponibilidad y calidad de las aguas. Profundidad del manto freático.

e. Topografía.

f. Recursos forestales y posibilidad de su aprovechamiento.

g. Uso actual de la superficie a colonizar; producción y valor que actualmente se obtiene; sus posibilidades potenciales de aprovechamiento agrícola como resultado de la aplicación del proyecto.

C. Obras de Infraestructura Existentes

Indicar las obras de infraestructura en el área a colonizar y en la región de influencia para el movimiento de las producciones y el desarrollo económico y social de los pobladores, tales como caminos, ferrocarriles, puertos, escuelas, hospitales y otras facilidades comunales.

D. Obras de Infraestructura Necesarias

Señalar las nuevas obras de infraestructura necesarias para la ejecución del proyecto, de acuerdo con los puntos que se indican a continuación:

a. Vías de comunicación.

b. Facilidades educacionales, de asistencia médica y hospitalaria.

c. Lista detallada de las inversiones de infraestructura en facilidades comunales y en las fincas, a ejecutarse con los recursos del proyecto. Centros comunales o cívicos; su planificación. (Esta información debe ser acompañada de planos, especificaciones, cálculos, estimaciones de costos y justificación técnica para cada una de las obras).

Las inversiones a realizar deben clasificarse en los siguientes renglones:

1. Inversiones en la infraestructura general (caminos, puentes, presas, canales, líneas eléctricas, etc.)

2. Inversiones en facilidades comunales (escuelas, hospitales o postas sanitarias, mercados, etc.)

3. Inversiones en las unidades agrícolas (viviendas, construcciones rurales, cercas, pozos, etc.)

Nota: En lo referente a caminos de penetración y acceso, si la magnitud de la obra prevista lo justificara, debe tomarse en consideración los aspectos pertinentes del esquema "Caminos de Penetración y Acceso para Facilitar el Mejor uso de la Tierra".

E. Beneficiarios del Proyecto

a. Población actual del área a colonizar y de su zona de influencia. En este punto debe ofrecerse información sobre los siguientes aspectos:

1. Número de familias actualmente establecidas en la zona donde va a efectuarse el proyecto.

2. Qué capacidad potencial tiene la zona para el asentamiento de nuevas familias, y cuántas familias proyectan asentarse mediante el proyecto.

b. Descripción de los beneficiarios y criterios de selección:

1. Origen de las nuevas familias (arrendatarios, ejidatarios, aparceros, colonos, trabajadores agrícolas, propietarios minifundistas, etc.)

2. Procedimientos a seguir en la selección de los nuevos colonos.

c. Ingresos actuales de los colonos.

d. Número de colonos que se asentarán anualmente.

e. Recursos que poseen en la actualidad los colonos (maquinarias, equipos, animales, etc.)

f. Tipo de derechos y títulos sobre las tierras colonizadas que se extenderán a los colonos.

g. Formas en que se harán las dotaciones. (Titulo oneroso o gratuíto). Si a título oneroso indíquese precio por hectárea o forma de determinar dicho precio.

h. Plan de pago de los lotes por los beneficiarios. (Debe asegurarse que los pagos que deban hacer los beneficiarios para amortización e intereses, no les impida obtener una adecuada capitalización para el desarrollo de sus fines y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

i. Período de gracia requerido por los colonos. Su justificación.

F. Plan Financiero

a. Costo total del proyecto y distribución de los fondos por rubros.

b. Indíquese separadamente las inversiones que se efectuarán y distribución cronológica de las diferentes fuentes de aportes:

1. Con los fondos solicitados al BID.

2. Con el aporte del gobierno, detallando los organismos o instituciones estatales participantes, y

3. Con el aporte de los beneficiarios.

c. Relación de las inversiones a reembolsar por los colonos.

d. Plan de amortización y pago de intereses del préstamo solicitado.

e. Recursos de que se dispondrá para atender el servicio de amortización e intereses de la deuda que se contraiga con el BID.

f. Presupuesto de gastos de administración, asistencia técnica, educacional y médica en la zona del asentamiento, y forma en que serán financiados.

g. Proyección financiera del proyecto a través de un periodo de ocho a diez años.

G. Información Complementaria

a. Relación del proyecto con los planes nacionales de desarrollo. (En lo posible, el proyecto debe guardar relación con los programas globales de desarrollo en los casos en que estos existan).

b. Prioridad que se le asigna al proyecto en los planes nacionales de desarrollo.

(Los dos puntos anteriores deben ser reforzados por escritos o certificaciones de la Oficina de Planificación).

c. Programas estatales en materia de colonización. (Labor realizada hasta la fecha; presupuesto total destinado a colonización durante los tres últimos años, número de familias asentadas y área distribuída).

d. Proyectos de colonización que actualmente están siendo ejecutados. Breve descripción de los mismos y resultados obtenidos.

e. Información detallada sobre la estructura agraria del país y en especial de la región donde se ejecutará el proyecto.

f. Condiciones de salubridad de la zona a colonizarse.

g. Legislación agraria vigente en lo nacional y regional, relativa a colonización. (Acompañar textos legales).

IV. Ejecución del Proyecto

A. Mecanismo que se adoptará para la ejecución del proyecto. (Participación de los diferentes organismos de la Institución ejecutora, y funciones y responsabilidades que se le darán a los mismos).

B. Análisis de las Unidades Agrícolas a crear

a. Tamaño de las unidades agrícolas programadas; su justificación.

b. Tipo de explotación prevista; estudios en que se basa.

c. Proyección de insumos y productos anuales de una de las unidades agrícolas típicas a crear mediante el proyecto, hasta que la misma alcance su pleno desarrollo.

d. Análisis de insumos de mano de obra requerida para la explotación del lote.

e. Estimación de las inversiones y necesidades anuales de crédito, en cada unidad agrícola.

C. Asistencia Técnica a los Beneficiarios

1. Organización del servicio de extensión agrícola en los núcleos de colonización.

2. Forma en que se proporcionarán estos servicios a los beneficiarios, sistemas de coordinación con los organismos nacionales.

3. Presupuesto anual de asistencia técnica para los primeros tres años del programa, origen de los fondos y planes para su futuro mantenimiento.

4. Relación entre el organismo ejecutor del proyecto y los de asistencia técnica a los agricultores. (Es recomendable la existencia de un convenio entre el organismo ejecutor y el de asistencia técnica por el que se garantice un adecuado servicio de extensión agrícola a los beneficiarios. Dicho convenio debe especificar el número de extensionista que participarán activa y permanentemente en el programa de crédito y recursos que dispondrán para el más eficaz cumplimiento de su misión).

D. Organización Interna de la Colonización

Organización administrativa interna de los núcleos de colonización. (El proyecto debe estimular la iniciativa y responsabilidad individuales. En consecuencia, debe orientarse hacia un aumento gradual de la capacidad iniciativa, administración y control de los propios beneficiarios).

E. Cooperativas

Indicar si el programa contempla el establecimiento de un régimen de cooperativas agrícolas; de ser así, bríndese una breve descripción del tipo de cooperativa a crear, su organización, administración y funcionamiento. (En el caso de que se contemple el financiamiento de cooperativas o de agricultores a través de cooperativas, debe tomarse en consideración los aspectos que fueren aplicables del esquema sugeridos para la presentación de proyectos de financiamiento de cooperativas agrícolas).

F. Comercialización

1. Estudio del mercado regional, nacional e internacional, según proceda, en relación a los principales renglones de producción programada.

2. Facilidades de almacenamiento de productos agropecuarios existentes en la zona y en el país, de factible aprovechamiento por los beneficiarios del proyecto. Planes para su expansión, mejoramiento y administración, si correspondiere. De no contarse con dichas facilidades, especificar medidas previstas al respecto.

3. Plan para comercializar la producción de los beneficiarios.

4. Señalar si existen en el país organismos reguladores de precios de productos agropecuarios. En caso afirmativo, exponer brevemente su incidencia en el programa de comercialización estructurado.

G. Crédito Agrícola

1. Estimación de las necesidades totales de crédito a corto, mediano y largo plazo. (Especificar cómo habrá de utilizarse el crédito durante los primeros años, detallando rubros, montos requeridos, tasas de interés y otros costos, garantías y amortizaciones).

2. Análisis de la capacidad de pago estimada de los beneficiarios, para atender sus obligaciones a corto, mediano y largo plazo.

3. Financiamiento, organización y administración del crédito.

4. Planes que se tienen para proveer a los colonos de equipos, implementos y otros suministros para la producción agrícola, a precios razonables.

H. Asistencia Técnica al Organismo Ejecutor del Proyecto

Si el organismo ejecutor del proyecto estimase que habrá de requerir asistencia técnica externa, deberá exponerse brevemente el tipo de asistencia técnica que necesitará y el costo estimado de la misma. Este costo puede ser considerado entre los renglones a financiar con los recursos del préstamo.

V. Justificación del Proyecto

1. Beneficios de carácter social que se derivarán del proyecto (cambios en la estructura agraria de la zona, mejoramiento de las condiciones de vida y de oportunidades de trabajo en la región, etc.)

2. Aumento de la superficie que se pondrá en explotación.

3. Incremento de la productividad agrícola, por hombre y por unidad de superficie.

4. Su posible influencia en la balanza de pagos, ocupación de mano de obra, incremento del índice de desarrollo agrícola, etc.

5. Rentabilidad del proyecto.

Observación:

Toda la información del cuerpo del proyecto debe ser lo más resumida posible. No obstante, cuando la importancia de la información lo justifique, debe incorporarse los anexos necesarios con los detalles que se estimen pertinentes.

CREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA GANADERIA

I. Síntesis del Proyecto y de la Solicitud

Presentese en una forma resumida una descripción de las características y objetivos del proyecto. En esta síntesis debe señalarse: a) los objetivos básicos del proyecto, b) zona en que habrá de ejecutarse, c) costo total del proyecto, d) monto del préstamo que se solicita, e) aporte local y fuente de recursos, f) como serán empleados los recursos del proyecto (BID y locales), g) tiempo requerido para la ejecución del proyecto, h) monto estimado a emplear en moneda extranjera y en moneda local, de los recursos del proyecto, i) plazo que se solicita para el pago del préstamo, y j) quién será el prestatario y el organismo ejecutor del proyecto.

II. El Prestatario

A. El Organismo Ejecutor del Proyecto

1. Descripción de la organización y administración interna de la Institución de crédito que administrará el proyecto

(Cuando el organismo ejecutor y el prestatario no sean la misma persona jurídica, deberá proporcionarse amplia información sobre ambos; si la ejecución del proyecto estuviere compartida entre varios organismos, debe ofrecerse información detallada sobre cada uno de ellos).

En la información que se ofrezca debe incluirse:

a. Composición y forma de seleccionar a la Junta Directiva, Ejecutivos y funcionarios y empleados.

b. Número y funciones del personal técnico.

c. Número y funciones del personal administrativo.

d. Número y localidad de las sucursales y agencias.

e. Planes para la reestructuración de la institución (si estos existen).

2. Estructura financiera de la institución

a. Capital y reservas.

b. Fuente de recursos. (Depósitos, cuentas corrientes y de ahorros, emisiones de valores, subsidios o aportes del Estado o de otras fuentes, etc.)

3. La Institución dentro de la política monetaria

a. Posibilidad de acceso a los redescuentos en el Banco Central.

b. Normas aplicables para redescuento

c. Normas sobre encajes.

4. Estado de la cartera

a. Número y monto de los préstamos a cobrar, clasificados por propósito, plazos y garantías.

b. Número y monto de préstamos en mora.

c. Porcentaje de recuperaciones.

Al mostrarse el estado de la cartera deberá señalarse específicamente los préstamos destinados a la ganadería vacuna tanto de leche como de carne. Así también, los destinados a la ganadería porcina, ovina, la avicultura y la apicultura.

Nota: La solicitud debe ser acompañada de los anexos que ofrezcan una amplia información sobre el organismo o institución de crédito que solicita el préstamo, y/o ejecutora del proyecto, tales como:

a. Ley creadora del organismo y copia de la escritura de constitución si la hubiere.

b. Reglamentos internos del organismo de crédito.

c. Balances y estados de pérdidas y ganancias de los últimos tres años.

d. Presupuestos del organismo de crédito en los últimos tres años y su liquidación.

e. Memorias y otras publicaciones de interés que brinden informaciones sobre la organización, solvencia y experiencia operativa.

f. Nombre de los directivos y principales funcionarios ejecutivos de la Institución, con indicación de sus calificaciones técnicas y experiencia.

g. Organigrama de la Institución.

III. El Proyecto

A. Evolución y Situación Actual de la Ganadería

1. Existencia de ganado vacuno.

2. Superficie y clases de pastos.

3. Zonas ganaderas con descripción de sus características principales como: suelos, clima, pastos y factores económicos.

B. Características de la Industria Pecuaria

1. Tipos y clases de ganado, tanto de lecho como de carne (ganado criollo y ganado de raza).

2. Producción pecuaria (producción de carne y producción de leche)

3. Productividad de la industria pecuaria (tasa de natalidad y mortalidad, tasa de beneficio, rendimiento en carne, rendimiento en leche, etc.)

4. Diferentes tipos de explotación ganadera (cría, mejora, ceba, etc.)

5. Estudio de las condiciones zoosanitarias y de alimentación (enfermedades infecto-contagiosos, enfermedades parasitarias, alimentación con análisis de los problemas de crisis estacionales de pastos, henificación, ensilaje, forrajes verdes, piensos balanceados, técnicas de pastoreo).

6. Financiamiento y regulación de la ganadería (otros organismos encargados del financiamiento con sus características; regulaciones existentes para el sector ganadero).

C. Objetivos

En forma precisa y concisa, deben señalarse los objetivos de tipo económico y/o social que se pretenden alcanzar con el programa de crédito ganadero, indicando el tiempo que se requerirá para el logro de los mismos.

Nota: Es esencial que el proyecto sea concebido y ejecutado atendiendo a los siguientes principios básicos:

a. Fundamentalmente debe cumplir objetivos específicos de desarrollo económico y social, no debiendo presentarse como una línea general de crédito vagamente descrita.

b. Debe estar orientado a elevar la producción y la productividad ganadera.

c. Los términos en que se otorguen los subpréstamos en cuanto a plazo, período de gracia, plan de pagos, etc., deben adecuarse a los requerimientos para el normal desarrollo del tipo de empresa que se financie.

d. Debe asegurarse que los ganaderos beneficiarios, dispondrán de todo el financiamiento necesario para la normal ejecución de sus operaciones ganaderas.

D. Beneficiarios del Proyecto

1. Características de los beneficiarios: su descripción (presentar la información correspondiente a la región donde se ejecutará el proyecto, sobre tamaño de fincas, tipo de tenencia, principales fuentes de ingresos de los agricultores, etc.)

2. Número estimado de ganaderos que serán beneficiados con el proyecto durante el período de desembolso del préstamo.

3. Criterios y procedimientos a seguir en la selección de los beneficiarios del proyecto.

E. Características de los Subpréstamos a Otorgar a los Agricultores

1. Estimación del empleo del préstamo y del proyecto por tipo de inversión, detallando cómo se proyecta distribuir entre los diferentes renglones de producción o inversión, y la proporción que se destinará a largo, mediano y corto plazo.

2. Política que se adoptará en la entrega de créditos a los ganaderos con los recursos del préstamo solicitado y con los recursos locales. (Préstamos directo o a través de cooperativas; monto máximo de los préstamos por ganadero; limitación de los propósitos para los que se concederán préstamos).

3. Plazos y tasa de interés de los subpréstamos a otorgar.

4. Período de gracia requerido por los ganaderos en los subpréstamos a mediano y largo plazo; su justificación.

5. Tipos de garantía que se exigirán.

6. Régimen de supervisión y control de los subpréstamos que se otorguen.

F. Información Complementaria

1. Relación del proyecto con los planes nacionales de desarrollo y, en especial, con los planes o programas de desarrollo a largo plazo en el campo agrícola.

2. Prioridad que se le asigna al proyecto en los planes nacionales de desarrollo. (Los dos puntos anteriores deben ser reforzados por escritos o certificaciones de la Oficina de Planificación).

3. Programas estatales en materia de crédito ganadero; labor realizada hasta la fecha.

4. Razones que determinaron la selección de la zona donde se ejecutará el proyecto.

5. Características y situación actual del crédito ganadero en el país o región donde se ejecutará el proyecto.

   a. Fuentes de crédito disponibles, tasas de interés, plazos, garantías exigidas, etc.

   b. Características y montos potenciales de recursos para operaciones de crédito ganadero. (Redescuentos, emisión de valores, aportes regulares del presupuesto nacional o de otras fuentes, etc.)

G. Plan de Inversiones del Proyecto

1. Inversiones, su distribución por zona.

2. Principales rubros de inversión: ganado vacuno (de carne y de leche), ganado porcino, ovino; avicultura, etc.

   a. Adquisición de ganado con compra interna o externa, de tipos criollos, enrazados y de pura sangre.

   b. Compra interna e importación de reproductores puros.

   c. Alimentación: heno, ensilaje, cereales, concentrados, sales minerales y otros.

   d. Desarrollo de pastizales.

   e. Construcción de cercos.

   f. Instalaciones tales como pozos, pilas de agua, albercas, y lagunas artificiales, bebederos para ganado, silos, corrales, baños garrapaticidas, bodegas, galpones, etc.

g. Maquinarias: tractores, trailers, chapodadoras, cosechadoras, picadoras de pastos, molinos de martillos, molinos de viento, bombas de agua, enfriadoras de leche, incubadoras, clasificadoras de huevos; camiones, jeeps, generadores eléctricos, etc.

H. Plan Financiero

1. Costo total del proyecto, fuente de recursos y distribución de los fondos por rubros.

2. Indíquese separadamente la utilización que se hará de los fondos solicitados al BID y de los aportes locales al proyecto, detallando las instituciones u organismo participantes y distribución cronológicas de dichos aportes.

3. Plan de amortización y pago de intereses del préstamo solicitado.

4. Presupuesto de gastos de administración del programa de crédito y de asistencia técnica a los beneficiarios y forma en que serán financiados.

5. Proyección financiera (flujo de fondos) del proyecto a través de un período de ocho a diez años.

IV. Ejecución del Proyecto

A. Mecanismo que se adoptará para la ejecución del proyecto. (Participación de los diferentes organismos de la Institución ejecutora y funciones y responsabilidades que le darán a los mismos).

B. Asistencia Técnica a los Usuarios del Crédito

1. Servicios de extensión agrícola disponibles en el país, especialmente en la zona donde se va a ejecutar el proyecto, y forma en que se proporcionará a los usuarios del crédito. Su administración, organización y capacidad para satisfacer los requerimientos del programa de crédito.

2. Costos y financiamiento del servicio de asistencia técnica y perspectivas para una permanente y eficiente labor en este campo.

3. Relación entre el organismo ejecutor del proyecto y los de asistencia técnica a los agricultores. (Es recomendable la existencia de un convenio entre el organismo ejecutor y el de asistencia técnica por el que se garantice un adecuado servicio de extensión agrícola a los usuarios. Dicho convenio debe especificar el número de extensionistas que participarán activa y permanentemente en el programa de crédito y recursos que dispondrán para el más eficaz cumplimiento de su misión).

4. Servicios de Investigación y Experimentación Agrícola. Su realización con los servicios de extensión y los organismos de crédito agrícola.

C. Cooperativas

Indicar si el programa contempla la organización de un régimen de cooperativas; de ser así, bríndese una breve descripción del tipo de cooperativas existentes o a crearse, su organización, administración y funcionamiento. (En el caso de que se contemple el financiamiento de cooperativas o de ganaderos a través de cooperativas, debe tomarse en consideración los aspectos que fueren aplicables del esquema sugerido para la presentación de proyectos de financiamiento de cooperativas agrícolas).

D. Comercialización

1. Análisis de la oferta y de la demanda (a nivel regional, nacional e internacional) de carne, leche, huevos, etc., cuya producción se incrementará como resultado del proyecto.
2. Capacidad de matanza de ganado, (vacuno, porcino, ovino, avicultura, etc.); estado actual de los mataderos, procedimientos, características, etc.; facilidades de frigoríficos, plantas beneficiadoras de leche: leche pasteurizada, leche en polvo, producción de mantequilla, queso, etc. Planes para su expansión, mejoras y administración.
3. Plan para la comercialización de la producción de los beneficiarios.

E. Asistencia Técnica al Organismo Ejecutor del Proyecto

Si el organismo ejecutor del proyecto pretendiese crear nuevos servicios o mejorar los existente, y estímase que para ello habrá de requerir asistencia técnica externa, deberá entonces exponer brevemente el tipo de asistencia técnica que necesitará y el costo estimado de la misma. Este costo puede ser considerado entre los renglones a financiar con los recursos del préstamo.

V. Justificación del Proyecto

1. Aumento de la productividad ganadera.
2. Aumento de la superficie que se incorporará a la producción.
3. Incremento de la producción actual, por rubros, que se espera alcanzar una vez que el proyecto esté en pleno desarrollo.
4. Rentabilidad del Proyecto.

Observación:

Toda la información del cuerpo del proyecto debe ser lo más resumida posible. No obstante, cuando la importancia de la información lo justifique, deben incorporarse los anexos necesarios con los detalles que se estimen pertinentes.

Cuadros Anexos al Proyecto

Deben acompañarse al proyecto los siguientes cuadros:

1. Existencia de ganado, de ser posible diferenciado por razas.

2. Resumen de exportaciones o importaciones de carne de vacuno, ganado en pié y carne procesada; aves, huevos, etc.

3. Producción de leche y precios.

4. Exportación o importación de leche en polvo, leche condensada, leche evaporada, mantequilla y quesos.

5. Proyección de aumento de la ganadería de acuerdo con las metas del proyecto.

6. Detalle del plan de inversiones durante los años de desarrollo del proyecto con señalamiento de los requerimientos en moneda local y extranjera, así como fuentes de fondos.

7. Adquisiciones durante el período de desarrollo del proyecto.

CAMINOS DE PENETRACION Y ACCESO PARA FACILITAR

EL MEJOR USO DE LA TIERRA

I. Síntesis del Proyecto y de la Solicitud

Presentar en forma muy resumida una breve descripción de las características y objetivos del proyecto, de manera que de la lectura de muy pocas páginas se tenga la información básica general. En esta síntesis debe señalarse: a) extensión total de la red caminera que se propone; b) región en la que habrá de ejecutarse el proyecto; c) monto total del préstamo que se solicita; d) tiempo requerido para su ejecución; d) costo total del proyecto; f) cómo será empleado el préstamo ; g) fecha en que las diferentes sumas serán requeridas; h) plazo que se solicita para el pago; i) monto estimado a emplear en moneda extranjera y en moneda nacional; j) quién será el prestatario y el organismo ejecutor del proyecto, y k) facultades del prestatario para contratar con el BID.

II. El Prestatario

Cuando el prestatario no sea la misma persona jurídica que el ejecutor, deberá proporcionarse amplia información sobre ambos. Si en la ejecución del proyecto se tuviera la necesidad de la colaboración de varios organismos, deberá ofrecerse información detallada sobre cada uno de ellos.

En la información que se ofrezca debe incluirse:

A. Para el Organismo Ejecutor

1. Descripción general
2. Administración interna
3. Organigrama
4. Equipo e instrumental destinado a este tipo de programas
5. Labor realizada en los últimos 5 años.
6. Número y funciones del personal especializado
7. Número y funciones del personal administrativo
8. Número de agencias o dependencias de la institución en el interior del país.
9. Estructura financiera de la institución
   a. Patrimonio
   b. Fuente de recursos (subsidios o aportes del Estado o de otras fuentes, etc.)
   c. Presupuesto de ingresos y gastos.

La solicitud debe ser acompañada de los anexos que ofrezcan una amplia información sobre el organismo o institución que solicita el préstamo, y/o ejecutora del proyecto, tales como:

a. Ley creadora del organismo y copia de la escritura de constitución, si la hubiere.
b. Reglamentos internos del organismo.
c. Presupuesto de la institución de los últimos tres años y su liquidación.

d. Memorias y otras publicaciones de interés que brinden informaciones sobre la organización, solvencia y experiencia operativa.

e. Nombre de los Directivos y principales funcionarios ejecutivos de la institución, con indicación de sus calificaciones técnicas y experiencia.

B. Para los organismos colaboradores

1. Descripción general
2. Funciones y participación en el programa
3. Convenios sobre participación: coordinación
4. Labor realizada en los últimos tiempos en programas similares.

III. El Proyecto

Por tratarse de un número considerable de caminos de pequeñas longitudes y de especificaciones técnicas mínimas, el proyecto se debe presentar considerando dos partes fundamentales: a) una parte global, en la que se explique el programa de caminos de penetración y acceso, información técnica general, costo total del programa y la forma en que se ejecutará y, b) otra parte que comprenda el estudio de cada camino específico o, por lo menos, de un número razonable de ellos.

A. Parte Global

1. Información básica

a. Lista de los caminos que serán construídos o mejorados:

i. Localización
ii. Longitud
iii. Costo estimado
iv. Obras ya efectuadas y su financiamiento
v. Estimación del tráfico y movimiento de insumos y producciones que se transportarán
vi. Justificación económica
vii. Prioridad
viii. Mapas, gráficos y cuadros estadísticos.

b. Especificaciones de diseño que se van a usar para construir los caminos previstos y su justificación.

c. Procedimientos que se seguirán para:

i. Levantamientos
ii. Diseños
iii. Mantenimiento futuro.

2. Costo del Programa

a. Costo del programa global.

b. Criterios para fijar costos de cada camino o tipos de caminos.

c. Costo promedio por tipo de camino.

3. Financiamiento del Programa

   a. Monto del préstamo solicitado al BID y uso de los recursos del préstamo.
   b. Monto del aporte nacional, sus fuentes y uso.
   c. Monedas requeridas: nacional y extranjera. Contenido importado.

4. Ejecución del Programa

   a. Calendario
   b. Método de construcción
   c. Inspección y control.

B. Estudio Específico de Cada Camino

1. Descripción general: Su objetivo y sus necesidades, antecedentes, su relación con los demás caminos del área, costo total, zona o área de influencia, criterios en que se basa la selección del camino que se propone (mencionando cuando sea del caso las alternativas que anteriormente existían), su clasificación, etc.

2. Descripción de la región atravesada por el camino de acceso

   a. Situación geográfica, subdivisión política y extensión.
   b. Topografía del terreno.
   c. Características ecológicas de la zona.
   d. Condiciones climáticas y régimen de lluvias.
   e. Características demográficas:
      i. Ubicación de la población y densidad.
      ii. Indice de crecimiento.
      iii. Población activa y su distribución
   f. Descripción general de los distintos medios de transporte existentes y déficits.

3. Tenencia y uso de la tierra en el área de influencia del camino

   a. Estructura agraria de la zona que se beneficiará con el camino:
      i. Superficie de dominio público
      ii. Superficie de concesiones a particulares y número de agricultores.
      iii. Superficie en propiedad privada con títulos debidamente registrados y número de agricultores.
      iv. Superficie ocupada sin títulos de propiedad y número de agricultores.
   b. Tamaño y tipos de tenencia de las explotaciones existentes.
   c. Programas de colonización o asentamiento de campesinos (si los hubiere):
      i. Número de familias beneficiadas
      ii. Descripción de la finca tipo.

d. Utilización de la tierra:
   i. Superficie en cultivos
   ii. Superficie en pastos naturales
   iii. Superficie en bosques
   iv. Incultas

4. Volumen y tipo de la producción

a. Principales cultivos de la zona:
   i. Valor de la producción
   ii. Rendimiento por hectárea
   iii. Mercado externo e interno.

5. Descripción detallada del camino de penetración y acceso

a. Breve reseña histórica del origen del camino y el trabajo que se ha realizado hasta la fecha.

b. Localización del camino (descripción y planos):
   i. Alienamiento horizontal y vertical.
   ii. Problemas de drenaje y estructuras.

c. Naturaleza de los mejoramientos requeridos o si es necesario nueva construcción.

d. Normas de diseños adoptadas y razones para ello.

6. Investigaciones de campo y estudios de oficina

a. Estudio de ingeniería:
   i. Estudio de las posibles rutas alternas haciendo selección final de una, puntualizando sus ventajas y desventajas.
   ii. Estudio topográfico para localización del camino y para establecer la línea central, perfil, gradientes, cantidades de movimientos de tierra, etc. Para este fin, podrán usarse mapas aerofotogramétricos.
   iii. Estudio de suelos, haciendo las suficientes perforaciones y pruebas de laboratorio para determinar las clases de suelos y su capacidad para soportar cargas.
   iv. Localizar pozos de préstamos, material selecto, grava y roca, determinando su distancia de acarreo y calidad de material.
   v. Características generales de escorrentia, de áreas de drenaje y lista de obras de arte con sus especificaciones.
   vi. Investigación de las áreas cubiertas de vegetación a lo largo de la ruta y en los pozos de préstamo para determinar la cantidad de destroncado y limpieza.

7. Costo de las obras

a. Cálculo de los costos: de derechos de vía, terracería, drenaje, obras de arte y pavimentación, con indicación de los requerimientos en moneda extranjera y en moneda nacional, señalando el procedimiento empleado para determinar las necesidades de ambos tipos de moneda.

b. Factores en que se basan los cálculos del costo.

c. Variaciones de costo, en el caso de haberse aplicado más de una norma de diseño.

8. Ejecución de las obras

a. Organismo que tendrá a su cargo los trabajos de ingeniería (si es distinto al que ejecuta el programa) con indicación del personal, elementos y equipos con que cuenta para desempeñar sus cometidos.

b. Método previsto para ejecutar las obras, por contrato o por medio de organismos propios.

c. Participación de ingenieros militares y mano de obra de personal militar y de los beneficiarios, si la hubiere.

d. Fechas fijadas para la construcción de las obras y plazo para la terminación total del proyecto.

e. Influencia del régimen de lluvia en el plazo de construcción de las obras.

f. Problemas especiales de construcción o transporte de los materiales y planes para solucionarlos.

9. Contratistas

a. En caso de usar contratistas infórmese en qué forma se proyecta efectuar los pagos parciales por sus servicios.

b. Sistema de selección.

c. Su disponibilidad, capacidad y experiencia.

d. Especificar las garantías requeridas a los contratistas para la presentación de propuestas en relación al cumplimiento y a la calidad de la mano de obra y de los materiales.

e. Indicar si los contratistas tendrán la obligación de atender el mantenimiento de las diferentes secciones hasta la recepción final de las obras.

10. Necesidades de maquinaria

Si parte de los recursos del préstamo solicitado se destinará a la compra de equipos para hacer obras por administración, indicar lo siguiente:

a. Bases sobre las cuales se ha efectuado el cálculo de la maquinaria que se necesitará.

b. Lista de las máquinas que se necesitan.

c. Costo unitario, incluyendo repuestos.

d. Responsabilidad del funcionamiento y mantenimiento de la maquinaria.

e. Medios para atender al mantenimiento.

f. Destino que se dará a la maquinaria una vez terminadas las obras.

g. Si al proyecto sólo va a cargársele la depreciación correspondiente del equipo que se usa, indicar cómo se va a financiar el costo total del equipo.

11. Supervisión de las obras

Indicar si será conveniente o necesario contar con servicios de ingenieros asesores externos, y en caso afirmativo, naturaleza de tales servicios y si se han incluido en el cálculo del costo de las obras. En caso negativo, nombre y composición del organismo responsable.

12. Mantenimiento de las obras

Planes para el mantenimiento de cada uno de los caminos una vez terminados:

a. Nombre del organismo responsable.
b. Componente del organismo, si este está formado por más de una entidad gubernamental.
c. Idoneidad y experiencia del organismo.
d. Fuente de recursos para el organismo.
e. Cálculo del costo de mantenimiento de estos caminos.
f. Factores en que se basan los cálculos
g. Personal disponible para el mantenimiento
h. Equipo disponible para el mantenimiento.

13. Financiamiento del Proyecto

a. Monto del préstamo del BID que se destina al camino en estudio.
b. Monto del aporte nacional, sus fuentes y uso.

IV. Justificación del Programa

1. Relación del programa con los programas de desarrollo, regionales, nacionales y zonales; y con los programas de desarrollo, sectoriales e individuales.
2. Prioridades asignadas y criterios seguidos para la selección de los proyectos.
3. Efectos del programa sobre la balanza de pagos.
4. Efectos del programa sobre la producción y productividad agrícola.
5. Rentabilidad del Programa
   a. Incrementos previstos en los ingresos fiscales nacionales, municipales o de otra índole.
   b. Proposiciones legales que imponen contribuciones con motivo del mayor valor adquirido por las tierras.
   c. Estimación del incremento en el ingreso de los agricultores (tanto de los existentes como de los posibles nuevos colonos) que se espera alcanzar.
   d. Costos presentes de los transportes y comparación con los costos que se espera tener una vez contruido el camino.
   e. Otros.

OBSERVACION

Toda la información del cuerpo del proyecto debe ser lo más resumida posible. No obstante, cuando la importancia de la información lo justifique, deben incorporarse los anexos necesarios con los detalles que se estimen pertinentes.

COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGRICOLAS

I. Síntesis del Proyecto y de la Solicitud

Preséntese en una forma resumida una descripción de las características y objetivos del proyecto. En esta síntesis debe señalarse: a) los objetivos básicos del proyecto, b) zona en que habrá de ejecutarse, c) costo total del proyecto, d) monto del préstamo que se solicita, e) aporte local y fuentes de recursos, f) cómo serán empleados los recursos del proyecto (BID y locales), g) tiempo requerido para la ejecución del proyecto, h) monto estimado a emplear en moneda extranjera y en moneda local de los recursos del proyecto, i) plazo que se solicita para el pago del préstamo, j) quién será el prestatario y el organismo ejecutor del proyecto.

II. El Prestatario

A. El Organismo Ejecutor del Proyecto

1. Descripción de la organización y administración interna de la Institución que administrará el proyecto.

(Cuando el organismo ejecutor y el prestatario no sean la misma persona jurídica, deberá proporcionarse amplia información sobre ambos; si la ejecución del proyecto estuviere compartida entre varios organismos, debe ofrecerse información detallada sobre cada uno de ellos).

En la información que se ofrezca debe incluirse:

a. Composición y forma de seleccionar a la Junta Directiva; Ejecutivos y funcionarios y empleados.

b. Número y funciones del personal técnico

c. Número y funciones del personal administrativo.

d. Número y localidad de las sucursales y/o agencias.

e. Planes para la reestructuración de la institución (si estos existen).

2. Estructura financiera de la institución

a. Capital y reservas.

b. Fuente de recursos (emisiones de valores, subsidios o aportes del Estado o de otras fuentes, ingresos propios, etc.)

Nota: La solicitud debe ser acompañada de los anexos que ofrezcan una amplia información sobre el organismo o institución que solicita el préstamo, y/o ejecutora del proyecto, tales como:

a. Ley creadora del organismo y copia de la escritura de constitución si la hubiere.

b. Reglamentos internos del organismo.

c. Balances y estados de pérdidas y ganancias de los últimos tres años.

d. Presupuestos del organismo en los últimos tres años y su liquidación.

e. Memorias y otras publicaciones de interés que brinden informaciones sobre la organización, solvencia y experiencia operativa.

f. Nombre de los directivos y principales funcionarios ejecutivos de la Institución, con indicación de sus calificaciones técnicas y experiencia.

III. El Proyecto

A. Objetivos

En forma precisa y concisa, deben señalarse los objetivos de tipo económico y/o social que se pretenden alcanzar con el proyecto, indicando el tiempo que se requerirá para el logro de los mismos.

B. Información Básica Agroeconómica y Social

1. Descripción del área supuestamente beneficiada por el proyecto

a. Superficie total y superficie útil.

b. Producción agrícola por rubros.

c. Cantidad de productores totales clasificados por tamaño de las fincas, tipos de tenencia y tipo de producción.

d. Participación porcentual en el volumen total de la producción de cada una de las categorías indicadas en c).

e. Producción consumida en la finca y producción disponible para su comercialización local y externa.

f. Valor de la producción total y comercializada por producto.

g. Ingresos brutos e ingresos netos promedios por grupo de productores.

2. Destino de la producción comercializable

a. Consumo interno. Volumen. Valor. Porciento.

b. Exportación. Volumen. Valor. Porciento.

3. Comercialización. Descripción de la estructura actual

a. Compra. Formas y características.

Personas o asociaciones que interviene. Concentración. Clasificación y tipificación de productos. Procesamiento. Envasamiento. Distribución y destino.

b. Venta.

Persona o asociaciones que intervienen. Características de las ventas; a mayoristas, minoristas, y consumidores con la distribución porcentual.

c. Transporte.

Condiciones y características de los sistemas existentes. Desde los centros productores. A los mercados. Capacidad. Tarifa de los diferentes sistemas de transporte y costos de manipulación.

d. Almacenamiento (almacenes, bodegas, silos frigoríficos, etc.)

Número y capacidad total anual. Características, incluyendo movimiento y relación volumen y/o superficie de acuerdo con el área servida a productores y/o consumidores.

Localización. Estudio de su ubicación en relación al área de producción, sistemas de transporte y vías de comunicación, mercados consumidor, etc.

Costos estimados de las inversiones existentes y costos de operación.

e. Clasificación y tipificación en la venta.

Descripción de los sistemas de clasificación. Envasado. Costos. Beneficios de la clasificación y/o tipificación y cuantificación de los mismos.

f. Información.

Servicios de información del mercado para el productor y el consumidor. Características de dichos servicios y organismos que los brinda.

g. Mercado. Descripción y características.

Organización de mercado: de acopio, centralizado, otros tipos. Sistemas de venta: al contado, a término (ventas de futuro) y otros.

4. <u>Precios de la producción</u>

a. Precios al productor; vigentes, promedios y estacionales. Fuentes de información.

b. Precios al mayorista: vigentes, promedios y estacionales. Fuentes de información.

c. Precios al consumidor: vigentes, promedios y estacionales. Fuentes de información.

d. Márgenes de comercialización.

5. <u>Política y acción del Estado sobre</u>:

a. Precios
b. Producción
c. Tipificación
d. Almacenamiento
e. Transporte
f. Mercados
g. Ventas
h. Subsidios
i. Restricciones a la importación y exportación.

Nota: Deberían acompañarse leyes, reglamentos y otros de posiciones en relación con los distintos puntos indicados.

C. Beneficiario del Proyecto

1. Características de los beneficiarios: su descripción y número, incluyendo información sobre el nivel de vida de los mismos y sus ingresos promedios.

2. En el caso en que los servicios de comercialización que se establezcan con el proyecto sean utilizados por sectores distintos, indíquese quiénes serían estos beneficiarios, estimación de su número y porcentaje del volumen total de operaciones que se espera efectuar con los mismos.

D. Plan de Inversiones del Proyecto

1. Descripción y características de las obras de ingeniería civil, maquinarias y equipos.

2. Especificaciones.

3. Planes generales y de detalles.

4. Instalaciones y equipo complementario para prestar los servicios.

5. Monto de cada una de las obras y presupuesto general.

E. Plan Financiero

1. Costo total del proyecto, fuentes de recursos y distribución de los fondos entre los diferentes tipos de servicios a brindar.

2. Utilización que se hará de los fondos solicitados al BID y de los aportes locales al programa, detallando las instituciones u organismos participantes y distribución cronológica de dichos aportes.

3. Plan de amortización y pago del interés del préstamo solicitado.

4. Proyección financiera del proyecto a través de un período de 8 a 10 años.

F. Información Complementaria

1. Relación del proyecto con los planes o programas nacionales de desarrollo a largo plazo en el campo agrícola.

2. Prioridad que se le asigna al proyecto en los planes nacionales de desarrollo de acuerdo con análisis que se efectúe de indicadores tales como:

   a. Número de productores.
   b. Número de consumidores.
   c. Productos indispensables.
   d. Productos perecederos.
   e. Productos escasos y productos estratégicos)

   (Los dos puntos anteriores deben ser reforzados por escritos o certificaciones de la Oficina de Planificación).

3. Programas estatales en materia de comercialización de productos agropecuarios y labor realizada hasta la fecha.
4. Relación del proyecto con los planes de desarrollo económico y social del país y su aporte al mismo.
5. Razones que determinaron la selección de la zona donde se ejecutará el proyecto.
6. Estudios e investigaciones previas relacionadas con el proyecto.

IV. Ejecución del Proyecto

A. Mecanismo que se adoptará para la Ejecución del Proyecto

1. Participación de los diferentes organismo de la institución ejecutora.
2. Función y responsabilidad de dicho organismo.
3. Sistema que se utilizará en la adquisición de bienes o contratación de servicios: licitación pública, compra directa, concursos, etc.
4. Sistema que se utilizará en la construcción de obras: contrato-administración.
5. Controles que se establecerá para el movimiento de mercaderías así como el sistema de contabilidad establecido o que se proyecta establecer.
6. Planificación y control de las inversiones del proyecto.
7. Administración y conservación de las obras. Organismos que intervendrán y gastos de conservación.

B. Cooperativas.

Indicar si el proyecto contempla la organización de un régimen de cooperativas agrícolas; de ser así, bríndese una breve descripción del tipo de cooperativas existentes o a crearse, su organización, administración y funcionamiento.

(En el caso de que se contemple el financiamiento de cooperativas debe tomarse en consideración los aspectos que fueren aplicables del esquema sugerido para la presentación de proyectos de cooperativas agrícolas).

C. Asistencia Técnica

Indicar si se considera necesaria la asistencia técnica externa para la ejecución del proyecto, señalando sus características y costo estimado de la misma. Este costo puede ser considerado entre los renglones a financiar con los recursos del préstamo.

V. Justificación del Proyecto

1. Cuantificación y evaluación de los beneficios directos e indirectos que el proyecto brindará a los agricultores y/o consumidores, incluyendo el número de agricultores y consumidores.

2. Efectos del proyecto sobre los distintos aspectos de la comercialización, tales como: la compra, la venta, el transporte, el almacenamiento, el mercado, los precios.

3. Efectos del proyecto sobre la producción.

4. Efectos del proyecto sobre la economía y aspectos sociales, tanto regionales como globales.

OBSERVACION

Toda la información del cuerpo del proyecto debe ser lo más resumida posible. No obstante, cuando la importancia de la información lo justifique, deben incorporarse los anexos necesarios con los detalles que se estimen pertinentes.

./.

/1f.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO

N° 42

MERCADOS DE PRODUCTOS, MERCADOS DE FACTORES Y PRODUCCION AGRICOLA EN LA AMERICA LATINA

Por:
D. Woods Thomas
Edson P. Magalhaes

Bogotá, Agosto 1968

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 T nica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asisten para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en B gotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombia de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proye 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publi

I I C A - C I R A
Proyecto 206 del PCT - O. E. A.

CURSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINARIO DE REFORMA AGRARIA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE REFORMA AGRARIA

Bogotá, Colombia - 1966

MERCADOS DE PRODUCTOS, MERCADOS DE FACTORES Y PRODUCCION AGRICOLA EN LA AMERICA LATINA

Por D. Woods Thomas (1)
Edson Potsh Magalhães (2)

Ciertos adelantos en la producción agropecuaria y en los mercados de factores habrán de contribuir para solucionar otras dificultades básicas de la agricultura latinoamericana. En razón de lo que antecede emitimos aquí un amplio concepto sobre lo que se entiende por cuestiones básicas y analizamos rápidamente ciertos portenciales de productos agrícolas y mercados de factores más perfectos y completos, con la finalidad de hallar las soluciones pertinentes.

Consideramos nosotros cuestiones básicas —a las que la industria agropecuaria en muchos países de la América Latina tiene que responder; — a aquéllas que plantean la necesidad de descubrir medios adecuados para aumentar la eficiencia técnica y económica en la producción de productos primarios, expandir el abastecimiento económico de esos productos y buscar la manera de que la producción de los establecimientos agropecuarios reaccione prestamente a las alteraciones en la demanda de productos agrícolas. Aún cuando se pueda aducir que aquí se esboza de manera por demás simplificada una serie de cuestiones extremamente complejas, nosotros resaltamos que las mismas son fundamentales. Nuestro examen del papel de los mercados agropecuarios en la solución de esos problemas será efectuado mediante dos planteamientos: primero, el papel de los mercados de productos agropecuarios en el aumento de la eficiencia de la producción, expansión de la oferta e incremento de la reacción de la producción; segundo, el papel de los mercados de factores en la solución de esos mismos aspectos.

---

(1) Profesor de Economía Rural de la Universidad de Purdue y Economista Rural del Proyecto Purdue-Brasil, Universidad Rural del Estado de Minas Gerais, Viçosa, M. G., Brasil

(2) Director del Instituto de Economía Rural. Jefe del Departamento de Economía Rural y Profesor Catedrático de Economía Rural, Universidad Rural del Estado de Minas Gerais, Viçosa, M. G., Brasil.

Los mercados de productos en el orden agrícola realizan o tienen la oportunidad de realizar muchas y diversas funciones: trueque, proceso, transporte, almacenaje, distribución, justiprecio, etc. Estas muchas funciones pueden ser clasificadas en dos grandes grupos. Primero, aquéllas asociadas con el proceso y distribución de una determinada cantidad y combinación de productos agropecuarios. Aquí los problemas son, en gran parte, aquéllos de eficiencia económica y técnica en la ejecución de esas funciones. El segundo gran grupo de funciones de mercados de productos agropecuarios se refiere a aquéllas relacionadas con la determinación de especies y cantidades de productos primarios deseados por los consumidores, y transmisión de esas informaciones a los productores de alimentos y fibras. Aquí, el mercado de productos se comporta como un medio de determinar y comunicar las preferencias de los consumidores, cuanto a productos agropecuarios, a quellos establecimientos que los pueden producir.

Esta función de información es de primordial importancia en el establecimiento efectivo y eficaz de relaciones de trabajo entre consumidores, mercados de productos, oferta de productos agropecuarios, eficiencia de producción al nivel de la granja y sensibilidad de la producción agrícola a las alteraciones en las condiciones de la demanda. Los agricultores no son omniscientres; ellos no tienen medios de saber, a priori, las especies, calidad y cantidad de productos que los mercados aceptaran a precios satisfactorios. La absoluta necesidad de un medio efectivo para comunicar los deseos de los consumidores es irrefutable.

Hay varios métodos por los cuales se pueden determinar y comunicar a los agricultores tales informaciones. Probados todos por el hombre a lo largo de su experiencia, sólo uno hubo de resultar eficaz y conveniente. Y éste es la profusa divulgación de informaciones acerca del panorama de los precios en mercados de productos agropecuarios relativamente perfectos y competitivos. En tales mercados los precios de los productos, relativos y absolutos, son indicadores efectivos y pregoneros de la demanda del mercado y de sus variaciones. En las economías agrícolas altamente comercializadas la reacción de la oferta a las variaciones en el precio de los productos tienen una sensibilidad que raya en lo increíble. Diferencias relativamente pequeñas avenarán la corriente de productos agropecuarios de un mercado para otro. Variaciones fraccionales en precios inter temporales de productos transferirán la disponibilidad de existencias de productos agrícolas de un período de tiempo para otro. Variaciones en precios relativos de productos a lo largo del tiempo determinarán traslaciones significativas y apropiadas en el uso de los recursos agrícolas y en las especies, cantidades y calidades de productos extraídos.

Bien, pero cuál es la situación en las economías caracterizadas por operaciones agrícolas menos comercializadas y mercados menos perfectos para los productos agrícolas? Parece evidente que en muchas de tales economías el mercado para los productos agropecuarios y los pertinentes mecanismos de formación de precios no están accionando adecuadamente como un medio de comunicación entre consumidores y productores rurales. Esto se revela con frecuencia por la presencia simultánea de mercados abarrotados y abre, la existencia de grandes diferencias en precios entre mercados sin las correspondientes transferencias en el flujo de los productos, ex-

tremada variación estacional en los precios de los productos y apatía e inercia de los agricultores para modificar la cantidad, la calidad y especie de productos producidos para el mercado y los métodos de extracción.

La inercia y errores aparentes de los agricultores cuanto a introducir adaptaciones en la producción y en los métodos de producción es materia de primera importancia en este trabajo. La comprensión cabal de las relaciones entre mercados de productos y el comportamiento de la producción de los agricultores en los países de la América Latina debe aguardar los resultados de la investigación empírica adicional. Así y todo podemos intentar diversas probables explicaciones de lo que parece una falta de reacción del productor completamente racional a las variaciones en la demanda de los mercados, precios, etc.

Una de estas posibilidades estriba en que los productores de productos agropecuarios no transmiten a los agricultores informaciones acerca de precios. Dicho en otros términos, los productores de productos agropecuarios no reaccionan a las variaciones en los precios de los productos porque ellos no tienen o no son capaces de obtener informaciones valederas sobre precios. O puede ser que el extenso lapso transcurrido entre el justiprecio, recepción de informaciones y adaptación, en razón de la lentitud de los medios de comunicación, permita el aparecimiento de problemas serios de distribución que no puedan ser corregidos durante mucho tiempo. Este es estrictamente un problema técnico de la comunicación de informaciones. Es posible que los mercados de productos puedan estar funcionando razonablemente en la interpretación de la oferta y la demanda relativa en la formación de precios, pero que por falta de canales de información efectiva entre el mercado y los productores no se hagan los ajustamientos racionales en la oferta.

Una segunda explicación probable de este fenómeno sería que los mercados de productos son tan imperfectos que los precios formados en ellos no reflejan las verdaderas relaciones entre la oferta y la demanda de productos agropecuarios. En síntesis, habría error en los precios. En esta situación, incluso cuando las informaciones sobre precios hubieran sido comunicadas rápida y perfectamente a los agricultores y ellos hubieran reaccionado de una manera económicamente racional, el resultado líquido habría carecido adn de orden y subsistuirían continuos problemas de desequilibrio en el mercado.

Una tercera explicación de la relación entre mercados de productos y reacción de la producción reposa en la naturaleza del proceso de producción agropecuaria y en las incertidumbres a respecto de los precios de los productos. La producción de productos agrícolas requiere tiempo. Algunos requieren años para producir; otros, apenas unas pocas semanas; pero todos demandan su tiempo. Las decisiones del agricultor para producir un producto particular o combinación de productos en determinadas cantidades o en una manera dada, se toman en algunos instantes. Los costos de producción inciden durante todo el período de producción. Los precios de los productos que determinan, en parte, la rentabilidad de la producción son forzados y el "acierto" o el "equívoco" en las decisiones del agricultor son

los que finalmente prevalecen, pudiendo continuar así hasta el final del período de producción. De esta forma, las decisiones que determinan la reacción de la producción de los agricultores se hacen siempre con el conocimiento imperfecto acerca de los precios que ellos recibirán por sus géneros. Los precios relevantes en las decisiones de producción son precios esperados. Así, los agricultores deben hacer predicciones sobre los precios de los productos que probablemente prevalecerán cuando sus productos estén listos para el mercado. La referencia más concreta a la cual deben recurrir losagricultores para determinar o predecir los precios es el comportamiento de éstos en el pasado reciente.

Una de las características de las economías con mercados deficientes es el comportamiento grandemente variable e incierto del precio de los productos. En tales situaciones los agricultores hallan extremadamente difícil hacer previsiones de verdadera significación acerca de los precios de aquéllos. Admitiendo que los agricultores sean capaces de tales expectativas, la extrema variabilidad y el comportamiento sistemáticamente incierto de los precios pueden originar distribuciones de precios de orden tal que los agricultores no hagan fe en los valores de esos mismos precios. En esta situación, ellos se ven forzados a descontar incisivamente valores esperados de precios de los productos en razón del riesgo implicado. Desde allí, ellos tenderán a tomar las decisiones sobre producción en los valores de precios considerablemente más bajos de lo que serían frente a expectativas más seguras. El resultado será un nivel de producción también más bajo. En el otro extremo, el comportamiento histórico del precio puede haber sido tan variable y errátil que los agricultores encuentren imposible formular valores de precios esperados para productos de cualquier especie. Resultado de esto serán decisiones y reacción de producción basados sobre criterio diverso al de precio de mercado esperado y, en consecuencia, independiente de las relaciones entre la oferta y la demanda en los mercados productores. Así, las imperfecciones de los mercados productores que determinan precios altamente variables e inciertos pueden obrar como una oferta fuertemente sedativa o crear, una situación en que los niveles de producción agrícola tiendan a evolucionar bastante independientemente de la modificación en las condiciones de la oferta y la demanda en los mercados de productos.

Este problema parece particularmente serio con productos agrícolas caracterizados por funciones de oferta y demanda altamente rígidas e intervalos de tiempo relativamente largos entre las decisiones para expandir la producción y la expansión de la oferta actual, p. ej., café, cacao, naranjas, plátanos, etc. Cambios relativamente pequeños en la demanda se reflejarán en alteraciones de precios relativamente grandes. Tales variaciones pueden inducir a los agricultores a comenzar un proceso de expansión de producción a largo plazo. No obstante, al tiempo en que esta producción expandida va al mercado, la demanda puede haber sufrido un giro hacia la izquierda o los cambios de rumbos en la oferta pueden revelar substancial exceso de producción. Los precios caerán verticalmente y podrán permanecer en situación comprometida a lo largo de lapsos considerables. Expectativas erróneas derivadas de conocimiento imperfecto pueden ser consideradas como factor causal importante de estos fenómenos demasiado comunes.

Otra probable explicación, íntimamente relacinnada con la anterior, se refiere a la habilidad administrativa de la multitud de agricultores individuales que toman las decisiones y practican las acciones que, en última instancia, determinan las reacciones de la producción agropecuaria a las condiciones de mercado existentes o en transformación. En toda la economía agrícola hay algunos agricultores que, sencillamente no tienen habilidad administrativa para mantenerse informados de las modificaciones en los precios de los productos, interpretar con bastante precisión su significación para la operación de la empresa agrícola, formular expectativas acerca de futuros precios, tomar decisiones correctas en relación con los ajustamientos necesarios en sus operaciones agrícolas y practicar acciones apropiadas para determinar los ajustamientos indicados.

Teniéndose en cuenta los niveles de educación relativamente bajos que tienden a subsistir entre los agricultores en muchos países latinoamericanos, es enteramente posible que una proporción relativamente alta de los trabajadores agrícolas se ubique dentro de esta categoría. Hasta donde esto fuera verdad, podríamos esperar que la reacción de producción adecuada a modificaciones en las condiciones de mercado fuese afectada adversamente.

Por último, muchas economías agrícolas con instituciones de mercados desarrollados imperfectamente tienden también a caracterizarse por una proporción relativamente alta de propiedades auto-suficientes. En tales unidades, las decisiones referentes a las especies y cantidades de productos a producir se toman, por lo común, en atención a consideraciones vinculadas con las necesidades de la familia y de la propiedad, hábitos, costumbres, etc., en vez de serlo en función de las condiciones de los mercados comerciales, que tan bien se reflejan a través de los precios de los productos. Los productos que entran en los canales de los mercados comerciales, provenientes de tales propiedades, tienden a hacer así casi "accidentalmente" pues ellos son los excedentes de las necesidades de consumo de la familia. Por lo general este volumen de productos procedente de tales fuentes tendrá tendencia a no reaccionar frente a las variaciones en las condiciones del mercado. Nosotros no deberíamos esperar que sistemas de comercialización más adelantados tuvieran, a corto plazo, efecto directo sobre esta parte en el total de la oferta del producto. Sin embargo, a plazo más largo, el desarrollo económico general de la agricultura, incluyendo los mercados de productos, hará necesario que alguna parte de estas unidades se vuelva más comercial y capaz de reaccionar a los cambios en las condiciones del mercado. Por lo mismo, los productos que fluyan de las unidades auto suficientes que luchan para sobrevivir constituirán una fracción del abastecimiento comercial con tendencia decreciente y, por tanto, menos importante cada vez.

Hemos señalado precedentemente algunas probables explicaciones sobre la naturaleza de la reacción de la producción agropecuaria a modificaciones en las condiciones de los mercados en los países de la América Latina. Estas no son, no obstante, las únicas razones que pueden incidir en la reacción de la producción de los agricultores, ni la reacción de producción económicamente irracional es el único efecto posible de mercados de productos pobremente desarrollados. El problema es más complejo. Además de estos factores, los productores agrícolas quizás tengan que enfrentar incertidumbres en relación a costos y disponibilidad de medios

para el transporte del producto hasta el mercado, ó bien en cuanto á las facilidades para mantener y almacenar en los mercados o para transacciones de mercados, etc. Este complejo de incertidumbres puede tener un efecto generalmente depresivo sobre la manera por la cual y la eficiencia con la cual se utilizan los recursos al nivel de las propiedades agrícolas. El índice de adopción de las nuevas tecnologías para mejoramiento e incremento de la producción puede ser afectado negativamente por tales faltas de certidumbre. Muchas tecnologías nuevas requieren la inversión de capital en activos fijos, cuyos rendimientos cabrán a los agricultores a través de un período de años.

Las incertidumbres resultantes de las imperfecciones de varios mercados pueden ser de tal magnitud que los agricultores consideren demasiado arriesgado efectuar dichas inversiones. De esa forma ellos se privan de la renta y de las oportunidades de la producción y de la creciente eficiencia que se deriva de la aplicación de nuevas tecnologías. También la sociedad se priva de las ventajas reales que puedan vincularse a la producción en el sector agrícola.

Las imperfecciones e incertidumbres de los mercados pueden ser análogamente de tal orden que constituyan uno de los escollos básicos a otros ajustes necesarios en la organización de la producción agrícola. Las dudas pueden retardar ó impedir la expansión de muchos establecimientos agrícolas, incidiendo sobre las economías de producción vinculadas a esa expansión. Igualmente, puede verse retardado el índice de expansión de las unidades agropecuarias pequeñas, no económicas. Las imperfecciones de los mercados de productos a más de las incertidumbres pueden ser factores significativos en la retardación de modificaciones en los niveles de producción de la propiedad agrícola y regional. Al mismo tiempo tales modificaciones pueden ser esenciales si la industria agrícola está en condiciones de aprovechar plenamente las ventajas de las diferencias geográficas en sus reflejos físicos y económicos sobre la eficiencia de la producción.

Nosotros creemos que varias de las imperfecciones de los mercados de productos agrícolas ofrecen explicaciones válidas de la naturaleza de la reacción de la producción a corto plazo á cambios en las condiciones del mercado en muchos países de la América Latina. Es también nuestro punto de vista que tales imperfecciones son el origen, en parte, de las ineficiencias en la producción y del índice lento de desarrollo que caracteriza á amplios sectores agrícolas de esas economías. Además de eso, creemos firmemente que las mejoras en los mercados de los productos agrícolas pueden incidir substancial y positivamente en el reajustamiento de la reacción de producción a corto y a largo plazos, aspecto básico en la agricultura. Por último, creemos que algunos de los reajustes indispensables para que la agricultura en América Latina alcance su plena capacidad productiva no podrán llevarse á la práctica si no son precedidos por mejoramientos en la estructura y operación de los mercados de productos agropecuarios.

Pasamos ahora a examinar rápidamente las relaciones entre mercados para factores de la producción necesarios en la agricultura y fenómenos

tales como la reacción de la producción en las propiedades agrícolas y desarrollo económico en la agricultura. En este punto nos interesan, primeramente, las relaciones estos últimos fenómenos y el grado de desarrollo de las industrias y mercados que suplen o tienen oportunidad de suplir a los granjeros con factores de producción-tierra, trabajo, capital, implementos y máquinas, semillas, alimentos, fertilizantes, etc.

En esta esfera existen, sin duda, relaciones significativas. La más directa e incisiva de ellas es la que existe entre los precios de los factores y la cantidad de productos agrícolas producidos. La reducción de los costos de los factores para los agricultores a través de la expansión del suministro de esos factores y el desarrollo de mercados de factores más eficientes y de facilidades provocará una expansión en el uso de esos factores en la producción una expansión en la producción agrícola. Por ejemplo, el índice más lucrativo de uso de fertilizantes variará grandemente con los precios de los fertilizantes de, por ejemplo, CR.$8.000,00; Cr.$ 25.000,00; y Cr. $24.000,00, la tonelada. A precios más altos, la reacción de la producción puede ser tal que el uso de fertilizantes no sea lucrativo; a precios más bajos puede ser altamente lucrativo usar considerables cantidades de fertilizantes. El uso expansivo de fertilizantes junto con los costos reducidos por unidad puede tener un efecto notable en la oferta de productos agropecuarios.

Dada la relación que existe entre costos de trabajo agrícola y el costo de la maquinaria agrícola en muchos países avanzados, no sorprende que la producción agrícola no presente un índice más rápido de mecanización. Es simplemente más barato producir con el empleo de gran cantidad de mano de obra y cantidades relativamente pequeñas de maquinaria. Sin embargo, si se redujese el costo de la maquinaria agrícola por la expansión de la oferta de ese factor o por el desarrollo de mercados productores más eficientes, es probable que aumentara el grado de mecanización y producción de productos.

Podrían citarse muchos ejemplos similares: — la relación entre el costo de alimentos concentrados, proporción de alimentos y producción de leche; la relación entre costos de insecticidas y fungicidas, proporciones de uso y producción de cultivos, etc. En cada caso el efecto tendería a ser semejante — uso creciente del factor y producción aumentada. Por tanto podemos concluir diciendo que los precios más bajos de los factores provienen del mayor suministro de los factores de producción o de la mejor distribución, o de ambos, y las facilidades de comercialización para esos factores tendrían un efecto positivo en la oferta de productos agrícolas.

En ciertas ocasiones, las limitaciones en las cantidades físicas disponibles de algunos factores de producción pueden ejercer un notable efecto sedativo en el uso y la expansión de producción del costo de los factores en sí. Un caso patente es el de la semilla híbrida. En un modo general, los costos de las semillas constituyen una parte relativamente pequeña de los costos totales de producción, inclusive cuando los precios de las semillas son relativamente altos. Asimismo la reacción de la

producción al uso de semilla híbrida tiende a ser tan grande en relación con los costos adicionales, que el precio de la semilla puede no ser un factor altamente significativo en la determinación del uso de este factor. El problema es que la semilla híbrida no puede ser disponible a cualquier precio. En muchas economías en desarrollo, existen situaciones semejantes con respecto a factores de producción potencialmente lucrativos, creciente eficiencia y expansión de la oferta. Despréndese de esto que el desarrollo o expansión de aquellas industrias que suministran tales factores a las propiedades agrícolas y el desarrollo de sistemas de distribución efectivos para estos factores podrían tener efecto substancial sobre la oferta de productos agrícolas.

Incertidumbres provenientes de imperfecciones en los mercados de factores de la producción pueden ser una determinante importante de la tasa a la cual acostumbran a comprar insumos, adoptan nuevas tecnologías y permiten que la operación de su negocio agrícola sea dependiente de la disponibilidad de factores y servicios de esos mercados.

Las incertidumbres pueden provenir de la amplia variabilidad en la calidad de los factores de producción disponibles; por ejemplo, variabilidad en el análisis de fertilizantes, semillas y raciones. Puede resultar también del hecho de que los factores ofrecidos en estos mercados sean nuevos o estén fuera del ámbito de la experiencia y conocimiento de muchos agricultores. Así, el conocimiento imperfecto que tengan los agricultores puede determinar un atraso en la utilización de esos nuevos factores hasta que su grado de conocimiento haya mejorado y los riesgos subjetivos inherentes a tales innovaciones se reduzcan al punto de que los agricultores se dispongan finalmente a utilizarlos. La incertidumbre y consiguiente falta de uso de ciertos factores de producción adquiribles pueden surgir del hecho de que no se disponga de servicios, piezas y medios de reparación necesarios para utilizar y mantener el uso de los factores, o bien que sean demasiado onoerosos o no se tenga confianza en su practicabilidad. Incertidumbres sobre la oportunidad de los factores disponibles, provenientes de un precario sistema de comunicaciones, de transportes o de distribución pueden incidir hartamente en las decisiones de los agricultores. Estas incertidumbres pueden ser de tal magnitud que los agricultores no quieran correr el riesgo de confiar en la practicabilidad de factores de producción comprados para su actividad.

Depender de los factores de producción comprados y usarlos es una de las características significativas de las industrias agrícolas altamente productivas, eficientes y lucrativas. Pone de relieve las operaciones agrícolas verdaderamente comerciales que pueden servir a los consumidores con eficacia a través de los mercados de productos. Destaca las operaciones agrícolas que son sensibles y se ajustan rápidamente a variaciones en la demanda del producto. Esta característica no existe simplemente por acaso. El uso de factores de producción comparados y servicios productivos permite a los agricultores concentrar sus habilidades, talentos y esfuerzos en su principal función — producir alimentos y fibras tan eficientes cuanto posible. Les permite aprovechar las ventajas de los potenciales de los recursos de produc-

ción que no existen en el establecimiento agrícola. La combinación de factores comprados con los recursos existentes en la granja suma gran potencial para aumentar la productividad de los últimos. Pero esto no es todo. A medida que los agricultores aumentan su uso de factores de producción comprados, la proporción de los costos totales hecha de costos variables tiende a crecer. También aumentan los gastos hechos a costa de dinero que sale de los bolsillos. El efecto líquido de estos cambios en las estructuras de costos agrícolas es aumentar la seguridad de los agricultores a respecto de las modificaciones en los márgenes de lucro, tanto a largo como a corto plazos, oportunidades alternativas de producción y eficiencia de producción. A fin de mantener operaciones lucrativas, niveles de renta, y para su subsistencia, no les queda otra alternativa sino ajustar sus estandars de producción, niveles y métodos de producción a condiciones técnicas y económicas oscilantes en los mercados de productos y de factores.

Los agricultores, no obstante, no deberán aumentar su uso de factores y servicios comprados por el solo hecho de que estén a su alcance. El uso creciente dependerá de cierto número de cosas. Entre ellas son importantes las siguientes: Primero, debe permitirse que los factores sean disponibles a un precio tal que su uso sea lucrativo o que ellos puedan ser substituídos por otros factores más caros pero que estén siendo usados corrientemente en la producción. Segundo, debe permitirse que los factores sean disponibles en forma tecnológica y económicamente adaptable a las condiciones agrícolas y a la organización de la agricultura existente. Tercero, el mercado de factores debe suministrar sus mercancías y servicios en complejos utilizables y con la máxima certidumbre de disponibilidad de cantidad, en la forma y en el tiempo necesario a los agricultores en sus procesos de producción. Finalmente, el mercado de factores debe poner al alcance de los agricultores las informaciones acerca de esos factores de producción de manera que la falta de uso resultante de las inseguridades, a más del conocimiento imperfecto, sea reducida al mínimo.

En una estructura general del desarrollo económico de la agricultura hay diversos otros aspectos concernientes a un mercado de factores relativamente adelantado, y que deben ser reconocidos.

Se ha discutido que uno de los factores limitantes del desarrollo agrícola de muchos países de América Latina es la falta o el bajo nivel de administración de los agricultores. Tal discusión parece tener un alto grado de valor. La solución más razonable para este problema serían los programas de extensión dirigidos a elevar el nivel de conocimientos de esta generación de agricultores, y considerables aumentos en los niveles de educación de los niños del medio rural, que serán los administradores de las futuras granjas. No nos cabe la menor duda a respecto de la sabiduría de esta solución. No obstante, parece posible introducir en un plazo más corto un considerable adelanto en materia de administración de actividades agropecuarias a través de los mercados de factores. Por ejemplo, los agricultores quizás carezcan de la capacidad de reconocer la existencia de un problema de deficiencia de un elemento menor en la producción de los cultivos, o no tengan conocimiento

técnico para resolver el problema cuando lo hubieran reconocido. Si se reconoce que existe este tipo de problema en una región particular, el mercado de factores puede poner al alcance de los agricultores el fertilizante que contenga el elemento menor. El uso de tal fertilizante por parte de los agricultores conducirá a resolver un importante problema de administración que, de otro modo, no sería solucionado. Disponibilidad y uso de raciones concentradas para puercos, vacunos y aves pueden resultar prácticos en la solución de serios problemas de administración en estalbecimientos ganaderos, a costos relativamente bajos.

Los problemas de suministro de semillas y selección de variedades pueden ser resueltos, en parte, por la disponibilidad y uso de variedades regionalmente adaptadas, y de híbridos. Problemas de administración relativos a la selección de maquinaria e implementos pueden ser menos serios o resolvérselos parcialmente si el mercado de valores considera adecuadamente las economías de la producción agrícola en el proyecto, construcción y distribución de la maquinaria y equipos agrícolas. Los problemas de administración que los agricultores encuentran en la selección de ganado pueden tener solución en un mercado de factores que suministra animales de alta calidad y de razas adaptadas, servicios de inseminación artificial, etc. Podríamos citar muchos otros ejemplos. Juzgamos, no obstante, que lo que ya se dijo es suficiente para señalar las posibilidades que existen en esta esfera. Si bien el desarrollo de mercados de factores más perfectos no puede resolver pro completo el problema básico de la escasez de administración en las granjas, podemos concluír que en este campo hay un potencial considerable.

Se ha admitido comunmente que otro factor importante que retarda el índice de desarrollo de la agricultura en los países de la América Latina son las limitaciones de los agricultores. De nuevo, esta cuestión parece estar basada sobre los hechos. Hasta el grado en que estas limitaciones de capital estén retardando el crecimiento o el desarrollo, la evolución de mercados de factores más perfectos puede ser el instrumento de la remoción de estas barreras al desarrollo. Aquí parece haber dos posibilidades. La más evidente de ellas es el desarrollo o expansión de una serie de instituciones especializadas y planeadas para proveer a los agricultores con el factor de producción más flexible que necesiten: capital. No precisamos decir más a este respecto. La segunda posibilidad no es tan notoria, pero no deja de ser importante. Es la de que el desarrollo general de los mercados de factores agrícolas, para ser más completo y efectivo, incluya rubros para financiar los factores de producción comprados por los agricultores. En varias economías agrícolas avanzadas, la financiación hecha por firmas de suministro de factores de producción a los agricultores, es para ellos una fuente importante de capital a corto plazo. Es posible que en el desarrollo de las economías agrícolas, las firmas empeñadas en proveer con factores de producción a los agricultores puedan hacer contribuciones substanciales al adelanto de la agricultura, incluyendo la financiación de factores comprados en el complejo de servicios provistos a los clientes rurales.

Para que haya niveles crecientes de desarrollo en agricultura, es necesario descubrir, propagar, adaptar y adoptar nuevos concoimientos científicos sobre la agricultura.

El aporte de nuevos conocimientos es la misión de la investigación sistemática. La divulgación de nuevos conocimientos es la misión de los educadores. La adaptación al uso comercial es la misión de los investigadores aplicados — privados o públicos. La adopción es la misión de los agricultores. En Inglaterra, las tres primeras funciones son ejecutadas, en gran parte, por las universidades rurales sostenidas por el gobierno, estaciones experimentales y servicios de extensión. Sin embargo, en muchas economías agrícolas avanzadas, las firmas privadas que operan con mercados de factores agrícolas han hecho y continúan haciendo notables contribuciones a la investigación fundamental, investigación aplicada relacionada con la adaptación de nuevos conocimientos al uso comercial, práctico y económico, y a la diseminación de nuevos conocimientos tecnológicos. Lo que es más, estas actividades han sido grandemente beneficiosas y lucrativas no sólo para los granjeros y consumidores sino también para las propias industrias proveedoras de factores. Es muy probable que las industrias proveedoras de factores de producción a los agricultores y a las firmas que operan en los mercados de suministro de factores agrícolas, en los países en desarrollo, verifiquen en la expansión de sus actividades es altamente lucrativa. Es cierto que la expansión efectiva de tales actividades por las firmas privadas puede aportar contribuciones substanciales e importantes para el desarrollo de la agricultura. Es probable que en los países donde el desarrollo agrícola se produzca a una tasa aceptable de crecimiento, las firmas privadas productoras y distribuidoras de factores de producción a los agricultores deban de asumir una cuota relativamente mayor de esas responsabilidades que las firmas de los países en donde recursos relativamente mayores han sido otorgados a la educación y a instituciones de investigación encargadas específicamente de esas responsabilidades.

A pesar de las cuotas relativas de esas responsabilidades educacionales y de investigación asumidas por las instituciones públicas y firmas privadas, es cierto que estas funciones así efectuadas por firmas que atienden a las necesidades de los agricultores podrán ser sumamente efectivas cuanto a estimular modificaciones en la agricultura al nivel de la granja, lo que determinará que el agricultor se vuelva más productivo y eficiente y más reconocido, sensible y capaz de ajustarse a las modificaciones en la demanda de productos agrícolas.

Sostenemos el punto de vista que alguna parte de los problemas de producción agrícola, eficiencia y ajustamiento a los cambios en los países de la América Latina pueden ser trazados a falta de desarrollo o a pesar de las deficiencias en las industrias y mercados para factores de producción. Creemos que las mejoras en esta esfera tienen la virtud de permitir contribuciones significativas al creciente aumento de la producción, para lograr niveles más altos de eficiencia y para llegar a una mayor reacción de la producción agropecuaria a modificaciones en la demanda del consumidor.

También sentimos que hay ciertos ajustamientos básicos necesarios en la organización de la producción agrícola en la América Latina que no ocurrirán sin que se introduzcan modificaciones substanciales en las industrias de factores de producción y mercados de productos.

Parece que muchos problemas fundamentales existentes en las economías de la América Latina no serán cabalmente solucionados hasta que no se resuelvan problemas de otorgamiento de recursos básicos al sector agrícola de esas economías. Es nuestra tesis que los mejoramientos en los mercados de productos y mercados de factores tendrán mayor utilidad y, de hecho, serán esenciales a la solución de algunos de esos problemas. No pretendemos decir que tales mejoramientos, por sí mismos, hayan de resolver todos los problemas corrientemente existentes en la agricultura. No obstante, la remoción de barreras que se oponen a los cambios, que nosotros atribuimos, en parte, a las imperfecciones en estos mercados, será ciertamente de la mayor ayuda.

El efecto básico será permitir que la agricultura en esos países se torne más comercializada — comercializada en el sentido de creciente inter-dependencia de las unidades de productos y mercados de factores. Tal interdependencia debe mejorar materialmente la propensión de las unidades agropecuarias para ajustar las condiciones económicas siempre en transición. Ajustamiento continuo a las fuerzas económicas en transición, como las generadas por la interacción de consumidores y productores de otros sectores de la economía, que es un requisito primero para un sector agrícola de economía eficiente, productiva y lucrativa.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 43

NOCIONES SOBRE SOCIOLOGIA DE LA INTERACCION

Profesor:

João Bosco G. Pinto

Bogotá, Agosto de 1968
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 publica

NOCIONES SOBRE SOCIOLOGIA DE LA INTERACCION

I. Introducción

1. Sociología de la Interacción como disciplina nueva del estudio. Sicología social.
2. Sociología de la Interacción = Abordaje Dramaturgo + Economía de la Permuta.
3. Raíces en los análisis de Marcel Mauss y Claude Levi-Strauss; Mead.
4. Principales representantes actuales: Goffman, Blau, Gouldner, Thibaut, Kelley, Garifinkel, Homans.

II. El abordaje teatral

1. Premisas básicas:
   a. Interacción es algo más de que simple permuta de sentimientos, motivaciones y trazos de la personalidad.
   b. Toda vida social implica permuta de derechos y obligaciones entre los actores.
   c. La vida social puede ser analizada como el desarrollo de una pieza teatral: actores, escenarios, apuntador, director, guión, normas, etc.

2. Premisas teóricas:
   a. Cuando un individuo entra en presencia de otros él cambia la definición de la situación y éstos tratan de obtener informaciones al respecto del novato: status, valores, actitudes, etc.
   b. Las informaciones son intercambiadas a través de señales verbales y no-verbales.
   c. La interacción se establece con la búsqueda mútua de informaciones. La interacción es vista como un juego de permutas de gratificaciones y castigos.
   d. Todo actor trata de presentarse de alguna manera, pero que sea siempre favorable a él. Y si cambia el escenario, él cambia también de comportamiento de manera a sacar siempre provecho de la situación.
   e. El actor permanece en interacción voluntaria en la medida en que ésta le de gratificaciones mayores que el costo que ellas implican o por lo menos iguales al costo.
   f. Modos generales de conducta:
      1. calculador: consciente, manipula la matriz de la interacción para alcanzar sus objetivos
      2. calculador inconsciente.

3. Principios de la organización social:
   a. La sociedad se basa en el principio de que un individuo que posee ciertas características tiene el derecho moral de esperar que los otros actores respeten sus características y lo traten de manera adecuada.
   b. Por otro lado, el individuo que demuestra tener ciertas características debe de hecho tener esas características. Esta es la expectativa de la sociedad.

4. Evidentemente, tales principios no son siempre obedecidos. Hay muchos actores que son encontrados en "infragante delito" y clasificados de "impostores". Esto rompe la interacción y quiebra la integración de la escena.

5. En tal sentido para prevenir rupturas constantes, la sociedad posee varios mecanismos para dar continuidad a la interacción aunque tales principios no sean seguidos o amenacen ser abandonados.

6. Gracias a tales mecanismos, los actores continúan representando y demandando que los otros actores lleven a serio lo que ellos están representando: "lo que ustedes ven es lo que yo soy".

7. Tipos de actores:

   a. Sincero = aquel que cree tener las cualidades que representa tener.
   b. Cínico = aquel que sabe que no tiene las cualidades que representa tener.

8. Tanto el actor sincero como el cínico pueden tener papel importante para la integración del grupo y alcanzar los objetivos colectivos. Es común que el actor cínico, siendo cínico, lleve al grupo a alcanzar sus objetivos. Algunas escenas exigen constantemente al actor cínico.

9. Todo individuo, posee por lo tanto una máscara, sincera o cínica. Frecuentemente cada actor posee dos máscaras y las usa de acuerdo con la escena, con los otros actores, con la audiencia, con el guión y con los otros elementos de la vida social.

10. Cuando un actor se presenta ante otros, su representación tiende a incorporar y ejemplificar los valores oficiales de la sociedad mostrando aquello que agrada a los otros actores y a la audiencia en general.

11. Para disminuir al máximo los comportamientos no idealizados, el actor ensaya detenidamente sus representaciones. La anticipación de la definición de la situación. El actor en face de otro generalizado. (Mead.)

12. Así mismo cuando hay errores, los actores reciben señales de alerta de los otros actores o de la misma audiencia.

13. Los actores generalmente solicitan la interferencia del director de la escena para ajustar las diferencias del comportamiento de acuerdo con el guión. Dentro de las funciones del líder se destacan:

    a. traer de vuelta a los actores que se alejen del guión
    b. asignar los puestos y los papeles
    c. coordinar la representación y mantener la disciplina dramaturga. Evitar excesos
    d. evitar perturbaciones y papeles discrepantes
    e. ajustar el guión a las expectativas de la audiencia.

III. La economía de la interacción

1. Se estudia el comportamiento de los individuos en grupos y no el grupo como unidad metafísica.
2. En toda interacción hay permuta de recompensas y castigos.

3. Principios teóricos: (Acentuar ceteris paribus)

   a. Todo actor tiende a repetir las interacciones y busca las escenas que le proporcionen altas recompensas y bajos costos.
   b. Cuanto más frecuente es el refuerzo de gratificación, más frecuentemente el actor desempeña su papel en la referida matríz de interacción.
   c. Cuanto mayor sea el costo en el desempeño de cierto papel, mayor será la probabilidad de que el actor busque papeles o escenarios alternativos.
   d. Cuanto más ayuda un actor reciba de otro actor, menor será el valor que éste le de a una ayuda similar en el futuro.
   e. Dada la igualdad de status, cuanto más castigo dé, más castigo recibe.
   f. La permuta de gratificaciones tiende a la estabilidad; la permuta de castigos tiende a la inestabilidad de la interacción.
   g. Los actores permanecen en una interacción en cuanto impere el principio de "justicia distributiva" entre costos y recompensas.
   h. Los actores aprenden a evitar las interacciones injustas y/o aprenden a conformarse.
   i. Lucro = Recompensa - Costo
   j. Cuanto mayor sea el lucro, mayor es la probabilidad de repetirse la actividad en la interacción.
   k. Cuanto menor sea el lucro, mayor la probabilidad de cambio de comportamiento.
   l. Conformismo y no-conformismo, por tanto son situaciones gratificadoras.
   m. En asociaciones voluntarias, cuanto mayor y más frecuente es la interacción, mayor será el sentimiento favorable entre los actores.
   n. Los actores tienden a reducir incongruencias del status dentro del grupo pues éstas son siempre demasiado costosas.

4. Los dilemas de los actores:

   a. Cuanto más un actor pide ayuda a otro, más él demuestra a los otros su inferioridad. Por eso, en grupos competitivos, los actores se abstienen de pedir ayuda frecuentemente; y solo la piden cuando pueden dar algo en permuta.
   b. No existe justicia perfecta; no existe congruencia de status perfecta. Los actores son forzados a compromisos.
   c. Los actores tienden a evitar a los otros actores de alta incongruencia de status aunque pueden manipularlos.
   d. Si un actor gratifica a otro con un suceso, es grande la probabilidad de que él sea buscado otras veces, costo-dominación.
   e. La mayor parte de los placeres humanos resulta de la interacción; la mayor parte del sufrimiento humano resulta de la interacción.
   f. Cuanto más sea la recompensa, mayor será la acometida.
   g. El lucro disminuye con el número de permutas. Por tanto, cuanto más un actor trate de repetir sus actividades anteriormente gratificadoras, más él reduce sus posibilidades de lucro.
   h. Cuanto más él permuta, más él invierte. Cuanto más él se involucre, más dependiente él queda de otro actor. Cuanto menos él se envuelva, menos dependiente queda, hasta cierto punto.

5. El liderazgo:
   a. Cuanto mayor sea el número de actores que un actor pueda influenciar, mayor será su autoridad.
   b. Líder = la más alta autoridad en el grupo.
   c. Cuanto más alta sea la estimación por un actor, más alta será su autoridad.
   d. Cuanto más alta sea su capacidad de proporcionar servicios raros y valiosos a otros actores, mayor será la estimación del primero.
   e. No hay trazos de personalidad que hacen de un individuo un líder. El liderazgo no depende de la personalidad del líder sino mas bien de la naturaleza de las relaciones entre el líder y sus liderados.
   f. Una de las limitaciones de la sicología viene del hecho de tratar de explicar la vida social en términos de los motivos que gobiernan el comportamiento individual.

6. Consideraciones sobre el mecanismo de permuta:
   a. Los actores permutan las aprobaciones y castigos sociales.
   b. Todo actor en interacción espera alguna cosa en permuta de sus gratificaciones.
   c. Dejar de retribuir tiende a caracterizar al actor como ingrato: un hombre que no merece ser ayudado.
   d. Por eso, todo actor trata de retribuir gratificaciones. Retribuir amistad. Recusar = hostilidad, castigo.
   e. Marcel Mauss: "Si un indio le da alguna cosa a otro, el otro es generalmente inducido a retornar alguna cosa de igual valor de acuerdo con los términos de permuta de la tribu".
   f. Gratitud es un crédito comercial: nosotros pagamos no porque sea derecho de hacerlo sino porque queremos tener la facilidad para pedir otra vez.
   g. Por tanto:
      1. Dar alguna cosa que no puede ser devuelta, crea dependencia y relaciones de dominación-subordinación.
      2. Exceso en pagar las obligaciones, pero, es una forma de ingratitud y puede romper la interacción.
   h. Status = capital: domina, rinde intereses, se multiplica, pero es gastado con el uso.
   i. Cuando un actor necesita de alguna cosa que otro tiene pero que no puede retribuir, hay 4 posibilidades a seguir:
      1. Forzar al otro a ayudarlo
      2. Obtener la ayuda de otro actor
      3. Reformular sus aspiraciones y abandonar el deseo
      4. Se subordina pasivamente al todopoderoso

7. Resumen:
   a. Interacción es siempre permuta de gratificaciones.
   b. El actor queda en una interacción voluntaria a medida que tiene lucros.
   c. Las formas de lucro varían de acuerdo con la matriz de la interacción.
   d. Por eso, cada actor trata de representar a su modo lo que más le sea favorable a él.

8. El amor como la forma extrema de atracción "desinteresada"
   a. La mayor gratificación es la obtención del amor de otro. Las inversiones "desinteresadas" son apenas síntomas del gusto incesante y agonizante de poseer a la persona amada.
   b. Las separaciones temporarias ocurridas en las discusiones son encuestas de dependencia: quien aguanta más?
   c. Cuanto menor sea la inversión, menor será la dependencia y mayor será la dominación: poder de manipular gratificaciones; la mujer que explota el afecto del hombre por dinero o el hombre que explota el afecto de la mujer por el sexo.
   d. El dilema del amor: cada amante es solicitado para demostrar la aprobación social a la persona amada, pero sin exagerar, la aprobación cae del precio y surge la dependencia de la depreciación.
   e. Modo de regular: demostrar que el amante tiene también valor en los mercados externos, esto es, frente a otros actores y otras audiencias. Pero esto no puede ser exagerado, tampoco. Si la mayor parte de las chicas de una comunidad pasaran a besar a los muchachos en el primer encuentro y permiten juegos sexuales en los encuentros subsiguientes, el beso y el sexo bajan de precio (de cotización) en esa comunidad. Esto no significa que ellos no serán consumidos (son mercancías de consumo bastante elástico). Significa que esto dificultaría mucho a las muchachas que tentaran usar el beso como una promesa para envolver al amante en relaciones de mayor compromiso, por ejemplo, el matrimonio.

IV. <u>Problemas de la Sociología de la Interacción</u>

1. Explicación de los mecanismos y leyes que rigen los comportamientos.
2. Operacionalización de los conceptos.
3. Ceteris Paribus.
4. Interacciones voluntarias versus, no-voluntarias.
5. Interferencias y facilidades.
6. Poder y dependencia.
7. Liderazgo.
8. Normas y papeles.
9. Tareas.
10. Status.
11. Conformismo e innovación.
12. Mecanismo de grupo.

/abs.

EL CONCEPTO DE ESTRUCTURA (1)

Ya hablamos del carácter especial de algunas metáforas referentes a la estructura social. El término "estructura", en verdad es tomado en préstamo del mundo espacial, y los conceptos de estructura social y estructura de clases desempeñan un papel importante en esta investigación y es preciso dedicarles algún tiempo aquí.

Por estructura, en su significado literal, entendemos una disposición espacial de elementos donde encaramos las relaciones espaciales como correlacionadas a algún sistema de relaciones entre tales elementos o entre determinadas partes de un todo. La estructura de un edificio es descrita en términos de disposición de elementos que desempeñan funciones específicas en relación al objetivo del edificio; por ejemplo: las columnas y arcos sostienen la bóveda, en cuanto el techado proteje el interior contra la lluvia. La estructura de un organismo vivo es una disposición de tejidos de órganos y desempeñan funciones específicas en el proceso vital. La estructura de una pintura es una disposición bidimensional de fajas de color, cada cual por medio de su cualidad y forma, ejerciendo una influencia sobre nuestra interpretación de las demás fajas y sobre el efecto producido por la pintura en su conjunto.

En un sentido metafórico, la estructura es un sistema de distancias y relaciones figuradamente interpretadas de uno y de otro tipo. En este sentido podemos hablar, por ejemplo, de la estructura de la familia patriarcal, donde una relación íntima liga los hijos al padre más que a la madre y el lazo que liga al padre con su primogénito es más fuerte que entre él y los demás hijos. También en este sentido contrastamos esta estructura patriarcal con la estructura de la familia melanesia, donde el marido es ligado por lazos íntimos a su mujer, por éso no tiene relación institucionalizada con sus propios hijos, en donde el pariente más próximo de los hijos es su tío por parte de madre, en cuanto su padre se liga más íntimamente a los hijos de su hermana.

La estructura de la sociedad puede ser interpretada en un sentido literal, espacial, lo que sucede cuando estudiamos la disposición espacial de individuos y grupos con vista a las relaciones sociales surgidas entre éllos mismos. Por disposición especial de individuos y grupos, me refiero a la dimensión de población en determinado sector de un territorio, a las líneas de comunicación y así, etc. etc. Los problemas de la estructura espacial de la sociedad , comprendidos así, donde los términos (tales como "distancia", "aislamiento", "límites") que se refieren a relaciones espaciales retienen su significado inicial hallándose también incluídos en los problemas de las ciencias sociales. No obstante, en general no se aplica el término "estructura social" a la estructura de la sociedad, en ese sentido literal y espacial. Los franceses perfeccionarán una disciplina especial para éso, con el nombre de "Morfología Social", mientras los norteamericanos agrupan tales problemas dentro de la "Ecología Social", y que dá lugar a la "Estructura Ecológica".

El adjetivo "social" desviste el término "estructura" de su connotación espacial, exactamente como sucede en términos tales como "distancia" o "movilidad". La "distancia social" no denota distancia espacial, en cuanto a "movilidad social" no se refiere a movilidad en el espacio.

---

(1) OSSOWSKI, Stanislaw. Estructura de clases na consciencia social. Ed. Zahar, Río de Janeiro 1963, pp. 20-23.

En contraste a tales "Microestructuras" como una estructura familiar, sistema de relaciones entre determinados individuos, hablamos de una "estructura social" apenas cuando tratamos de grupos enteros o categorías enteras de individuos, más no de determinados individuos, como elementos del sistema. El concepto de estructura social es más amplio que el de estructura de clase, por cuanto los grupos encarados como elementos de la estructura social no precisan ser clases sociales, pudiendo ser, por ejemplo, categorías de edades (como niños, jóvenes, adultos, ancianos) que estamos investigando para verificar las relaciones institucionalizadas y la división de funciones entre los mismos, o los diferentes derechos y obligaciones ligadas a cada categoría de edades. Podrían ser también grupos étnicos y en una sociedad plural de ese tipo podríamos estar interesados en la jerarquía de prestigio, donde los diversos grupos étnicos están dispuestos, en la medida de las distancias sociales entre los respectivos grupos; tal es el asunto de investigaciones frecuentes efectuadas en los Estados Unidos. Además de eso, al hablar de estructura social, podemos examinar grupos organizados tales como partidos políticos o jerarquías burocráticas o religiosas.

Concibo la estructura social, por lo tanto, como un sistema de relaciones humanas, distancias y jerarquías tanto en una forma organizada, como en una forma desorganizada. Entiendo la estructura de clases como un aspecto determinado y especialmente importante de la estructura social y al hablar de relaciones humanas tengo presente tanto las relaciones resultantes de las relaciones de poder como las resultantes de la división de funciones.

Talvez valga la pena acentuar que al referirnos a las sociedades humanas el término "estructura" es usado a veces en situaciones donde no se refiere ni a las relaciones de dependencia ni a la distancia social. Hablamos, por ejemplo, de estructura demográfica, profesional, religiosa o racial, cuando estamos simplemente refiriéndonos a la composición de la población en un determinado aspecto. Si fuere preciso referirnos a este tipo de situación durante el curso de esta investigación, hablaré de la "composición" de la población y de su "estructura."

El concepto de clase social requiere exámen, más aplazaré el mismo hasta haber terminado una serie de concepciones de estructuras de clases y otras cuestiones diversas, tales como los dos modos de concebir una sociedad sin clase, o la interpretación de la distinción de los límites de clase. Una vez en poder del material variado, tornado disponible para la discusión de tales cuestiones, será más fácil formular los problemas surgidos de la ambiguedad del término "clase social" e indicar el contenido conceptual común en diversas afirmaciones al respecto de clase social.

Por el momento, me gustaría acentuar que en los capítulos anteriores al análisis del concepto de clase, estaré usando el término "clase social" en el sentido más general, y también en el sentido más importante para la perspectiva histórica, debido a los intereses duraderos de las cuestiones tratadas. Estaré usando el mismo en el sentido en que alguien cuando hablaba de "lucha de clases", por ejemplo, incluía en este término las revueltas de los esclavos y las guerras campesinas, luchas entre patricios y plebeyos de la Roma antigua, o entre la nobleza y la burguesía en las revoluciones más recientes, así como la lucha entre capitalistas y el proletariado y entre capitalistas de medias y grandes proporciones."

(Traducción de Henry Felipe-Morales)

TEORIA DE LA ESTRUCTURA SOCIAL*

(Cuestiones Preliminares)

Empezaremos por considerar la definición más general de "estructura" que subyace al uso del término en todas las demás disciplinas. En ellas la estructura es una propiedad de los datos empíricos -objetos, hechos o series de hechos-, los cuales la presentan a veces o resultan poseerla una vez sometidos a observación o análisis; y se dice que los datos presentan una estructura en la medida en que presentan una articulación definible, una disposición ordenada de las partes. Al indicar la articulación o la disposición, es decir, características formales, la estructura puede distinguirse o contrastarse con la noción de función (entendiendo brevemente con este término la adecuación respecto de alguna efectividad previamente definida) y con las de contenido, carácter material, carácter cualitativo. El primero de los dos contrastes es demasiado conocido para que tengamos que ilustrarlo aquí; el segundo es de corriente aplicación en psicología, lingüística y lógica.

Observemos de paso que hay por lo menos dos casos en los que explícitamente se niega a la "estructura social" ese carácter que aquí le atribuímos, a saber, el ser un elemento de la "la realidad empírica". Esta negación, formulada por Lévi-Strauss y Leach, será discutida más tarde (cfr. p. 225). Ahora, por no dejar el tema incompleto, añadiremos una tercera distinción a las dos mencionadas, a saber, la distinción entre estructura y proceso; pero tampoco este punto puede aún considerarse en estas reflexiones preliminares.

Mientras que la diferencia entre estructura y función supone una divergencia de puntos de vista e intereses, la distinción entre estructura por un lado y carácter material o cualitativo por otro implica el paso a un superior nivel de abstracción. Pues cuando describimos estructuras abstraemos los rasgos relacionales partiendo de la totalidad de los datos percibidos, ignorando todo lo que no sea "orden" o "disposición"; dicho brevemente, nos limitamos a definir las posiciones de las partes componentes unas respecto de otras. Así podemos describir la estructura de un tetraedro sin decir si es de cristal o de madera, o si es un cubito de sopa; podemos describir la disposición de una fuga o una sonata sin producir sonidos musicales; y podemos describir el orden sintáctico sin referirnos al material fonético o al contenido semántico de las palabras así ordenadas.

Esto tiene la importante consecuencia de que las estructuras pueden trasponerse sin tener en cuenta los datos concretos que las manifiestan; dicho de otro modo: el carácter concreto de las partes que componen una estructura puede cambiar sin alterar la identidad de la estructura. Por eso nuestra definición debería formularse de nuevo del modo siguiente: estructura significa una disposición ordenada de las partes que puede tratarse

---

* Tomado de Teoría de la Estructura Social por S. F. Nadel; Madrid, 1966. Capítulo 1, págs. 35-39.

como trasponible y relativamente invariante, mientras que las partes mismas son variables. Esta definición, por cierto, corresponde plenamente a la que los lógicos adoptarían para su propio campo: en lógica se habla, en efecto, de "estructura idéntica" en el caso de cualquier "conjunto abstracto" que "pueda tener más de una representación concreta". Estas últimas pueden ser "todo lo diversas que se quieran en cuanto a contenido material".1/

Traduzcamos ahora todo esto a un lenguaje adecuado para el análisis de las sociedades. Conviene considerar una dificultad que se presenta enseguida, a saber, que no es nada fácil decir con precisión qué es una "sociedad"2/ Pero cualesquiera que sean los rasgos que queramos incluir en una definición muy elaborada de ese concepto, hay al menos algunas cosas claras que pueden formularse muy simplemente. Por de pronto, las sociedades constan de hombres; las sociedades tienen límites, pues hay hombres que pertenecen a ellas y hombres que no; y los hombres pertenecen a determinadas sociedades en virtud de reglas bajo las cuales se encuentran y que les imponen modos determinados y regulares de conducta los unos respecto de los otros. En teoría, puede haber tantos de esos modos de conducta cuantas son las situaciones en las cuales los hombres se encuentran unos con otros, es decir, en número infinito prácticamente. Pero aquí hablamos de modos de conducta dominados por reglas o leyes y, por tanto, estereotipados de un modo u otro (o sea, hechos "determinados"). Así entendidos los modos de conducta puede decirse de ellos que son finitos en número y siempre menos numerosos que las posibles combinaciones de individuos: lo que quiere decir que un mismo modo de conducirse es lo que llamaremos repetitivo en la población, es decir, que se repite. Basta entonces con que añadamos a lo dicho que estos modos de conducta son repetitivos también en el sentido de que se aplican a poblaciones sucesivas.

Ampliemos un poco este punto. En vez de decir "modos determinados de conducta respecto de otros" decimos habitualmente "relaciones", y decimos que son "institucionalizadas" o "sociales" (a diferencia de las "privadas" o "personales") cuando queremos indicar que dichas relaciones se siguen de determinadas leyes o reglas. Por otra parte, no decimos que esos modos de conducta o acción recíproca de los individuos son "relaciones" más que cuando presentan cierta consistencia y constancia, pues sin esos atributos no serían más que actos individuales e inconexos. Pero lo constante o consistente no es en realidad la conducta concreta, con su específica cualidad y su específico contenido. Si así fuera, los individuos supuestos en cualquier relación tendrían que obrar el uno respecto del otro o en presencia del otro siempre de la misma manera en el sentido más preciso y material. Pero podemos pasar por alto la variabilidad inevitable que se presenta siempre que se repiten en ocasiones diferentes y circunstancias diversas acciones cualesquiera, aunque la intención de los agentes sea que esas acciones sean idénticas. Muy pocas relaciones se acercan al tipo que poduciría siempre el mismo comportamiento uniforme. Puede ejemplificarse con las relaciones de tipo estrictamente utilitario y orientadas a una sola finalidad, como la relación entre colegas de trabajo, la relación entre el vendedor y el cliente, tal vez la relación entre el maestro y el alumno.

1/ M. Cohen and E. Nagel, An Introduction to Logic and Scientific Method, 1947, p. 29.

2/ Cfr. mis Foundations, pp. 183-5; Marion J. Levy, The Structure of Society, 1952, Cap. III; A. Radcliffe-Borcwn, Structure and Function in Primitive Society, 1952, p. 193.

Pero la mayoría de las relaciones carece de esta sencilla constancia o uniformidad. El comportamiento concreto que se presenta en ellas es más bien diversificado y resulta variable en mayor o menor medida, cambiando intencionalmente según las circunstancias; sólo será constante o consistente en cuanto a su carácter general, es decir, en su capacidad de indicar cierto tipo de reciprocidad o ligadura mutua. Podemos, sin duda, decir de personas ligadas por una relación que obran "siempre del mismo modo" una respecto de la otra; pero ese "modo" más debería decirse en plural, y "el mismo" debe entenderse con bastante amplitud. En virtud de este carácter general de lata "mismidad" podemos considerar a toda una serie de modos de acción en realidad variables como componentes de una sola relación ("consistente"). Recíprocamente, toda relación así identificada (y denotada con el nombre más adecuado posible) se entenderá como significativa de toda una tal serie de modos de acción subsumidos bajo ella.

Así, por ejemplo, admitimos que la "amistad" es una relación manifestada por una variedad de modos de acción recíproca, tal vez perceptibles en diversos tipos de circunstancias, como la ayuda en crisis económicas y de otro tipo, el consejo mutuo en diversas materias, los esfuerzos o intentos de estar juntos, ciertas respuestas emocionales, etc. Una "relación de respeto" implicará ciertas formas de saludo, una determinada elección de vocabulario, la petición de consejo, su oferta, el ofrecimiento de servicios, su expectativa, etc. La relación padre-hijo incluye análogamente acciones que suponen respeto, comportamiento que indica amor y cura y actos de naturaleza disciplinaria o punitiva. Repitamos que la gran mayoría de las relaciones sociales es de este tipo amplio y serial (al que Gluckman llama "multiplex").1/ Dicho de otro modo: toda relación tiene un entero dominio de "representaciones concretas" que la implican. Así, al identificar una relación estamos ya haciendo abstracción de los modos de comportamiento, cualitativamente variables, para conseguir un aspecto invariante, que es la ligazón entre personas significada por todos esos modos diversos.

1/ Max Gluckman, The Judicial Process among the Barotse of Northern Rhodesia, 1954, p. 19.

TERMINOS BASICOS PARA EL ANALISIS DE LOS PAPELES

Muchas ideas y conceptos utilizados en el análisis de los papeles han sido ampliados y refinados. Aún así, hay varias inconsistencias en el uso de esas ideas y conceptos principalmente debido a la falta de claridad demostrativa y fallas en el lenguaje.

En las páginas siguientes, se encontrarán diversos términos utilizados en el análisis de los documentos, es de notarse que tiene varios significados y un lenguaje vulgar y técnico.

Con esto, el estudiante podrá: 1) incorporar a su vocabulario el conjunto de esos diversos significados; 2)usarlos críticamente en "la vida práctica y en la evaluación de la literatura".

El análisis de los papeles abarca:

a. el comportamiento de un individuo dado;

b. el comportamiento de un agregado específico de individuos;

c. determinados grupos de individuos que exhiben ciertos comportamientos.

Ejemplos de los comportamientos estudiados incluyen:

a. la evaluación que el individuo hace de sí mismo y de otro;

b. la amoldación y el desempeño del individuo, y cómo el desempeño de un individuo afecta el desempeño de otros;

c. cómo los individuos aprenden a desempeñar sus papeles;

d. cómo el desempeño de ciertos grupos está relacionado con el de los otros, etc.

Clases de términos	DEFINICIONES	
	Significado Vulgar	Significados Alternativos
TERMINOS PARA ANALIZAR LAS PERSONAS:		
Actor	1. Alguien que hace algo. 2. Actor teatral	a. Persona encajada en interacción con otras. b. Persona que es objeto de estudio
Alter	1. Otro (segundo) 2. Un segundo self 3. Un amigo	Una persona relacionada a alguien bajo una discusión
Ego	1. Una persona como un todo	La persona bajo discusión (usualmente contrastada con el alter)

Clases de términos	DEFINICIONES	
	Significado Vulgar	Significados Alternativos.
Otro	1. Uno (o más) en contraste con aquellos previamente mencionados 2. Adicional 3. Alternado	Un individuo cuyo comportamiento no es el objeto central del estudio, pero es un individuo en relación al cual aquella persona se comporta.
Persona	1. Un personaje o parte de una pieza (arcaico) 2. Un ser humano; un individuo 3. Presencia física 4. El verdadero self	El individuo que es el foco de atención, un actor, ego, alter, sujeto u objeto dependiendo del contexto.
Self	1. El individuo; un ser que tiene una personalidad, un ser en sus relaciones con su propia identidad 2. Identidad considerada abstractamente	a. Sentido de identidad personal b. Conjunto de todos los <u>standars</u>, descripciones y conceptos que un actor posee por sí mismo.
TERMINOS PARA ANALIZAR COMPORTAMIENTOS: Expectativa	1. Una configuración de hechos y situaciones proyectadas en un futuro, una anticipación 2. Una descripción tentativa o teórica, o modelo de acontecimientos actuales	a. Una idea o concepto que se tiene respecto a un comportamiento probable de ser exhibido por una persona. b. Un <u>standard</u> que se aplica al comportamiento de una persona c. Una anticipación d. Una norma e. Una actitud

Clases de términos	DEFINICIONES	
	Significado Vulgar	Significados Alternativos
Norma	1. Una regla o standard autoritativo, un modelo, tipo o patrones 2. Un criterio de evaluación de desempeño, a la moda o mediana	a. Un standard que se aplica al comportamiento de una persona o grupo b. Una descripción de, o concepto que se tiene al respecto de un patrón de comportamiento probable a ser exhibido por una persona o grupo c. Uniformidad de comportamiento de los actores d. Papel
Desempeño	1. La ejecución de tareas o funciones 2. Un hecho o conquistas por analogía, una presentación.	Actividad expresada, comportamiento del papel; comportamiento orientado para un gol.
Sensación	1. Ratificación solemne o ceremoniosa 2. Aquello que conduce o facilita la observación de las leyes o costumbres tal como un premio; punición o intervención cohersiva.	a. Comportamiento de un actor que castiga o premia a otro, dependiendo de la conformidad o adhesión por el otro a las normas o reglas. b. Descripciones, conceptos o anticipaciones dependiendo de los premios y castigos.
TERMINOS PARA ANALIZAR CONJUNTO DE PERSONAS Y COMPORTAMIENTOS Posición (o posición social)	1. Una colocación o arreglo, de manera que alguna cosa es colocada o arreglada. 2. Un empleo 3. Un lugar, o condiciones que da ventajas sobre los otros.	a. Una posición designada en la estructura de un sistema social b. Un conjunto de personas que comparten atributos o tratos similares c. Un papel

Clases de términos	DEFINICIONES	
	Significado Vulgar	Significados Alternativos
Papel	1. La parte o personaje que un actor desempeña o caracteriza en una pieza teatral. 2. La parte o función asumida por una persona o estructura	a. Un repertorio de comportamiento característicos de una persona o posición. b. Un conjunto de standards, descripciones, normas o conceptos que se aplican al comportamiento de una persona o posición
Status	1. Un estado o condición de una persona 2. La posición individual en un escalonamiento, especialmente en una posición alta 3. Clase social	a. Una posición b. Poder, prestigio o riqueza asociada a una posición social
Precisión	1. Conformidad con la verdad o algún standard 2. Exactitud	a. Acuerdo entre un suceso y su descripción.
Conformidad	1. Acuerdo, armonía, congruencia	a. Correspondencia entre el comportamiento individual y los patrones de comportamiento evidenciados por los grupos b. Correspondencia entre el comportamiento y prescripciones gobernando el comportamiento
Consenso	1. Acuerdo de opinión 2. Tendencias convergentes de opinión	a. Semejanza en la conceptuación de una norma b. Semejanza o acuerdo de comportamiento en general.

Clase de términos	DEFINICIONES	
	Significado Vulgar	Significados Alternativos
Conflicto de papel (is)	-	a. Prescripciones inconsistentes que se poseen para una persona, o una persona tiene de sí misma.
	-	b. La atribución de prescripciones inconsistentes a otros.
		c. Sentimiento de inconformidad resultante de la existencia o presuposición de prescripciones inconsistentes.
Especialización	1. Particularización 2. Restringir a un uso particular o fin 3. Concentración de esfuerzos	El hecho de que personas exhiben comportamientos diferenciados aquellos de los otros

ROLES

(Apuntes para clase)

1. El concepto de rol no es invención de sociólogos y antropólogos; toda sociedad los emplea: médicos, sacerdotes, hijos, etc.

2. Sociólogos lo conviertieron en una categoría analítica.

3. Es un concepto estratégico:

Sociedad ——— Rol ——— Individuo
↓
Conducta Social ← Se convierte en ← Comportamiento Individual

4. Es un concepto necesario:

a. Sociedades no son reducibles a individuos

b. Sociedades reposan en reglas, normas o sea, frecuencia de comportamiento (modos de acción institucionalizados, relaciones, agrupamientos).

c. Todos esos elementos, aunque se presenten siempre en el comportamiento individual, son independientes de ellos: funcionan con un personal siempre renovado; no suponen necesariamente la presencia de individuos plenos, totales, sino solo de una parte de su individualidad.

5. El concepto que se necesita para llenar el hiato tiene que referirse:

a. No solo a individuos concretos, únicos;

b. Sino a individuos concebidos como haces de cualidades distintivas, que son las exigidas por las tareas; es decir, cualidades definidas por las frecuencias de comportamiento, concretas y de acuerdo con las cuales tienen que obrar los individuos. Este haz de cualidades corresponde a un concepto tipológico que incluye a algunos o a todos los individuos que presentan las capacidades en cuestión. El papel de un actor es por tanto la variabilidad o la frecuencia de la contribución que se espera de él (clase de acción típica esperada de un papel).

6. Rol es un concepto de clase: clasifica individuos según características.

7. Rol sin embargo tiene características propias:

a. Rol se refiere a comportamiento diferencial;
b. Rol se refiere a comportamiento respecto de otros; siempre tiene dos términos; roles se concretan siempre dentro de un marco o matriz de interacción: además del modo de comportamiento propio del actor se supone siempre el de otros respecto a él.
c. Comportamiento internacional, repetitivo, recurrente y con cierto grado de frecuencia. Es además un concepto que se refiere a una conformidad normativa, en el sentido de que los atributos compartidos presentes en los individuos se suponen consecuencias de las normas (leyes) de la sociedad.
d. Roles exigen la presencia de una serie de caracteres conexos:

Ej. Sacerdote:	a.	el individuo que oficia las ceremonias religiosas.
	b.	lleva una vida decorosa
Expectativas Sociales	c.	elevado status social
	d.	no puede casarse
	e.	tiene que ser de una cierta edad
	f.	debe vestirse de una cierta forma

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°44

LA PARTICIPACION POPULAR EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Por:
CEPAL

Bogotá, Agosto 1968

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. 14503, Bogotá, Colombia.

LA PARTICIPACION POPULAR EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Para uso exclusivo de los participantes del curso de "Desarrollo Rural y Reforma Agraria" del IICA-CIRA.

Reproducción del capítulo I del documento "La Participación Popular y los principios del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social", preparado por la división de asuntos sociales de la CEPAL en el Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social. Santiago de Chile, 22 de junio lo. de julio de 1964. ST/ECLA/CONF. 18/ L.1 pp. 5/25.

LA PARTICIPACION POPULAR EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1. La participación popular como recurso del desarrollo

1. En el activo proceso de búsqueda de recursos y nuevos caminos que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, un nuevo factor ha venido concentrando el interés de los teóricos y prácticos de la problemática del desarrollo: se trata de la posibilidad de contar con la participación consciente y organizada de la población en los planes y proyectos de desarrollo. En efecto, al lado de recursos generalmente reconocidos, como los económicos y financieros, los tecnológicos, la estabilidad interna, la planificación, el perfeccionamiento de la administración pública, las reformas agraria y tributaria, la cooperación internacional y muchos otros, los gobiernos y los planificadores comienzan a destacar el valor decisivo de la contribución popular organizada/1.

2. Es altamente significativo comprobar que esta exaltación del papel de la población a la categoría de recurso fundamental en la aceleración del desarrollo, está produciéndose por la vía de la convicción e inspirándose en criterios eminentemente técnicos y prácticos. Ella ha surgido en la medida en que algunos países latinoamericanos han ido poniendo en marcha o preparando sus planes generales de desarrollo económico y social. Aparece justamente en el momento cuando las técnicas de planificación y de administración pública parecen haber alcanzado importantes progresos. Al analizar esta circunstancia, se tiene la impresión de que no se trata simplemente de un nuevo lema político, sino del reconocimiento objetivo de que es la comunidad nacional, en pleno y organizadamente, la que puede comunicar realidad a los planes y programas formulados racionalmente para eliminar las causas del sub-desarrollo. Simultáneamente, ello parece significar también un acto de fe en los pueblos latinoamericanos.

3. Parece existir suficiente conciencia de que la aceleración del desarrollo económico y la superación de las precarias condiciones de vida de la mayor parte de los países latinoamericanos, constituye un proceso complejo que depende fundamentalmente de sus limitaciones en materia de recursos económicos, financieros y tecnológicos y de prácticas avanzadas de administración y planificación. Igualmente, parece haber consenso sobre la necesidad de varios cambios estructurales, y sobre los efectos retardatarios de la actual tendencia de deterioro de la relación de intercambio en los países de la región y de las limitaciones de los mecanismos del comercio internacional/2. Estos factores son de capital importancia y merecen, por tanto, máxima preocupación y adecuado tratamiento. Sin embargo, hay otro también dundamental que, aun cuando en cierto modo poría considerarse como el resultado de los bajos niveles de desarrollo, se constituye generalmente en uno de los mayores frenos para todo progreso. Se trata del papel activo o pasivo, positivo o negativo, que la población en su conjunto puede desempeñar en la formulación y ejecución de los esfuerzos programados para acelerar el desarrollo./3

4. A la lista convencionalmente reconocida de los determinantes del ritmo de desarrollo de los países ha de añadirse este factor intangible, que representa la voluntad y la capacidad individuales y colectivas de la población para participar activa y positivamente en los propósitos de aceleración del desarrollo económico y social. Y, como consecuencia de esta identificación y de este reconocimiento, se trataría también de la búsqueda de instrumentos conceptuales, metodológicos y operativos que permitan definir el contenido y los alcances de esa participación popular y también programarla y aplicarla en el medio latinoamericano.

2. Necesidad y conveniencia de la participación popular

5. La experiencia latinoamericana parece estar indicando que pueden existir decisiones gubernamentales bien inspiradas, planes y programas técnicamente elaborados e incluso posibilidades de recursos internos y externos de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, todo eso puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y estén dispuestos a ello, y cuenten con los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad individual y colectiva hacia este fin. Igualmente, sin desconocer el gran valor del apoyo y las decisiones de orden legal y político de los gobiernos y de los cuerpos legislativos, hay indicios de que la promulgación de leyes y decretos y la adopción de decisiones políticas no parecen bastar para asegurar la plena ejecución y la continuidad de los esfuerzos programados.

6. Desde el punto de vista de las implicaciones socio-culturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo/4, se llega también a la conclusión que evidentemente éstos necesitan interpretar la realidad social, que la población los comprenda, los haga suyos y que ella misma los ponga en práctica. La precisión en las proyecciones, el rigor técnico y científico en el diagnóstico y la objetividad propias de las técnicas de planificación, aunque indispensables, no parecen resultar suficientes para garantizar el logro de metas concretas e importantes, si ellas y el deseo y la capacidad de alcanzar éstas no constituyen auténticos propósitos nacionales y si la población no se organiza funcionalmente para ello/5.

7. En el terreno de los principios y desde el punto de vista funcional, es la población -a través de todos sus estratos y sectores y mediante sus múltiples y complejas relaciones - la que ha de concebir, ejecutar y aprovechar los planes generales de desarrollo; sobre todo si éstos entrañan transformaciones estructurales y si, como debe ser, tienen por objeto eliminar las causas del subdesarrollo y no simplemente mitigar algunas de sus manifestaciones.

8. En primer lugar, un plan general de desarrollo -si es que tiene alguna significación - entraña cambios importantes en los niveles de productividad y en las estructuras de la producción, la ocupación, el ingreso y en la de los bienes y servicios; supone modificaciones sustanciales en los recursos productivos, en el capital, en la distribución de la población y en muchos otros aspectos fundamentales de la vida de

un país. Igualmente acarrea modificaciones en el conjunto de las relaciones sociales y políticas y en las instituciones. Todo este proceso de reestructuración económica y social exige, al mismo tiempo, un vigoroso y complejo proceso de cambios socio-culturales y de activa participación popular. En segundo lugar, dentro del marco general de estos planes la población cumple, a través de su compleja organización, el múltiple papel de autora o empresaria, de consumidora y de beneficiaria. En su condición de autora debe concebir y apoyar conscientemente las metas; en su condición de ejecutora debe producir más y mejor consumir y actuar en forma programada y aportar los recursos humanos en general, desde la élite administrativa hasta las masas de obreros y campesinos, pasando por los "mandos medios" y el contingente de técnicos y administradores. En su condición de beneficiaria, debe ampliar selectivamente y consolidar el consumo de bienes y servicios y elevar sus niveles de vida y de condición social. En tercer lugar y hablando en términos de las hipótesis de trabajo que sirven de base a varios métodos de planificación económica, si la "demanda final" y su composición deben ser iguales a la "oferta global", se supone que la población debe ser habilitada y organizada como "compradora real" y "consumidora total" de todos los bienes y servicios generados en el proceso de expansión de la producción que llevan aparejado los planes. Se supone asímismo que han de cumplirse unas metas globales y sectoriales de capitalización, lo cual supone la existencia de una conciencia más o menos clara sobre las prioridades y conveniencias del Plan. En cuarto lugar, dada la limitación de los recursos económicos y financieros de los países latinoamericanos, es de suponer que la población deberá realizar aportes adicionales en contribuciones, concesiones y mano de obra voluntaria. Y, en la práctica, no puede esperarse que todo esto surja espontáneamente de las condiciones de marginamiento y de inercia, en que se encuentran amplios sectores, sino más bien de una vinculación deliberada, consciente y sistemática de la población a los propósitos de aceleración del desarrollo.

9. Evidentemente, los anteriores razonamientos en pro de una participación popular de esta naturaleza no deben ser interpretados en forma absoluta ni pueden tener un contenido rígidamente cuantitativo. No cabe pensar que la población sea sometida mecánicamente a las decisiones de índole racionalista típicas de los planes de desarrollo. Tampoco se alude a una participación rigurosamente organizada y sincronizada. Por razones de convicción y de objetividad no sería deseable ni práctico esperar tal desempeño por parte de la población latinoamericana. Se piensa únicamente en la posibilidad de una cooperación consciente en el sentido y en el ritmo de los esfuerzos que entraña el plan; sólo se aspira a hacer participar en forma más deliberada y más consciente a la población para obviar buena parte de las resistencias que opone generalmente a toda alteración de su ritmo de vida, sus formas de producción y sus pautas de consumo; no se pretende más que vincular operativa y emocionalmente a la vida nacional y a los esfuerzos de aceleración del desarrollo a todos aquellos sectores que por diversas razones han permanecido al margen. Igualmente, resulta obvio que no se puede contar con esta participación, ni considerarla indispensable, en todos los aspectos del complejo proceso de formulación y ejecución de los planes y programas, sino en aquellos de mayor transcendencia para el desarrollo y de mayor interés popular.

10. Desde los puntos de vista teórico y práctico, salta a la vista que debe existir un sistema de comunicación de doble sentido entre los organismos y técnicos de planificación (que elaboran combinaciones racionales de acción y preparan proyectos de inversión y desarrollo) y la población que debe ejecutar tales proyectos y beneficiarse de ellos. Debido a la naturaleza misma de sus responsabilidades, los planificadores trabajan con dimensiones y objetivos macrométricos y en un plazo eminentemente teórico y abstracto. En cambio, la población, a través de una compleja gama de sectores, comunidades y órganos de acción, produce, consume y realiza una serie de relaciones de orden económico, político, social y cultural, que tienen repercusiones directas en el curso de la aceleración del desarrollo; es decir que, en última instancia, tiene en sus manos cumplir o no cumplir las prescripciones y las metas formuladas por los planificadores. Sin embargo, no parece existir en América Latina un adecuado y práctico sistema funcional de comunicación entre estos dos frentes básicos de ejecución del desarrollo planificado. Por lo general, la labor de planificación termina con la promulgación legal del plan y su publicación en textos de alta especialización técnica que sólo los iniciados pueden interpretar. En el mejor de los casos, el plan es citado contínuamente en los mensajes presidenciales y en discusiones de "mesa redonda" de alto nivel. Mientras tanto, la población y sus comunidades y núcleos de acción se quedan sin saber en qué consiste, cuál debe ser su contribución práctica y cómo deben organizarse para participar activamente en él. En estas condiciones no es de extrañar que los planes generales de desarrollo -cualquiera que sea el grado de los cambios que persigan- se queden en el papel, en tanto que cada región del país, cada sector de la producción, cada distrito y cada comunidad siguen produciendo, consumiendo y actuando en la forma tradicional, como si el plan no hubiera sido adoptado o no tuviera ningún significado para nadie. Tampoco es difícil de comprender que, al no existir una vigencia práctica, ni una efectiva conciencia sobre la importancia, la conveniencia y la urgencia de ejecutar los planes, ni un sólido respaldo popular en el terreno político, su continuidad quede sometida a las contingencias de la inestabilidad política. Ni debe sorprender el hecho de que, en el mejor de los casos, los planes sean observados únicamente por el sector público y, en algunas ocasiones, sólo en forma parcial.

11. Naturalmente no es nueva esta preocupación por la influencia de la participación popular de manera deliberada y consciente en los programas de desarrollo; ha sido expresada en diversas épocas y en diversas formas, sobre todo en el terreno ideológico y político. Particularmente en el campo de la planificación del desarrollo se conocen varias versiones, como la del "factor residual",6/ la del "índice de empatía",7/ la de la "comunicación social"8/ y las que reducen esta participación popular al problema del incremento de la productividad y a la efectividad en el consumo.

3. Contenido y alcance de la participación popular.

12. Hay la impresión de que no existen en América Latina grandes limitaciones para el reconocimiento de la necesidad y la conveniencia de la participación popular en los programas de desarrollo. Por el contrario,

la gran mayoría de los documentos de gobierno y de los dirigentes políticos más destacados incluyen frecuentes y renovados pronunciamientos en demanda y en apoyo de ella.9/ Y esta tendencia se encuentra claramente consignada en diversos documentos y declaraciones de carácter continental.10/ La dificultad surge cuando se trata de precisar su contenido y alcance y cuando se trata de llevarla a la práctica. En efecto, podría intentarse una tipología de las diferentes interpretaciones que encuentra en los diferentes países y aún dentro de los diferentes sectores políticos de cada uno de ellos.

13. Una de las interpretaciones más generalizadas es que esta participación popular encuentra su plena realización en la práctica de la democracia política, o sea mediante el voto y la acción partidista en la conformación y orientación del gobierno y sus decisiones. Otras versiones la hacen girar en torno a la participación de la población en el libre juego del mercado del trabajo y de bienes y servicios. Otras la conciben a través del cooperativismo u organización de los gremios. Otras reducen esta participación popular a la organización de cooperativas. Otra versión la plantea a través de la acción organizada de las pequeñas comunidades. Por otra parte, también se plantea el problema del alcance de esta participación y se debate si debe limitarse únicamente a la ejecución de los planes, o si debe llegar hasta su formulación misma. Y, adicionalmente, se ha planteado el problema de las implicaciones ideológicas y políticas de esta participación.11/

14. Dejando de lado el contenido eminentemente ideológico que entraña el concepto de participación popular y limitando el tema por ahora al campo de las necesidades del desarrollo, se persiguen esencialmente dos objetivos concretos y prácticos inherentes a la naturaleza misma de los programas de desarrollo. Uno de ellos es obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en busca de un cumplimiento real de las principales metas fijadas. El otro es reducir, a través de un tratamiento adecuado, las resistencias habituales que cada individuo y cada comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio.

15. Dentro del primer objetivo se considera que la población produce, consume, invierte y aprovecha las oportunidades de mejoramiento del nivel de vida en forma diversa: en unos casos con alto rendimiento y en la misma dirección de las exigencias del desarrollo general del país, y en otros en sentido contrario. Salta a la vista que en los países subdesarrollados predominan los sectores de la población que ignoran las técnicas adecuadas de producción, que no pueden o no saben ahorrar, que tienen acentuada propensión hacia los consumos superfluos y suntuarios, que no pueden y no saben cómo incorporarse mejor al proceso de creación de riqueza y que no saben cómo sacar mejor partido de los bienes y servicios a que tienen acceso. Los planes de desarrollo persiguen dar un tratamiento adecuado a estos problemas y una dirección correcta al proceso de desarrollo. Pero, como ya se indicó, por lo común la población no está bastante informada de estos objetivos, no está motivada, no sabe cómo vincularse a ellos y generalmente no existen instrumentos funcionales que se lo permitan. Se trataría entonces, en lo posible, de estimular y aprovechar sistemáticamente la cooperación de la población mediante una vinculación más consciente, más deliberada y más

organizada, tanto en la ejecución como en la formulación de los planes. Debiera ser consciente porque es necesario que la población esté convencida de la conveniencia y la urgencia de acelerar el desarrollo y elevar sus niveles de vida; debiera ser deliberada para que sea entusiasta y espontánea; y debiera ser organizada para que pueda realizarse más fácilmente y con mayor rendimiento. Naturalmente, la satisfacción de estos requisitos puede resultar más fácil si existe participación popular en la adopción de decisiones.

16. Dentro del segundo objetivo se perseguiría obviar en la mejor forma posible las resistencias que los individuos y las colectividades pueden ofrecer a los cambios y, concretamente, a las transformaciones en materia de producción, consumo, nivel de vida, etc. que se prevén en los planes. Estas resistencias pueden tener diversos orígenes y muchas de ellas bien podrían ser inherentes al proceso de desarrollo de cada país en particular; pero no sería absurdo pensar que han de ser menores en la medida en que la población se encuentre deliberada y conscientemente comprometida con los objetivos del plan. En términos generales, una buena parte de estas resistencias tienen origen sociocultural y son inherentes a todo proceso de cambio. Otras obedecen a la falta de información sobre el contenido y los propósitos de los planes por parte de la población. Otras parecen derivarse de la falta de un interés directo que lugue a la población con éstos, interés que -como en el caso anterior- sólo puede emanar de una vinculación real con sus propósitos y una participación activa en su formulación. Otras naturalmente, pueden obedecer a la defensa de intereses particulares de individuos, grupos o sectores de la población que acaso vean en los planes una amenaza potencial para aquéllos. Otras se originan en las posiciones partididstas de indiferencia o de oposición que cada sector de la opinión pública tiene frente al gobierno y sus decisiones.

17. La colaboración activa y la disminución de las resistencias que se pretenden no se pueden esperar como fruto de la iniciativa espontánea de la población. Existen numerosas circunstancias de carácter histórico, cultural y político que pueden pesar negativamente en su aparición. En la mayoría de los países no parece haber una tradición que sirva de base a este tipo de colaboración y que, por el contrario, amplios sectores de la población han permanecido generalmente al margen de las tareas de gobierno y de la promoción del desarrollo/12. En tales condiciones, sería necesario crear la atmósfera de confianza suficiente y establecer nuevos factores de interés para todos estos sectores marginados, como base de tal participación popular.

18. Hay diversos motivos para pensar que, en términos generales, la participación popular consciente y deliberada, en la forma en que se propone, debe ser el fruto de una nueva dinámica social en torno a la aceleración del desarrollo de todo el país y no simplemente un fenómeno susceptible de ser localizado en pequeñas comunidades o sectores. Debe ser el resultado de una nueva concepción de las responsabilidades del gobierno y de la problemática del desarrollo. Debe surgir del entusiasmo y de la fe populares en unos propósitos de superación de las actuales condiciones de subdesarrollo e inspirarse en el interés directo

de amplios sectores de la población. Ello supone que éstos participen activamente de alguna manera en las decisiones y tengan oportunidad para convencerse de la bondad, la conveniencia y la urgencia de los programas de desarrollo. Con tal objeto, los programas deben formularse en términos de interés directo para la población y en lenguaje que pueda ser fácilmente interpretado por ella y atraer su entusiasmo y su cooperación, y, en consecuencia, debe haber mecanismos apropiados que estimulen y hagan posible esa participación en la práctica.

4. Los campos concretos de participación popular.

19. En términos generales, la aportación concreta que se considera necesaria para que los planes de desarrollo tengan mejor cumplimiento podría ser planteada en tres grandes campos: en el de las decisiones, o formulación de los planes; en el del cumplimiento de las metas económicas y de elevación del nivel de vida; y en el de la estrategia que estos esfuerzos deben seguir para adquirir vigencia y consolidarse. En el primero, como ya se dijo, sería muy conveniente contar con un instrumento práctico de canalización de las iniciativas y aspiraciones de la población, las modalidades del cual dependerán, evidentemente, de las características de cada país y de cada una de las situaciones locales. Cualesquiera que sean sus características, debería basarse en el conocimiento práctico del poder de iniciativa y de decisión de los grandes sectores de la población expresado en sus organismos auténticamente representativos. En las actuales condiciones resultaría un tanto utópico esperar una aportación demasiado concreta para la formulación de los planes, pero muy bien se puede pensar en la posibilidad de disponer de los mecanismos apropiados para que ella vaya siendo posible en forma progresiva. Ha de ser un proceso que se inicie con el diálogo sistemático entre planificadores y sectores representativos de la colectividad, y ha de irse consolidando en la medida en que esta última comparta las responsabilidades de gobierno y se solidarice conscientemente con las decisiones que los técnicos adopten a base de la iniciativa popular/13. En este caso, como en todos los relativos a la participación popular, buena parte del problema radica principalmente en la eficacia práctica de los instrumentos escogidos y en la autenticidad de representación popular que sirve de base al diálogo y a la adopción de decisiones. Naturalmente, a ello debería agregarse la posibilidad de una nueva actitud de modestia intelectual y profesional y de mayor comprensión de la problemática social, por parte de los planificadores y técnicos, que les permita compartir algunas de sus responsabilidades con la comunidad.

20. La aportación a la ejecución de los programas es más susceptible de definición y cuantificación. Como bien se sabe, los planes generales de desarrollo no sólo constituyen un conjunto de líneas de acción y de propósitos generales sino también una gama de metas determinadas de producción, productividad, consumo, capitalización, elevación del nivel de vida, y de muchos otros aspectos fundamentales de la vida del país. Para el cumplimiento de cada una de ellas se requeriría una aportación concreta de uno o varios sectores, comunidades o grupos, según el caso, aportación susceptible de ser dispuesta y organizada racionalmente. En el campo de la producción, los grupos podrían ser

vinculados mediante el conocimiento de las metas establecidas y de una organización flexible y adecuada para cumplirlas en cada uno de los sectores de desarrollo más importantes. Por ejemplo en el sector agropecuario debería informarse a la población de las metas de producción y de productividad para los diferentes cultivos, interesarla o motivarla para su cumplimiento, y organizarla para tal fin. Las comunidades afectadas y los órganos representativos de estos sectores deberían estar enterados del volumen y la calidad de los productos que el país se propone producir y del incremento anual de la producción establecido en el plan. Así mismo deberían compenetrarse de la conveniencia y urgencia de cumplir estas metas y del significado de su esfuerzo dentro del conjunto del desarrollo del país. Y, lógicamente, tal vinculación de la población debería ser uno de los primeros objetivos prácticos del programa del sector agropecuario.

21. Esta modalidad de participación puede hacerse indispensable para garantizar el éxito de la política económica general en muchos países latinoamericanos, no sólo como una finalidad en sí misma sino también como parte de la estrategia de los planes y programas. Por ejemplo, varios de esos países necesitan diversificar sus cultivos y en algunos casos sus planes están estructurados sobre esta base. Sin embargo, muchos agricultores continúan practicando el único cultivo a que están acostumbrados, por no haber sido informados ni orientados adecuadamente ni disponer tampoco de los medios apropiados para modificar su producción/14. Algunos de los países cafeteros constituyen un buen ejemplo de esta situación. Otro tanto sucede en los demás sectores. Por falta de una adecuada información; o porque el plan no ha conquistado bastante la adhesión de los productores; o porque éstos no se sienten ligados a los propósitos del plan; o, en algunos casos, en defensa de intereses contrarios a los de este último; el hecho es que los sectores más dinámicos de muchos países tienden a comportarse en forma anárquica y a intensificar sus esfuerzos en frentes de mucha competencia o de poco interés para la economía del país.

22. Cosa similar sucede en el campo del consumo de bienes y servicios. Como bien se sabe, la propensión al consumo y el comportamiento del mercado en general no se rigen precisamente por normas de racionalidad ni se mueven en el sentido de las prioridades de los países subdesarrollados. Los planes de desarrollo, por definición, tratan de modificar esta situación e introducir en la mecánica del mercado conceptos de prioridad, de ahorro y de orientación del consumo. Sin embargo, se observa fácilmente en América Latina que, mientras los programas de gobierno de muchos países hablan de austeridad, de eliminación del consumo superfluo y de intensificación de las inversiones, amplios sectores de la población parecen actuar en el sentido contrario, en evidente contradicción con sus propios intereses. En muchos de estos casos, tal situación obedece a la falta de una adecuada y enérgica política económica que estimule, y también oriente compulsivamente, los cambios necesarios. Pero debe tenerse presente que, en muchos casos, las simples normas coercitivas o los frecuentes llamamientos de los gobiernos no son suficientes. Entre las diversas causas de esta situación está el hecho de que la población no ha sido orientada y motivada convenientemente, ni organizada para que pueda cumplir estas metas de racionalización del consumo y la capitalización. No es ilusorio pensar que las

grandes masas de consumidores responderán a una orientación sistemática realizada a través de conductos apropiados si tienen plena conciencia de la bondad y del plan de desarrollo y de la urgencia de cumplirlo.15/

23. Otro tanto podría decirse respecto al nivel de vida, en el cual las inversiones públicas y los recursos de la propia comunidad no están dando el rendimiento que debieran, por falta de una activa participación popular. En efecto, el mejoramiento de la salud, la educación, los servicios sanitarios, la vivienda,y demás componentes de este nivel, requieren fundamentalmente dos campos de acción. Uno de ellos es el de la inversión para el suministro adecuado y oportuno de bienes y servicios; el otro es el esfuerzo de la comunidad para sacar mayor partido de la ayuda del gobierno y contribuir ella también a la solución de los problemas. Como bien se sabe, ningún país latinoamericano estaría en la actualidad en condiciones de financiar la solución del cuantioso déficit acumulado en materia de servicios de salud, de vivienda, acueductos, alcantarillados, escuelas, guarderías infantiles, parques, etc.16/ Por otra parte, un riguroso orden de prioridades en el tratamiento de los problemas básicos del desarrollo obliga a acentuar los esfuerzos de inversión fundamentalmente en los aspectos básicos generadores de desarrollo. Ello significa que la población tiene que contribuir cada vez con mayor esfuerzo y en mejor actitud de sacar el máximo partido de los beneficios que reciba. Hay aspectos como la salud y la educación, por ejemplo, en donde la sola acción del gobierno no es suficiente, y en los cuales sólo una actitud positiva y una conciencia clara por parte de la población y una organización adecuada podrían encauzar sus esfuerzos en sentido positivo.17/

24. En el plano político-administrativo, igualmente, la participación popular constituye uno de los puntos de apoyo más firmes para la ejecución de los planes de desarrollo. En efecto, la ejecución del plan de inversión pública y el cumplimiento de toda la política de desarrollo requiere un activo sistema de comunicación entre las altas esferas del gobierno y de la planificación y la población que ha de cumplirlas. Al nivel de ésta es donde los programas y proyectos adquieren realidad, y precisamente hasta allí deben llegar las comunicaciones y la coordinación que un esfuerzo integral y simultáneo como el de la ejecución de un plan general requiere.18/ La experiencia latinoamericana permite comprobar que los conductos burocráticos tradicionales son necesarios pero no suficientes, especialmente cuando se trata de una movilización nacional como la que exigen los planes generales. Como consecuencia de la naturaleza intersectorial de los programas de desarrollo, la coordinación y la participación consciente y entusiasta de la población resulta mucho más decisiva. Para asegurar una acción eficaz y lograr una verdadera generación del desarrollo económico y social en el plano local, es necesario estimular y fortalecer la iniciativa y el gobierno locales; y esto no puede ser fruto simplemente de medidas burocráticas y administrativas, sino fundamentalmente del poder de iniciativa y de colaboración de las comunidades y demás órganos locales de expresión de la población. Si se analizan parte de los principales problemas de la planificación en América Latina, se comprueba que algunos radican en la dificultad de contar espontáneamente con este poder de iniciativa y esa

acción eficaz en la esfera local/19. En realidad los planes generales constituyen grandes líneas de acción y de orientación y la fijación de metas por cumplir. Interpretar éstas, poner en marcha los esfuerzos encaminados hacia ellas y lograrlas plenamente, es una responsabilidad típica de naturaleza intermediaria y local que debe expresarse en planes de acción y en actividades e iniciativas regionales y locales.

25. Debe reconocerse que esta iniciativa regional y local no puede surgir fácilmente en forma espontánea, porque la tradición más generalizada en estos países ha sido de anulación de la misma y de centralismo absorbente/20. Pero algunas experiencias de alcance local y regional logradas a lo largo de todo el continente indican que sólo basta estimularla y organizarla para que vuelva a hacerse presente. Muy probablemente, el gobierno venezolano ha podido en buena parte extender la reforma agraria a más de 86.000 familias en solo cuatro años porque ha invocado y estimulado sistemáticamente la iniciativa de las comunidades y organizaciones campesinas para que ellas mismas la pongan en marcha/21. En Colombia ha sido posible la construccion de más de 10.000 viviendas, más de 2.000 escuelas y más de 300 acueductos y alcantarillados rurales y urbanos apelando a las comunidades y estimulándolas para que ellas mismas se encarguen de las obras con la asitencia técnica y financiera del Gobierno/22. En Cuba se puso término al analfabetismo y se han adelantado otras obras poniéndolas directamente en manos de las organizaciones populares. En el Perú, sólo en el Departamento del Cuzco las comunidades han venido construyendo aulas, dentro del programa de "cooperación popular", con un promedio de una por día. En la gran mayoría de los países de la región, se han construido millares de viviendas por los sistemas de "ayuda mutua" y "esfuerzo propio" en los cuales la comunidad ha aportado alrededor del 30 por ciento de los costos; y países del Asia como India, China, Pakistán y muchos otros están tratando de superar la barrera milenaria de marginamiento de grandes sectores de su población, precisamente a base de la iniciativa local/23.

26. Por otra parte, en tanto que existen resistencias organizadas a ciertos cambios como las reformas agraria, tributaria y administrativa /24, no parecen existir esfuerzos organizados y coherentes por parte de la población para contrarrestar aquéllas y para orientar a las comunidades en la defensa de sus intereses auténticos/25. Un tratamiento adecuado de tal desequilibrio probablemente podría constituir una nueva posibilidad en los esfuerzos destinados a disminuir los efectos de esas resistencias; y, naturalmente, una participación popular como la propuesta podría constituir el elemento fundamental.

5. Efectividad de los actuales instrumentos de la participacion popular

27. Considerando cada uno en particular/26, hay la impresión de que los diversos conductos e instrumentos de la participación popular vigentes en América Latina, no pueden, por sí solos y en forma exclusiva, facilitar el cumplimiento de la compleja tarea que incumbe a la población en el proceso de aceleración planificada del desarrollo económico y social. Esta afirmación no significa desconocer las posibilidades que algunos de ellos ofrecen. La reserva se inspira en la

consideración del grado de desarrollo alcanzado por tales instrumentos, del papel generalmente negativo que algunos de ellos han desempeñado o desempeñan dentro del proceso de desarrollo económico y social de estos países y, sobre todo, de las limitaciones intrínsecas de cada uno en particular. Al analizar detenidamente este aspecto del problema se experimenta la sensación de que, en términos generales, los partidos políticos no parecen haber tomado conciencia del importante papel que pueden y deben desempeñar en la transformación de las actuales condiciones de subdesarrollo, y más bien parecen seguir concentrando sus esfuerzos en la disputa tradicional por el control de las posiciones burocráticas y las ventajas que de ellas puedan sacarse/27. Al mismo tiempo, se observa que los diferentes gremios del capital, con las excepciones de rigor, muestran generalmente interés en sus respectivas esferas de acción y en torno a sus intereses gremiales, y parecen no inspirarse en una concepción del conjunto del desarrollo del país. Son visibles en algunos países los antagonismos entre los grupos productores de manufacturas y los de importadores y comerciantes; o entre los grupos de cultivadores y ganaderos, etc./28. Simultáneamente, las asociaciones cívicas propiamente dichas no tienen, al parecer, un peso apreciable en la opinión pública latinoamericana, como sucede en los Estados Unidos o en algunos países europeos, y generalmente se concretan a promover actividades aisladas de interés profesional, deportivo o religioso. Por otra parte, y con algunas excepciones, hay la impresión de que las "comunidades"/29 actúan aisladamente en un plano muy localizado y generalmente en torno a "necesidades sentidas" de trascendencia relativa en el conjunto de la problemática del desarrollo/30. En el mejor de los casos, la comunidad tiene un radio de acción bastante limitado por su tamaño y por su naturaleza eminentemente localizada. Otro tanto sucede con los municipios, cuya influencia y posibilidades parecen haber ido decreciendo paulatinamente en América Latina a lo largo de todo el período republicano, hasta quedar convertidos en su mayor parte en organismos con poca capacidad de acción, casi despojadas de sus rentas propias, y sometidos al creciente centralismo administrativo que impera en la mayoría de los países/31.

28. Las anteriores consideraciones inducen a pensar que el problema de los instrumentos de la participación popular en relación con la aceleración del desarrollo ofrece aún serias dificultades, que exigen un examen objetivo e inmediato. Por otra parte, como ya se señaló, hay interesantes indicios que la población latinoamericana puede vincularse activa y eficazmente a los esfuerzos programados en el campo del desarrollo. El problema radica ahora en establecer nuevas bases para promover y encauzar la participación popular y para utilizar algunos de los conductos e instrumentos existentes, en función de las necesidades del desarrollo en cada país en particular.

29. En la búsqueda de estas bases y en la formulación de soluciones para dicha promoción y encauzamiento de la participación popular, el movimiento internacional del desarrollo de la comunidad ofrece amplias perspectivas que han de examinarse a la luz de la realidad latinoamericana y de las necesidades del desarrollo de los países de la región. En efecto, las experiencias logradas en muchos países de Asia y Africa y algunos

de América Latina, así como la naturaleza y alcance de sus principios y métodos, hacen pensar que se trata de una posibilidad de gran interés. Las Naciones Unidas están convencidas de la utilidad y de la trascendencia del desarrollo de la comunidad/32 y confían en que estos programas "acaso constituyan la respuesta a un obstáculo importante y hasta ahora insalvable para el desarrollo: la falta de apoyo pupular". /33. Al mismo tiempo, la Asamblea General ha declarado recientemente que "la acción comunal es un instrumento valioso y eficaz para lograr el desarrollo económico y social" y ha invitado "a los Estados miembros a utilizar y aprovechar la referida acción comunal al máximo posible en favor del desarrollo económico y social, especialmente en los sectores donde existe población marginalmente ocupada y en coordinación con la reforma agraria"/34. Sobre estas bases se intentará, a continuación describir analíticamente el contenido, el alcance, las experiencias y las perspectivas del desarrollo de la comunidad en América Latina como instrumento de promoción y encauzamiento de la participación popular en la aceleración del desarrollo.

./.

/1f.

N O T A S

1/ CEPAL, Progresos en Materia de Planificación en América Latina. (E/CN. 12/677), abril de 1963, pp. 30 y siguientes; Véase: Dpto. Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Presidencia de la República de Colombia, Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1962-70. Bogotá, 1961: pp. 422 y siguientes.

2/ América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (ST/ECLA/CONF. 13/L.2), Diciembre 27 de 1963

3/ Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680) abril de 1963, y Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Propuesta para un programa de acción, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 62.II.B.2).

4/ José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina. (E/CN.12/646), febrero de 1963

5/ Dpto. Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, División de Programación del Desarrollo Social, Aspectos Sociales del Plan General de Desarrollo de Colombia, Bogotá, 1962.

6/ Auckust, Cálculo del Factor Residual.

7/ Daniel Lerner, The Passing of Traditional Society, The Free Press, Glencoe, III., 1958

8/ Karl W. Deutsch, Nationalism and Social Communication, The Massachusetts Institute of Technology, 1953.

9/ Son ampliamente conocidos numerosos discursos presidenciales en este sentido.

10/ Véase, por ejemplo, Organización de los Estados Americanos. Declaración de Punta del Este, Washington, 1961

11/ CEPAL, El desarrollo Social de América Latina en la Post-Guerra, (E/CN.12/660), mayo de 1963.

12/ El desarrollo Social de America Latina en la Post-Guerra, op. cit., J.F. Kennedy, Discurso de promulgación de la Alianza para el Progreso, 13 de marzo de 1961; A.D. Hirschman, Journeys Toward Progress, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1963; Progresos en materia de reforma agraria, Tercer Informe, (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.IV.2), Nueva York, 1962.

13/ En la India, por ejemplo, este tipo de participación popular se cumple mediante la discusión previa de los programas entre los técnicos y los representantes de las comunidades locales. En Puerto Rico sucede lo mismo mediante las conocidas "vistas públicas".

14/ Evidentemente existen causas ajenas al problema de la participación popular, como los sistemas administrativos propios de la actividad agropecuaria, la formación profesional y otros. Véase: CEPAL, Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana (N/CN.12/686), marzo de 1963 y FAO: Estudio de la educación agrícola en América Latina, Alvaro Chaparro, Roma, 1959.

15/ No se alude a las técnicas comerciales corrientes de activación y canalización del mercado mediante propaganda, las cuales, por el automatismo y el mecanismo que les sirven de base y los intereses que defienden, no pueden considerarse como instrumentos positivos para incrementar una participación popular como la propuesta.

16/ Véase: Naciones Unidas, Informe sobre la situación social del mundo, (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta No. 61.IV.4), Nueva York; Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuestas para un programa de acción, op. cit.; y Problemas y tendencias sociales en América Latina, (E/CN. 12/645, mayo de 1963).

17/ Naciones Unidas, Report of the ad-Hoc Group of Experts on Housing and Urban Development, (publicación de las Naciones Unidas No. de venta 63.IV.1), pp. 46 y siguientes; Informe de la Conferencia Internacional sobre Educación y Desarrollo, CEPAL, Santiago, marzo de 1962; CENDES, Censo de Salud Pública, Universidad Central, Caracas 1962; Final Acts of the International Health Conference, publicación de las Naciones Unidas (E/115), Nueva York 1946.

18/ P. Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura de México, México 1954, pp. 115 y siguientes; A. Baykov, Historia de la Economía Soviética, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pp. 469; Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, publicación de las Naciones Unidas, (No. de venta 64.IV.2), New York 1963, cap. I, página 13.

19/ CEPAL, Progresos en materia de planificación en América Latina, op. cit.,; CEPAL, Nota de la Secretaría sobre problemas de programación del desarrollo social.(E/CN. 12/661) abril de 1963; Naciones Unidas, Hand Book of public Administration, (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 1961, II.H.2).

20/ F. Albi, Derecho municipal comparado del mundo hispánico, Ediciones Aguilar, Madrid, 1955.

21/ CORDIPLAN, Informe sobre el programa nacional de desarrollo de la comunidad, Caracas, diciembre de 1962; y Naciones Unidas, Report of a Community Development Mission to Venezuela, TAO/VEN/15.

22/ Véase: informes del Ministerio de Educación sobre el Programa Cuatrienal de Construcciones Escolares; del Instituto de Crédito Territorial y del Instituto de Fomento Municipal. Véase también Plan General de Desarrollo Económico y Social, op. cit., Bogotá, 1961.

23/ Gobierno de la India, Informe de la Comisión de Planificación sobre la Evaluación y Perspectivas del Segundo Plan Quinquenal, Nueva Delhi, mayo de 1958; Naciones Unidas, Informe de una Misión para Evaluar el Desarrollo de la Comunidad en la India, (TAO/IND/31), versión española, Santiago, 1964; Gobierno de Tailandia: Summary of National Community Development Programme, Bangkok; USAID, Five Community Development Stories out of west Africa, Departamento de Estado, Serie B. Vol, 1, Washington, 1962.

24/ Informe sobre la situación social en el mundo, op. cit., cap. "Obstáculos sociales al desarrollo económico" pp. 31-32; Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina, op. cit., Programas y tendencias sociales en América Latina, op. cit.,

25/ J. Chonchol, El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria, Editorial del Pacífico, Santiago, 1964, pp. 94-95

26/ Como ya se dijo, existen en América Latina diversas concepciones de la naturaleza y alcance de la participación popular y ello significa, por lo tanto, una concepción del instrumento de ejecución de cada una de ellas. Así, la acción de los partidos políticos en el Gobierno sería el instrumento o conducto a través del cual ella se realiza, para quienes opinan que la participación popular se ejerce a través del voto. Las sociedades de capital y los sindicatos de trabajadores lo serían para quienes sostienen que debe ser ejercida en el plano del capital y de la producción. Las asociaciones cívicas lo serían para otros que piensan que debe ser ejercida en un plan eminentemente cívico y suprapartidista. Las comunidades y los pequeños grupos locales lo serían para muchos de los que se inspiran en el movimiento internacional del desarrollo de la comunidad. Y así, sucesivamente, podrían idearse tantos instrumentos cuantas versiones haya del concepto mismo de la participación popular.

27/ VI Congreso Latinoamericano de Sociología, Partidos Políticos y Sociología Electoral, Memoria, Tomo I, pp. 222 a 455, Asociación Venezolana de Sociología, Caracas, abril de 1961.

28/ CEPAL, La América Latina en la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo. (E/CN. 12/693), Santiago, 1964.

29/ Se emplea aquí esta expresión en su sentido sociológico.

30/ En la segunda parte, "Los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad y su contribución potencial a los Planes de Desarrollo", se desarrollará ampliamente este tema.

31/ F. Albi, Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico, op. cit.,

32/ Resoluciones 190D (XII), 525 (XX) y 975E (XXXVI) del Consejo Económico y Social y la resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

33/ Naciones Unidas: El decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuestas para un Programa de Acción, op. cit., pp. 45

34/ Véase: la resolución 1915 (XVIII) (acción comunal) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1963).

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°45

IICA
CIRA

NOTAS DEL CURSO DE PROBLEMAS DEL DESARROLLO AGRICOLA

Profesor:
Alberto Franco

Bogotá, Agosto 1.968

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 Bogota, 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 publica[illegible]

1. Desarrollo. (Staley) La idea de desarrollo ha sido la acumulación de capital, el que mantiene interés siempre que no se deje a un lado el desarrollo social. El desarrollo economico es un conjunto de transformaciones interdependientes que se manifiestan en adelantos materiales (caminos, puertos, etc.) formas de asociación de los hombres para vivir y trabajar (crecimiento de ciudades, transformación en las fábricas, bancos, costumbres, maneras de pensar de los individuos), alfabetización y educación.

País subdesarrollado es aquel que tiene buenas perspectivas potenciales para utilizar mas capital, trabajo o recursos disponibles. Puede también tener mas de estos factores para mantener su población presente a un nivel mas alto o si su nivel de vida per capita, es suficientemente alto, puede mantener a mayor población.

II. Características de los países subdesarrollados

111. Características Generales

1111. Económicos.

a. Bajos ingresos per capita.
b. Su producto bruto nacional esta basado en el sector primario (minería, agricultura, ganadería, bosques).
c. Su producción de materia prima se exporta
d. Hay pocos capitales nacionales
e. Los capitales no encuentran incentivos en el mercado interno.
f. La tenencia de la tierra se caracteriza por existir el latifundio y el minifundio con sus consecuencias negativas.
g. Existe una baja productividad en los insumos.
h. La riqueza se acumula en unas cuantas clases privilegiadas.
i. Acumulación lenta de capital
j. Poco aprovechamiento de los recursos naturales
k. Pocos ahorros.

1112. Demograficos y de salubridad

a. Gran parte de la población esta orientada hacia una producción de bienes primarios
b. Hay alto porcentaje de subempleo y desempleo (existe el paro encubierto)
c. Elevadas tasas de natalidad
d. Tasa decreciente de mortalidad
e. Gran parte de su población es joven.

1113. Tecnologicas

a. Poco uso de maquinaria
b. Poca extensión agrícola
c. Poca tecnología tanto social como material
d. Poca productividad.

1114. Culturales y políticas

a. Administración pública ineficaz, incompetente, sin preparacion y generalmente corrompidas.
b. Los poderosos capitalistas en tierras propias, empresas privadas pequeñas porque no tienen confianza en inversiones a largo plazo.
c. Relajación en los pagos de impuestos
d. Las empresas operan en un alto nivel de utilidades pero en rotación de ventas lentas.
e. Poco uso de la administración moderna
f. Falta de oportunidad educacional.
g. Poca extensión e investigación agrícola
h. Hay poca capacitación
i. Tradicionalismo, ignorancia y miedo

NOTA: para completar este punto leer Leibenstein H. Características de los países subdesarrollados. Mimeografiado entregado.

TEXTO: John K. Gaibraith

Subdesarrollo: Causas y clasificaciones.

El desarrollo económico es un tema intrínsicamente "economico"
La identificación de barreras que interfieren el desarrollo económico de un país no es un ejercicio altamente científico; implica observaciones y juicios que por otros autores pueden ser criticables.
Tres modelos de subdesarrollo:
Modelo I - El Africano sub-arabe
Modelo II - El Latinoamericano
Modelo III - El Sudasiático

En algunos casos las barreras que caracterizan un modelo operan también en otro; como es también de esperarse hay casos intermedios o mixtos.

Modelo I - Africano Sub-Arabe

La principal barrera al desarrollo es la carencia de educación y culturas mínimas, no por falta de aptitud sino por falta de oportunidad. Recordemos que algunos de estos países han salido recientemente del colonialismo. Consecuencias de una base cultural inadecuada se notan en la clase de gobiernos existentes, seguridad interna, economica , comunicaciones y comercio exterior; los gobiernos son inestables pues los que no tienen acceso al ingreso público quieren derrocar a los que si lo tienen.

Modelo II - El Latinoamericano

La gran masa popular es también muy pobre existiendo una minoria en buena situación a quienes se asocian una suma de gentes de diversas calificaciones y habilidades. Comparado con el Modelo I la base cultural es amplia aunque existe una educación limitada y poco democrática. Un obstáculo evidente es la estructura social, dentro de la minoria selecta encontramos propietarios

de extensas fincas. El trabajador rural vive de una pequeña parcela o minifundio en el cual no existe un incentivo economico efectivo para aumentar su producción.

En este modelo impera el "Ingreso no funcional" (Ingreso alejado de la función social distribuído entre terratenientes, militares, clero, jubilados, etc.). Quedan fuera de este modelo México y Costa Rica, debido a que México destruyó con su revolución la vieja estructura de propiedad de la tierra y que en la actualidad su ejercito es insignificante en tamaño, costo e influencia. Por su parte Costa Rica es un país de propiedades agrícolas generalmente modestas y actualmente no cuenta con ejercito.

Modelo III - Sudasia

La base cultural es amplia, existe un volumen considerable de ingreso no funcional pero no asociado con el poder político como en Latinoamerica, sus fuerzas armadas aunque costosas no tienen influencia y política decisiva. India y Pakistan se incluyen en este modelo.

La barrera de este modelo es la drástica proporcion de los factores de producción (mano de obra, capital, recursos naturales) su rápido crecimiento en la población, provoca que el ingreso per capita sea reducido, esto provoca nulos ahorros y limitada inversión.

Naier S.M. Baldwin. R.F. Pag. 477-511

1.2 Características y tendencias economicas.

El propósito de este capítulo es analizar un número de características economicas generales que corrientemente se encuentran asociadas a un elevado nivel de renta per capita.

1. Características del proceso productivo
   a. Hay mayor importancia relativa de las actividades manufactureras en los paises ricos que en los pobres que se hace ver en la distribución de mano de obra y el origen del ingreso medidos en per capita.
   b. En los países ricos existe una mayor productividad del trabajo.
   c. Amplias actividades economicas en los países ricos y en los pobres un número relativamente pequeño de bienes primarios sin pasar por una etapa completa de elaboración.

2. Gastos de consumo

   Los gastos en consumo en los países pobres representan el 70% del ingreso y el 35 o 40% en los países ricos (se refiere al consumo de alimentos, licores y tabaco).

3. Comercio Internacional

   Los países pobres exportan productos primarios en un porciento alto de sus exportaciones y los ricos exportan bienes manufacturados.

4. Gastos e Ingresos del Gobierno

   Los cambios institucionales en los países que acompañaron a las tendencias estructurales mostradas hasta ahora fueron el crecimiento de los grandes gobiernos y los grandes negocios. En los países ricos, la importancia relativa de los gastos públicos aumento notablemente principalmente en educación, transporte y sanidad a la vez que defensa nacional.

5. Grandes negocios.

Después de la guerra se impuso a producir en gran escala y se notó una concentración en la estructura industrial (U.S.A.). Se intercambiaron acciones y se hizo menos marcado el control de pocas gentes en las empresas.

6. Distribución de la renta.

Parece ser que en los países ricos la distribución de la renta es más equitativo o por lo menos existe esa tendencia.

7. Acumulación de capital

En los países pobres hay poca tendencia al ahorro contrario a lo que sucede en los países ricos.

8. Recursos naturales

Dado el alto consumo de materias primas en los países ricos estos dependen de la importación de productos primarios pero esto no es problema para los países desarrollados por lo menos en 20 años, el problema para esos países sería:

a. Si ciertos países industriales podrán mantener un volumen de exportación de productos manufacturados suficiente para satisfacer sus crecientes necesidades de importación de bienes primarios, y

b. Si los países pobres podran y estarán decididos a desarrollar sus grandes reservas de recursos naturales.

9. Población total y activa

a. Tanto las tasas de natalidad como las de mortalidad en las economías ricas son bajas en relación con las de los países pobres.

b. La edad media es más elevada en los países ricos.

c. No existe una relación simple entre el nivel de desarrollo economico y la razón población activa y total.

d. Un factor que afecta el ritmo de desarrollo es el grado en que se utiliza la fuerza de trabajo.

10. La característica mas importante de los países ricos es que son tecnologicamente dinámicos.

1.3 Objetivos de la política económica

1. Proceso económico; 2. Estabilidad económica; 3. Justicia económica.

Progreso económico es el incremento en la eficacia del uso de los medios e implica el aumento del producto per capita (por persona).

En una finca notamos su progreso al ver que su producto total aumenta de un año al otro.

$$\text{Productividad} = \frac{\text{Producto}}{\text{Insumo}}$$

Nota: El insumo puede ser: tierra, mano de obra, capital, materias primas o todo junto pero expresado en valor.

Progreso economico (producto obtenido per capita) = Productividad por persona x insumo usado por persona.

La productividad puede aumentar por varias razones:

a. Al aumentar el producto permaneciendo fijo el insumo
b. Al disminuir el insumo permaneciendo fijo el producto
c. Al aumentar el producto más que el insumo
d. Al disminuir el insumo más que el producto.

Ejemplos:

$\frac{1.000}{100} = 10$ O sea que la productividad es 1. el producto 1.000 y los insumos 100

a. $\frac{10.000}{100} = 100$ b. $\frac{1.000}{10} = 100$

c. $\frac{100.000}{1.000} = 100$ d. $\frac{100}{1} = 100$

En los cuatro casos vemos que la productividad subio de 10 a 100. Otra forma de aumentar la productividad es mediante la mejor combinación de los insumos sin necesidad de aumentar la cantidad de ellos.

Ejemplo:

I		II
70% de mano de obra	$100 de insumo	50% de mano de obra
10% de tierra		10% de tierra
20% de capital		40% de capital

Es posible que con la recombinación de I a II el producto aumente permaneciendo la cantidad de insumo igual y por lo tanto la productivida aumentara.

2. Estabilidad Económica. Quiere decir que el progreso economico sea constante a través del tiempo o sea que el ingreso per capita sea continuamente ascendente.

La subida de los precios ocasiona inflación
La baja de los precios ocasiona deflación.

Producción x precio = Valor total de la producción o ingreso bruto.
Al aumentar el precio por unidad de producto aumentan los ingresos.

La estabilidad económica se acaba cuando hay fluctuaciones en los precios pues estos provocan fluctuaciones en el ingreso (en los salarios). Si esta fluctuación consiste en el aumento de los precios esto provocara que el salario tenga un poder adquisitivo menor y que quien podia ahorrar ahora no pueda hacerlo. Esto perjudica a los acreedores y a los empleados con salarios fijos y solo favorece a los comerciantes con altos inventarios.

3. Justicia Económica. Su fin es distribuir equitativamente el producto per capita como se distribuyen las utilidades entre los miembros de una sociedad.

Renta es el pago al factor tierra
Interés es el pago al factor capital
Sueldo es el pago al factor trabajo

1.3 Dos modelos ideales de distribución dentro de las Políticas económicas

1. Distribución según sus merecimientos de acuerdo a su trabajo
2. Distribución según sus necesidades.

Bouldin critica estos modelos de forma de distribución por lo difícil que es evaluar los merecimientos y las necesidades.

En nuestros países se usa el modelo I mientras que el modelo II se usa en Rusia.

La forma de hacerlo en América es de acuerdo a los ingresos o sea la venta de los recursos que posse (trabajo, capital, tierra) o sea:

1. Según la magnitud del aporte al producto nacional
2. Condicionado a las leyes de oferta y demanda o sea a los recursos que cada quien tenga y la escasez de esos recursos(cantantes y especialistas poseen un bien escaso y lo venden caro)

Lo anterior está condicionado por:

a. Diferencias de aptitudes de la gente
b. Diferentes cantidades de bienes que se tenga (mas recursos dan mas ingreso)
c. Educación que tenga la persona

Existen diferentes opiniones acerca de la posesión de bienes los que estan a favor de su concentración dicen:

1. Unos opinan que es bueno que los recursos esten concentrados (los que ahorran son los ricos y ellos invierten)
2. Al estar concentrados los recursos se facilitará la adopción de la tecnología.
3. Para efectos impositivos sobre los ingresos es más fácil detectarlos al haber pocos ricos.

Los argumentos de los que estan en contra de la concentración dicen:

1. Nunca se ha encontrado evidencia de que los ricos ahorren mas, por el contrario las utilidades las gastan en bienes suntuarios.
2. La concentración de recursos provoca monopolios que permiten controles de precios en perjuicio de las clases necesitadas.

Monopolio: Un solo vendedor y muchos compradores
Monopsonio: Un solo comprador y muchos vendedores.

Para ver la variación de la demanda veremos la siguiente fórmula.

% de la demanda = Tasa de crecimiento* + Tasa de crecimiento del Ingreso x elasticidad Ingreso.

Las tasas se expresan en porcientos

La Elasticidad Ingreso es el cambio que habra en la demanda de un bien al efectuarse un cambio en el ingreso.

Ejemplo: En los países subdesarrollados la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es de .7 lo cual quiere decir que al aumentarse el ingreso per capita en un peso, esa persona gastará setenta centavos en alimentos.

---

* de la población

Para aplicar la fórmula de la demanda de los datos siguientes:
Tasa de crecimiento de la población = 3.0
Tasa de crecimiento del ingreso = 3.0
Elasticidad ingreso = .5
% de la dem = 3.0 + 3.0 x.5
= 3.0 + 1.5
= 4.5

Que es la provisión de alimentos que se necesitará en el incremento de la demanda.

PINTO A. "Notas sobre la distribución del ingreso y estrategia de la redistribución".

Justicia Económica

La presión social en América Latina está obligando a una mejor distribución del ingreso económico. La reinversión del ingreso se debe hacer hacia renglones en donde se obtengan más altos dividendos sociales.

A. Factores que determinan la redistribución del Ingreso

1. La asignacion recibida, por los que aportan, factores de producción; de acuerdo a:
   a. Magnitud del aporte
   b. Condiciones de oferta y demanda.
2. Situación de relativa escasez o abundancia de los factores y sus aportes dispares al producto nacional.
3. Diferencia de aptitudes entre los receptores de Renta.
4. Condiciones de salud física y alimentación
5. Alto nivel de ingreso a un solo grupo
6. Estructura de los sectores (mayor población en Agricultura que en la industria.
7. Concentración mayor o menor de capital y tierra
8. Nivel de educación
9. Mantenimiento de las estructuras sociales
10. No funcionamiento de la democracia.

B. Consideraciones en torno a la estructura ó a la distribución del ingreso

a. Argumentos que puden aducirse a favor de la distribución desigual del ingreso en América Latina.

1. El ahorro es más alto en los sectores de mayor renta. Si estos absorven una parte mayor del ingreso, el ahorro será más alto.
2. Contribuye a superar la atomización de las economías pequeñas y al promover la concentración de recursos facilita la absorción de técnica moderna.
3. Señala y facilita la estracción y detectación de recursos por parte del estado.
4. Permitiría concentración de recursos para desenvolver los talentos estratégicos empresariales, técnicos, etc.

5. Provoca diversificación de la demanda favorable para la estructura productiva, alentándose el desarrollo del sistema.

6. Un reparto desigual permite el empleo de mejores recursos en un momento dado, y que sea necesario: incremento en el sector primario.

7. Un reparto desigual no implica necesariamente una deterioración de los ingresos reales y el nivel de vida de la masa. Esta puede mejorar o mantener su condición de existencia, sin participar del beneficio del incremento del ingreso nacional.

b. Aspectos que pueden ofrecerse en contra de una distribución desigual, en favor de un reparto más equitativo.

1. No existe ninguna relación entre distribución desigual y formación de ahorro. Sucede lo contrario, no se ahorra y la inversión es más baja.

2. El ahorro en una distribución desigual, no se cumple, pues las personas de altos ingresos invertirian la mayor parte del total que podrían ahorrar en asuntos suntuarios.

3. En la época actual, debido a las condiciones en que se vive, el desenvolvimento implica y exige elevar sostenidamente el ingreso de las "mayorias nacionales". La distribución inequitativa provoca tensiones y antagoniza con el objetivo social; siendo esto desventajoso para el desenvolvimiento.

4. El ingreso desigual puede influir en el mercado y la demanda (pues la gran masa no consume), en tal caso no permite el establecimiento de industrias mayores, metalúrgicas, etc.,o bien el de pequeños (porque la demanda es pequeña). Esto provoca que la demanda de los favorecidos se filtre hacia el exterior.

5. Contribuye a la formación del monopolio, agravando la situación.

6. En la actualidad se requiere un proceso de extensión de habilidades y oportunidades para la masa, para lacanzar el desarrollo.

7. El ingreso desigual, puede ser una barrera para que el Estado pueda absorber los incrementos del ingreso que beneficia a la minoria y y plantar un sistema tributario regresivo.

8. Un cambio en la estructura del ingreso es suceptible de incorporar y movilizar otros recursos (desempleo abierto y disfrazado, etc.)

1.4 Papel de la agricultura en la transformación de la economía subdesarrollada.

1.4.1 Producción de alimentos y materias primas.

La agricultura contribuye al proceso de industrialización mediante varias formas de las cuales una de las más importantes es la producción de alimentos para los tres sectores de la economía y materias primas para el sector industrial. Esto es conforme avanza el proceso de desarrollo. Jhonston y Mellor opinan que el incremento de la demanda de alimentos es mayor que el incremento en la producción de alimentos lo cual es negativo para el desarrollo. Los elementos económicos que influyen en la magnitud de la oferta y la demanda son

a. Tasa de crecimiento de la población
b. Incremento del ingreso por persona
c. Aumento de productividad y aumento del recurso tierra.

1.4.2 Fuente de Capital

Aumentando la exportación de materias primas y obtención de divisas para el gobierno el cual a su vez con esas divisas invierte en maquinaria o bienes para el sector industrial. El sector agrícola mientras mas posibilidades economicas tiene o mientras más se tecnifica, más compra en los sectores de servicios e industria (fertilizantes, maquinarías, etc.) aportando capital pues el precio de los productos secundarios y terciarios es más alto que los precios del sector primario.

1.4.3 Fuente de Empleo

Normalmente los países subdesarrollados sostienen en su sector agrícola una población joven que sin ssr economicamente productiva al llegar a los 15 años emigra a las ciudades y se convierte en un ente productivo para la industria y los servicios despues de haber sido una carga para el sector agrícola. (El profesor Franco opina que este punto es discutible puesto que esta población que emigra a las ciudades se convierte en una carga de desocupados para los sectores industrial y servicios).

1.4.4 Consumo de productos industriales y servicios

Al comprar el sector agrícola a los otros sectores bienes y servicios no solamente otorga capital sino que está aumentando la demanda de esos bienes y servicios lo cual es positivo para incrementar la producción en el sector industrial y en el de servicios.

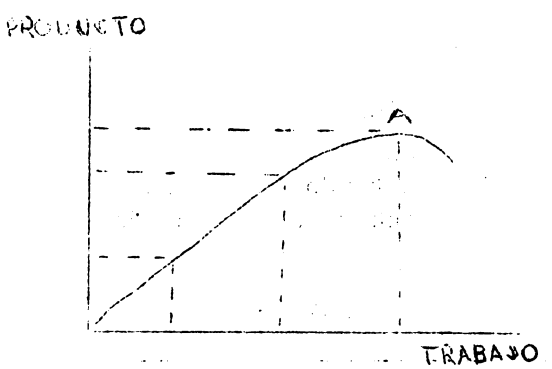
1.5 Tipos generales (etapas de desarrollo) de la agricultura

Fases del desarrollo economico	Características princip.	Objetivos princip.	Principales medios de política apropiados a la fase respectiva.
FASE I RETRASO	Producto físico marginal = 0/1 Exceso de mano de obra. Oferta de trabajo infinitamente elastico/2 Dualismo económico	Justicia distributiva. Igualdad de oportunidad. Desarrollo económico	Redistribución de la tierra. Cambios en arreglos contractuales. Política impositiva. Capital en infraestructura social. Subsidios y extensión. Reformas en general.
FASE II	o Productividad física marginal del trabajo tasa de salario institucional. Oferta de trabajo infinitamente elastica en la agricultura. Oferta de trabajo ascendente en el sector industrial.	Eficiencia productiva. Desarrollo economico. Igualdad Justicia.	Investigación e inversiones en infraestructura social e implementos agricolas. Educación y extensión Crédito y facilidades de mercado. Sistemas impositivos. Cambios estructurales.

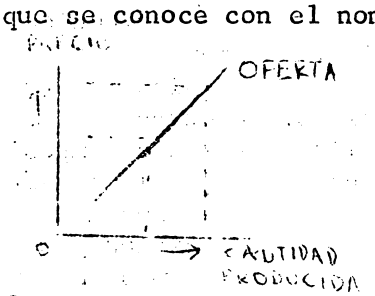
Fases del desarrollo economico	Características princip.	Objetivos principal.	Principales medios de política apropiados a la fase respectiva.
FASE III AGRICULTURA COMERCIALIZADA.	Productividad física marginal del trabajo que la tasa de salarios institucionales. Sectores industrial y agricola plenamente integrados.	Eficiencia productiva Crecimiento económico.	Un número infinito de variables instrumentales.

En la fase II el impacto de las investigaciones agrícolas ha sido muy grande en ciertos países.

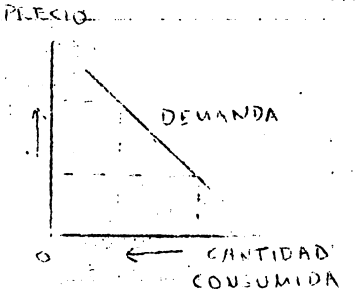
1/ Productividad marginal física: Es la cantidad en que aumenta el producto al aumentar en una unidad el insumo. La productividad marginal física es igual a cero cuando al usar un dolar de insumo, el valor de la producción aumenta en un dolar. La gráfica nos indica lo que se conoce con el nombre de rendimientos decrecientes y que se se refiere a que la producción aumenta cada vez menos con cada unidad de insumo adicional hasta llegar el momento en que agregar insumos (A) provoca que la producción disminuya. Esto lo vemos claramente con el uso del agua y fertilizantes.



2/ Elasticidad: Al existir dos variables que tengan relación entre ellas (al subir los ingresos aumenta nuestro consumo) el cambio porcentual que vemos en una (consumo) al cambiar la otra (ingreso) en una unidad es lo que se conoce con el nombre de elasticidad.

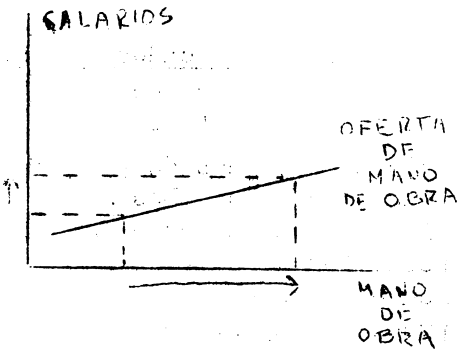


Oferta: Los productores de bienes y servicios normalmente producen y ofrecen más cuando los precios aumentan puesto que así aumentaran sus ingresos. Si esto lo llevamos a un gráfico tendremos la curva de oferta.



Demanda: Los consumidores normalmente actúan de forma diferente, es decir que al aumentar los precios de los productos consumen menos y viceversa y si lo llevamos a un gráfico obtendremos la curva de la oferta.

Tanto la curva de la oferta como la de la demanda pueden tener diferentes inclinaciones. Cuando las curvas tienden a ser verticales se dice que son inelasticas y cuando tienden a ser horizontales se dice que son elásticas. Al hablar de la oferta in finitamente elastica del trabajo (mano de obra), se quiere decir que al haber un cambio en los precios (salarios) Vgr. ún aumento pequeño, vemos un aumento más que proporcional en la oferta de mano de obra.



NOTA: Para complementar este punto leer: Samper A., Franco A., - Panorama de la Agricultura Latinoamericna. Se entregó en mimeografo.

2. Problemas del sector agrícola y sus causas aparentes

2.1 Problemas

Estos se presentan en varias formas al igual que sus causas que son de carácter arbitrario. La baja producción provoca bajos niveles de empleo o sea bajos niveles de ingreso y esto dará bajos niveles de consumo. Lo anterior se encuentra supeditado a la tenencia inadecuada de la tierra, aumento de la población rural, falta de desarrollo urbano industrial, diferencias de los problemas agrícolas en un país, etc.

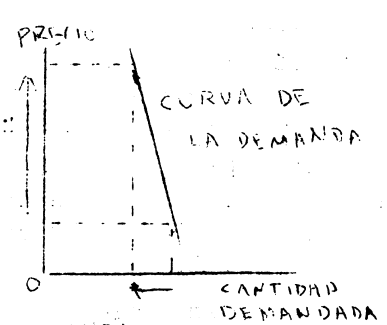
Los problemas inherentes del sector agrícola son:

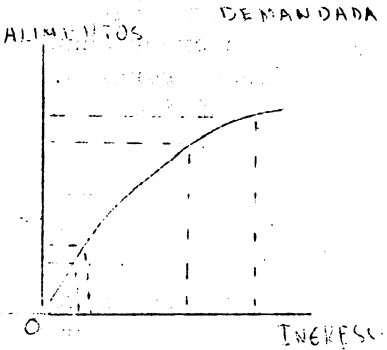
2.1.1 Problemas Generales

a. Problema de baja elasticidad en la demanda
b. Problema de elasticidad ingreso reducido
c. Mercados imperfectos de productos y recursos
d. La secuencia de problemas del punto 2.1 partiendo de la baja producción.

2.1.1.1 Baja elasticidad de la demanda

La elasticidad precio en la demanda es inelastica o sea que al aumentar bastante el precio la cantidad demandada solo se reduce en poco o también podemos decir que una pequeña disminución en la demanda de productos agrícolas provoca un aumento considerable en los precios de ellas.

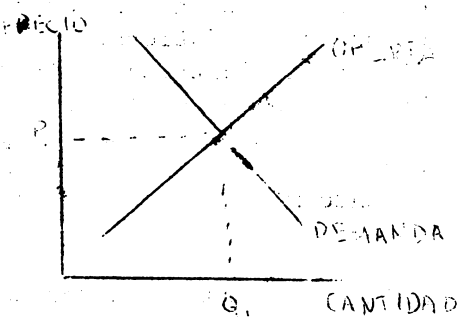




Baja elasticidad ingreso. En los países subdesarrollados las familias de escasos recursos gastan casi la totalidad de sus ingresos en alimentos. Al aumentar los ingresos, menos de su proporción se gasta en alimentos y el resto o bien se gasta en productos industriales y servicios o se ahorra y posteriormente se invierte lo cual implica desarrollo. Se dice que existe una baja elasticidad ingreso porque un cambio en el ingreso produce solo un pequeño cambio en la demanda de los productos agrícolas.

2.1.1.2 Mercados imperfectos

Mercado es aquel espacio donde se reúnen compradores y vendedores para efectuar transacciones comerciales.



Existen mercados de productos y factores (Insumos,recursos). Los mercados se pueden clasificar en perfectos e imperfectos. Mercados perfectos: Son aquellos en donde impera libremente el juego de la oferta y la demanda y el precio se ajusta en el punto de equilibrio donde se cruzan las curvas respectivas. Para que exista un mercado perfecto se debe tener:

a. Muchos compradores;
b. Muchos vendedores;
c. Plena información del mercado.

Un mercado imperfecto es aquel en que falta cualquiera de las tres características anteriores. Entre los mercados imperfectos mas conocidos tenemos:

Monopolio: Un vendedor y varios compradores
Monopsonio: Un comprador y varios vendedores

En el monopolio el vendedor y en el monopsonio el comprador imponen los precios que se les antoja.

Cuando se tienen pocos (más de dos) vendedores y muchos compradores se llama oligopolio. Cuando se tienen pocos (más de dos) compradores y muchos vendedores se llama oligopsonio.

Los pocos compradores y vendedores imponen precios.

2.1.2 Problemas de la agricultura tradicional

Razones economicas de la Reforma Agraria (Delgado)

Los economistas consideran que la Reforma agraria es una precondición institucional fundamental para consumar y acelerar el proceso de desarrollo en la América Latina.

Desarrollo hacia afuera. Es la fórmula tradicional de desarrollo que siguió América Latina hasta hace 20 años y que hay quien actualmente aún quiera imponer y que consiste en producir materias primas, minerales y otros productos primarios y se importaran productos manufacturados.

Este sistema hizo crisis por razones ajenas a los países latinoamericanos pues el crecimiento de la demanda de los países industrializados por sus productos aumentó a una tasa menor que la tasa de crecimiento de sus necesidades de importación.

Una reforma agraria radical es una necesidad fundamental para abordar el problema de crear ocupaciones productivas destinadas a la nueva población de las áreeas rurales. Esto se debe principalmente a que en el sector industrial dificilmente se podrá absorber la mano de obra disponible en un futuro próximo.

Para medir el desempleo.

Desempleo = población actual - población standar
en símbolos D = P.A. - P.E.

$$P_E = \frac{\text{Producción total del área considerada}}{\text{consumo por persona}}$$

$D = P.A - \frac{PT}{Cp/c}$ o sea Desempleo es igual a la población actual menos el cuociente de dividir la producción total del área considerada entre el consumo por persona (consumo mínimo)

Para ver los puntos (2.1.2.1; 2.1.2.2.; 2.1.2.3.; 2.1.2.4.; y 2.1.2.5) leer Samper A., Franco A., op. cit., Lo mismo deberá leerse para los puntos (2.1.3.1; 2.1.3.2; y 2.1.3.3.)

La plantación es una gran empresa agrícola tropical, para su explotación se requieren fuertes capitales, poca mano de obra, amplias extensiones de tierra, especialización productiva, dirección centralizada. Generalmente las explotan extranjeros. Las desventajas de las plantaciones son de caracter social. Los capitales de las plantaciones controlan la economía del país y por lo tanto la política además de que por producir bienes de exportación abandona la producción de alimentos locales. Las plantaciones están en manos de dueños ausentistas y no actúan como transformadores de la estructura socio-economica.

a. La incapacidad de la agricultura para generar un proceso acumulativo creciente de actividad economica inducida,
b. La preponderancia de innovaciones extractivas y la ausencia de innovaciones sociales que caracteriza a la economia de plantación.
c. La distribución y destino final del ingreso generado por la economía de plantación.

2.2.1 Tipos de tenencia de la tierra

1. El complejo hacienda minifundio. Sus características son: a) grandes unidades de explotación, b) marcada inmovilidad de los factores, c) gran oferta de mano de obra barata de gente que vive en la hacienda o cerca de ella, d) existen jerarquias, e) salarios que suplementan el pago en especie y que apenas son de subsistencia, f) se producen cultivos de subsistencia en las parcelas de los trabajadores y producción comercial en el resto de la hacienda.

2. Las plantaciones (ya se hablo en otro párrafo de ellas)

3. Explotaciones modernas comerciales en gran escala: a) se hayan en zonas templadas y cerca de las zonas urbanas, b) se dividen en los que producen para mercados cercanos y los que producen para exportación, c) usa sistemas técnicos avanzados y uso racional de los recursos, d) altos salarios, e) alta productividad.

4. Fincas comerciales de tipo familiar: a) participación activa del agricultor propietario y su familia, b) Hay movilidad de los factores c) puede o no haber jornaleros, d) parte de la producción se vende, e) se presta al arrendamiento con contratos.

5. Unidades de subsistencia (minifundio puro): a) son las unidades de subsistencia que no entran en la hacienda-minifundio, b) constituyen un tipo importante de tenencia de la tierra en America Latina, c) su producción es de autoconsumo y no absorberia la mano de obra familiar por pequeñas.

6. Comunidades indígenas: a) son un tipo de economía agrícola-ganadera a un nivel técnico primitivo, b) casi nula movilidad de factores, c) estan en zonas lejanas e inaccesible, d) falta de integración política, social, economica y cultural, e) explotación rudimentaria.

7. Comunidades sucesariales: son haciendas divididas legalmente entre herederos que viven en la propiedad y que se desconoce su estructura pero están colocadas en zonas pobres (norte de Chile).

8. Tierras del estado: a) Encajan en varios tipos de tenencia sobre todo a grandes unidades de explotación y pequeñas parcelas ocupadas ilegalmente por campesinos además de muchas desocupadas.

9. Unidades reformadas: a) son resultado de las reformas agrarias o programas de colonización (unidades de participación proporcional en Puerto Rico, ejidos en México), unidades reformadas en Bolivia y granjas en Uruguay.

El sistema de posesión y el uso de la tierra influencian la producción agrícola.

a. Incentivos para producir (latifundio, minifundio)
b. Incentivos para invertir (latifundio)
c. Uso que se hace del crédito
d. Precios que se pagan por la producción (monopolio)

La posesión de la tierra sería un incentivo porque:

a. Inversión de créditos obtenidos
b. Distribución de los gastos entre la familia y la propiedad
c. Preferencia por ingreso monetario sobre ingreso en especie
d. Se usa con gusto el potencial de trabajo familiar

Conceptos y tipo de igualdad:
Sartari distingue los siguientes tipos de igualdad:

a. Igualdad jurídico- política
b. Igualdad social
c. Igualdad económica.

2.2.2 Aumento de la población rural

Existen dos concepciones sobre el control de la natalidad:

a. El religioso que alienta la expansión demográfica o prohibe el uso de anticonceptivos,y
b. El materialismo encabezado por el maltausianismo que opinan que haciendo promoción y vendiendo los anticonceptivos baratos se frenaria la expansión demográfica.

Las industrias se benefician con el crecimiento de la población porque ellas trabajan bajo la ley de rendimiento crecientes. La agricultura, la silvicultura, la minería y la pesca trabajan bajo la ley de rendimientos decrecientes. La industria de construcción tiene rendimientos constantes.

La producción agrícola y la población.

La densidad de población agrícola esta expresada por el número de personas ocupadas en agricultura por kilómetro cuadrado de tierra cultivable. (Puede ser el cuociente de dividir la población entre el área del país, región, etc. que se trate). La mayoría del mundo está poblada muy por debajo de su densidad potencial.

Recurso de capital.

La industrialización como la extensión de producción agrícola requieren considerables recursos de capital (casi igual). El capital necesario por persona es de alrededor de la renta o ingreso de 4 años de trabajo o sea que para cubrir un aumento de la fuerza de trabajo del 1% sería necesario una inversión de capital igual al 4% de la renta nacional. El capital de un carpintero (sus herramientas) es poco, en cambio un telefonista requiere un capital mayor a los ingresos de toda su vida, luego en forma promedio se cumple la regla de 4 a 1. Si tomamos la tasa de aumento de la población y la multiplicamos por cuatro, obtenemos el % de la renta nacional que hay que invertir con el fín de proporcionar empleo de tipo medio existente. Vgr. Para que la sociedad (o el gobierno) solucione el problema de desempleo, para otorgar un empleo a un obrero que devengue un salario de mil pesos, deberá hacer una inversión de capital de cuarenta y ocho mil.

Para resolver los problemas económicos del aumento de población se deberá: a) facilitarse la inmigración, b) facilitar la industrialización de los países densamente poblados sin impuestos arancelarios, c) deberán otorgarse capitales sobre todo cuando están en proceso de industrialización.

2.2.3 Falta de desarrollo urbano-industrial

La economía en proceso de expansión o crecimiento metropolitano y el desarrollo de la agricultura se hayan intimamente ligados. Un alto ingreso agrícola depende de la existencia de ciudades e industrias cercanas. Se debe analizar el crecimiento urbano porque:

a. Los cambios en la utilización de las tierras urbanas son dinamicas a diferencia de los usados en fincas agrícolas.
b. El deseo de plantear el problema de crecimiento urbano mensurablemente.

En el crecimiento urbano actua simultáneamente fuerzas centrifugas y centripetas (focos de crecimiento y desarrollo). El nucleo de crecimiento es el pueblo o ciudad y alrededor existe una periferia que conforme hay crecimiento se confunde con el núcleo.

La gran demanda de espacio en la ciudad tiene un doble efecto de estructura:

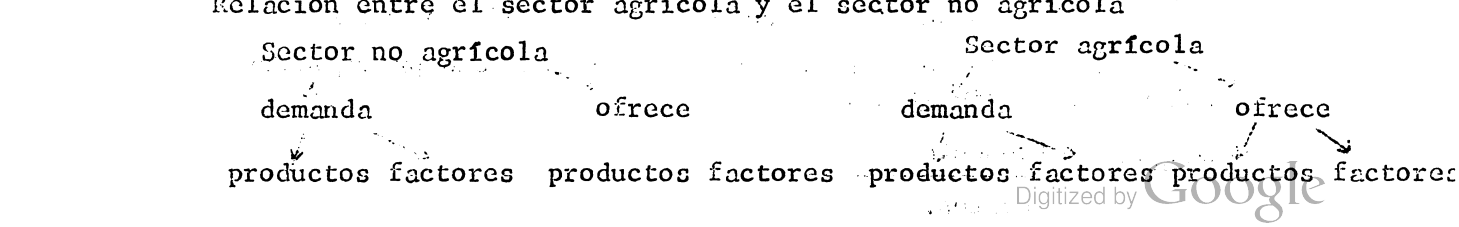
a. Tendencia a expansión vertical (Manhatan)
b. Tendencia a expansión horizontal (donde hay espacio)

La alta densidad de la población característica de las ciudades, presenta las siguientes ventajas:

a. Reduce costos de transporte y comunicaciones, b) facilita el uso intensivo del mecanismo general de la estructura urbana y los gastos, c) permite el fácil acceso a la mano de obra calificada, d) proporciona medios culturales y educativos, e) garantiza un mercado nacional en gran escala tendiente al aumento de bienes y servicios.

Las ventajas solo quedan nulas al imponerse las deseconomías.

Relación entre el sector agrícola y el sector no agrícola



El sector no agrícola demanda productos (maíz para alimento) y factores (forrajes). Ofrece productos (radios) y factores (tractores).

El sector agrícola demanda productos (ropa) y factores (fertilizantes) y ofrece productos (carne) y factores (caña de azúcar, mano de obra, etc.)

2.2.4 Deficiencias en los programas agrícolas

1. Lugar de la agricultura en la economía nacional.
   a. Es necesario revisar la relación que existe entre cada país, entre la agricultura y las industrias urbanas.
   b. El fomento a la industria y la población la hace el que trabaja la tierra y que compran a altos precios los productos manufacturados y hay emigraciones del sector agrícola a las zonas urbanas.
   c. Se fijan impuestos de exportación a algunos productos agrícolas y se beneficia a otros sectores.
2. Distribución de tierras: los países que no han hecho reforma agraria deben hacerlo.
3. Colonización de nuevas tierras, solo han hecho esto Argentina, Uruguay, Salvador y Haiti. No todas las tierras de los otros países son fértiles agrícolamente pero parecen tener altos potenciales agrícola o ganaderamente.
4. Investigaciones catastrales. Esto representa dar seguridad a los títulos de propiedad. Ningún país latinoamericano ha logrado este fin, y esto provoca que muchos agricultores no hagan mejoras en sus fincas.
5. Desperdicio de mano de obra. Hay desocupación y subocupación.
6. Educación. Esto provoca poca utilización de los recursos.
7. Investigación extensiva: bajos sueldos, falta de transporte y falta de algunas actividades en estos aspectos.
8. Crédito agrícola: no existen el crédito por existir pocos ahorros a causa de la inflación.
9. Comercialización. Se desconocen los elementos de comercialización (precios, canales de distribución etc.) hay falta de información sobre esto y además la demanda en transporte, comunicación y almacenes es superior a la oferta de estos servicios.
10. Tributación agropecuaria: hay impuestos sobre: la propiedad, las ventas, la importación de insumos y la exportación de productos.

Incentivos: Reforma Agraria, precios mínimos de insumos, servicios adecuados (crédito agrícola, extensión e investigación), Inversiones en obras de infraestructura (vías de comunicaciones, presas, drenajes, almacenes, plantas de enfriamiento, etc.)

Los programas que favorecen al sector agrícola pueden ser sufucientes e insuficientes de acuerdo a las necesidades de cada país.

Formas de medir la insuficiencia: Comparando las siguientes fórmulas:

$$\frac{\text{Presupuesto de los programas agrícolas}}{\text{Valor de la producción agrícola}} = A \qquad \frac{\text{Presupuesto nacional}}{\text{Producto total}} = B$$

Normalmente B es 10 veces mayor que A o sea que poco presupuesto es el que se dedica a la agricultura.

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Producto}}{\text{costos.}}$$

2.2.5 Posición internacional desfavorable

Los países subdesarrollados tienden a relacionar su economía a países más desarrollados que necesitan sus productos y les dan lo que los primeros necesitan.

La economía latinoamericana está sujeta á la tasa y modalidades del desarrollo economico de los países con mayor poder de compra.

Historicamente fue Europa (Revolución Industrial) la primera importadora de productos latinoamericanos, posteriormente U.S.A.

Las inversiones extranjeras en latinoamerica dirige la producción de artículos que dichas potencias necesitan.

La similitud de exportación entre latinoamerica y Africa nos desfavorece notablemente tanto en precios como en cantidades.

America Latina divide sus exportaciones enviando a U.S.A. el 50% Europa Occidental el 30% y el resto a Japon, paises socialistas y a la misma América Latina.

America Latina pierde cada vez que desciende la exportación de productos. El daño causado por las fluctuaciones no solo se registra cuando bajan, sino tambien cuando suben demasiado y provocan inflación o crean incentivos a la producción que despues no se justifica.

Existe también tendencia en los países desarrollados a sustituir las materias primas naturales por materiales sintéticos.

Costos de producción, son altos y desfavorecen los precios de los productos.

A medida que aumentan los ingresos existe una tendencia de disminución, proporcional de compras de productos alimenticios o sea que existe una elasticidad ingreso baja para la demanda de bienes alimenticios.

$$AD = AP + AY. N$$

donde

AD = Incremento de la demanda
AP = Incremento de la población
AY = Incremento del ingreso
N = Elasticidad Ingreso.

Otras razones desfavorables de America Latina son: los países regularmente son monoexportadores (no confundir con monocultivistas), hay malos transportes, malos servicios de seguros, etc. Además de lo anterior los mayores exportadores agrícolas son los países desarrollados.

3. MEDIOS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA REFORMA AGRARIA

3.1 Medios para definir la política del desarrollo
3.1.1. y 3.1.2 Vistos en el curso de Planeación con el Dr. Morales

3.2 Medios para ejecutar la política del desarrollo
3.2.1 Incentivos (repasar el punto 2.24)
3.2.1.1 Raup P.H. La contribución de las reformas agrarias al desarrollo agrícola o la posesión de la tierra. Se entregó mimeografiado.

3.2.1.2 Tributación. El impuesto es un gravamen que puede afectar los ingresos, los productos o los insumos. Los impuestos pueden ser directos (se cobran en el momento de efectuarse el hecho. Vgr. La compra de un auto) e indirectos (se paga al hacer la compra pero la persona que vende de antemano ya pago el impuesto y lo carga al precio del bien. Vgr. cigarrillos, refrescos). Las tasas son una forma de impuestos directos.

Propósitos de los impuestos: Es una fuente de recursos para el estado y en algunos países es la base del ingreso total. También sirven como un incentivo o como una restricción para controlar la producción, el consumo, las exportaciones y las importaciones y los ingresos. Sus efectos principales se hacen notar en:

1. Efecto Ingreso: Reduce los ingreos y puede relativamente ser un un incentivo para que la gente trabaje más para recuperar los impuestos.

2. Efecto sustitución: Los productores sustituyen materias primas gravadas por las no gravadas para disminuir sus costos. El gravar algunos insumos y productos puede ser también desalentados tanto para el productor o el consumidor y esto provoca la sustitución de bienes.

3. Liquidas. (Es la capacidad de tener dinero en efectivo para cubrir gastos imprevistos y no es indispensable que sea dinero pueden ser bonos, acciones o cualquier otro título facilmente negociable). Los impuestos reducen la liquidas y estimulan las inversiones que den un rendicmiento de ingreso a corto tiempo.

Tipos de impuestos que se aplican en la agricultura:

a. Impuestos sobre bienes raíces. Impuesto predial o a la tierra: bajo el calculo del valor regional.

$$\text{Interés} = \frac{\text{Beneficio}}{\text{capital}} \qquad \text{Capital} = \frac{\text{Beneficio}}{\text{interés}}$$

O sea que teoricamente lo que vale la tierra está influenciado por el benefico y la tasa de interés.

Impuesto a las mejoras: o sea que se grava lo que se pone encima del suelo: irrigación, edificios.

Impuesto al ingreso agrícola: se grava el ingreso neto (ingreso bruto- costos)

b. Impuesto sobre producción. Se gravan los insumos y pueden obligar al efecto de sustitución.

Impuesto sobre ventas agrícolas: se puede gravar en el momento de la venta no importa que esta sea retardada.

Reduce utilidades a los productores y encarece los bienes a los consumidores.

3.2.1.3 Leer: Thomas y Magalhaes. Mercados de productos, Mercaods de factores y producción agrícola en la America Latina. Se dio mimeografiado.

PRECIOS: La producción agrícola no puede responde a las variaciones de la demanda como la producción industrial la cual acude en ayuda de factores de facil control como la mano de obra, los consumidores, las horas extras, etc. En las depreci ones economicas esto es una desventaja para el sector agrícola puesto que no solo soporta la depresión de ese sector sino el de la economia en general que se hace sentir en los precios bajos de los productos agrícolas.

Formas de controlar los precios:

a. Sistemas de lugares básicos. Los productores fijan mercados y precios dentro de los cuales se incluyen los costos de transporte.

b. Control de patentes: Lo hacen en diversas formas reglamentadas y con ello controlan el permiso de su utilización lo cual les permite establecer mercados y précios.

c. Requieren permisos gubernamentales: mediante concesiones del gobierno solo algunas personas pueden vender bienes y servicios. Vgr. Los profesionistas, contratista, electricistas, etc.

4. Programas de sostenimiento de precios basados en leyes especiales, tarifas de impuestos aduaneros, limites de importaciones, salarios mínimos, etc. todo esto bajo la libre competencia de un mercado perfecto.

El mercado industrial está muy lejos de ser libre.

Los programas del gobierno tienen como finalidad elevar el nivel de vida en el sector agrícola.

1. El fin superior de la política de sostenimiento de precios es igualar el ingreso de las familias agrícolas al de las familias no agrícolas.
2. El patrón para las familias no es el de subsistencia sino el de paridad que se habla en el punto primero.
3. El objetivo de sostener los precios más altos que los que produciría el mercado libre es un medio para llegar a la paridad.

Los precios agrícolas varian por la estacionalidad en que se producen y al poco control humano que se tiene sobre sus factores de producción.

Se debe llevar una política de precios con el propósito de mantener los ingresos constantes y estabilizados.

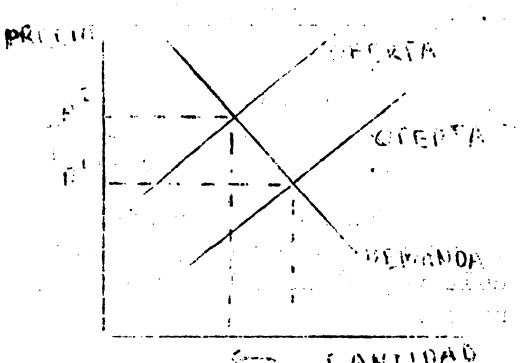
Mejoramiento de los ingresos:

Ingreso es igual al Precio del producto por la cantidad del producto menos el precio del insumo por la cantidad de insumo.

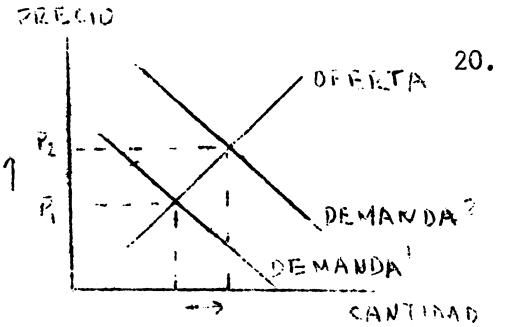
$$Y = P_p Q_p - P_I Q_I$$

Para aumentar el ingreso podemos:
a. Aumentar la cantidad producida
b. Rebajar los costos unitarios
c. Afectar los precios por medio del aumento de la demanda o la reducción de la oferta.

REDUCCION DE LA OFERTA
La Reducción de la oferta puede hacerse:
a. Produciendo menos
b. Almacenando (se puede pignorar)
c. Exportando
d. Dando de comer a los animales mas productos agrícolas.



AUMENTANDO LA DEMANDA
Esto se puede hacer:
a. Aumentando los ingresos per capita
b. Aumentando la importación
c. Mejorando los mercados de productos.



Los intermediarios son útiles cuando su función es la de adicionar valores a los bienes mediante servicios de tiempo, espacio y forma. De tiempo se refiere a almacenar los productos y surtir los mercados durante todo el año a pesar de que estos se produzcan solo en determinada época. De espacio, porque ellos efectuan la distribución y acarreo. De forma, por la presentación y cuidado de los productos.

3.2.1.4 Leer Seguros en Fernández y Fernández. Política Agrícola. Se dio mimeografiado.

Seguro es un contrato mediante el cual una persona llamada asegurado paga una prima a otra persona llamada asegurador la cual corre el riesgo de cubrir un siniestro en caso de este ocurrir.

Existe el seguro agrícola (agricultura y ganadería) que tiene dos objetivos: a) recuperar pérdidas ocasionadas por plagas, heladas, granizo, etc. incluyendo otras causas externas al cultivo y b) asegurar el pago del crédito agrícola.

En América Latina solo hay seguro agrícola en México y en Argentina. El seguro es selectivo porque indica que cultivos va a asegurar, donde va a asegurar y cuando va a asegurar.

En México se critica el seguro agrícola porque este no ha funcionado independientemente sino como una dependencia del Banco Ejidal quien obliga a quienes les otorga el crédito a asegurarse. En Estados Unidos el seguro es voluntario.

El seguro agrícola tiene dos incentivos
a. Permite mantener niveles de ingreso estable
b. Permite planear inversiones a largo plazo.

Es un desincentivo por:
1. Eleva los costos de producción.

Se pueden programar seguros de cosechas para que el ingreso agrícola resista más el impacto de pérdidas incontrolables.

3.2.2 <u>Inversiones públicas</u>

1. Las inversiones aumentan los recursos (al abrir carreteras aprovechamos tierras)
2. Aumentar la utilización de recursos que antes poco se usaban.
3. Mejorar la calidad de los recursos (canales para usar mejor el agua)

Tan solo los caminos pueden variar una región: a) salida de productos y entrada de insumos, b) se reduce el costo de transporte, c) Abre tierras al cultivo, d) se rebajaron precios, c) se cambia el tipo de empresa en la comunidad.

Los efectos sociales de la inversion son:

a. Aumentar el enrolamiento escolar de niños a la escuela
b. Aumenta el flujo de servicios sociales a la comunidad
c. Hay mayor contacto de los líderes civiles y religiosos
d. Aumenta las actividades racionales.

3.2.3 Servicios

3.2.3.1 Crédito FAO. Leer el Crédito Agrícola en los países economicamente subdesarrollados. Se dió el mimeografiado.

Clasificación del crédito según su influencia o resultados: a) Crédito productivo (el que aumenta la producción), b) crédito neutro o de sostenimiento (no hay excedentes en la producción), c) crédito negativo o improductivo (se gasta en el consumo).

El crédito según la función: a) crédito básico o preagrícola, b) crédito de capacitación, c) crédito de promoción, d) crédito para la comercialización.

El crédito agrícola debe cumplir tanto economicamente como socialmente.

Las características del crédito agrícola son que: provee recursos para la agricultura y se cobra hasta vender las cosechas.

3.2.3.2 Extensión. La extensión agrícola se apoya en principios filosóficos de significación y comprensión. Las condiciones sociales, económicas, estructurales varian según el país. Sus objetivos se consideran en forma general y en forma específica o sea que podemos decir que es preciso realizar objetivos específicos para alcanzar objetivos generales y así conseguir objetivos fundamentales.

OBJETIVOS ESPECIFICOS	a. educativos b. sociales c. economicos	Objetivos de educación	a. cambiar conocimientos b. cambiar aptitudes c. cambiar destreza.

Objetivos sociales: Salud, condiciones de trabajo, seguridad personal y de bienes de grupo, clases y organización social.

Objetivos económicos: Ingresos, rendimientos, fertilidad, pérdidas, enfermedades, etc. En la extensión hay dos objetivos:

a. Mejorar la producción agrícola
b. Elevar los niveles de vida de las poblaciones rurales.

Para aumentar la eficiencia de la asistencia técnica en Colombia:

a. Buscando la forma de mayor contacto y mejor con el agricultor
b. Concentrar la asistencia a zonas prioritarias
c. Ofrecer asistencia técnica integral

Se entiende por asistencia técnica:

a. Actividades de educación en la administración de las fincas y el hogar.
b. Provisión de insumos
c. Comercialización de la producción.

Medidas: Una de las medidas relacionadas con la técnica será:

$$\frac{\text{Fincas de cultivo permanente}}{\text{No. de técnicos}} = \text{No. de fincas por técnico}$$

Son necesarios mas subprofesionales técnicos y líderes campesinos, formar consorcios de agricultores (12 a 15) que contraten un técnico, exigir asistencia técnica a través del crédito agrícola.

La localización de las zonas de operación se debe tanto al azar como a la existencia de facilidades de operación y para facilitar la labor en estas regiones se debe concentrar en la zona donde sea posible aumentar el empleo y los ingresos rurales, en donde haya mayor población campesina, donde sea factible, aumentar la producción y la productividad, se deben escoger zonas donde haya fincas medinas familiares pues donde hay minifundio o latifundio es mejor la colonización o reforma agraria.

Las zonas deben tener buenos suelos, buenas características ecológicas, intereses de sus agricultores y disponibilidad de infraestructura.

Normalmente la asistencia técnica debe ir acompañada de: crédito, vías de acceso, irrigación, etc.

La asistencia técnica plantea:

a. Descubri cual o cuales son los factores limitantes
b. Concentrarse en esos factores mediante la unión de servicios existentes y el estímulo a la formación de grupos de trabajo y presión.

Debe haber de parte del agricultor actitud positiva hacia la innovación.

3.2.3.3 INVESTIGACION. Leer Mc.Meekan "Qué clase de Investigación Agrícola" se dió mimeografiado.

3.2.3.4 No hay lecturas ni apuntes (recopiar cada uno)

M I M E O G R A F I A D O

C E N T R O

INTERAMERICANO

DE

D E S A R R O L O

R U R A L Y

R E F O R M A

A G R A R I A

Material Didáctico

No.46

CIRA

ADMINISTRACION PUBLICA

Por: Antonio Merchán.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica.

I I C A - C I R A

PROYECTO 206 DEL PCT - O.E.A.

CURSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINARIO DE REFORMA AGRARIA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

Centro Interamericano de Reforma Agraria

Bogotá, Colombia - 1965

Asignatura: Administración Pública Prof.: Dr. A. Merchán

S U M A R I O

T. Io. EL ESTADO

1) Concepto del Estado
2) Elementos
3) División de funciones
4) Estructura del ordenamiento jurídico
5) El Estado de Derecho
6) El acto administrativo y el acto de gobierno:
   a) el acto administrativo
   b) el acto de gobierno
   c) clasificación del acto administrativo.
7) El servicio público:
   a) Concepto
   b) Caracteres
   c) Régimen
   d) Protección legal del usuario del servicio público.
8) El funcionario y el empleado públicos.

T. Io. El Estado. Concepto. Elementos. División de funciones. Estructura del ordenamiento jurídico. El Estado de Derecho. El acto administrativo y el acto de gobierno; clasificación. El servicio público: concepto, caracteres, régimen. Protección legal del usuario del servicio público. El funcionario y el empleado públicos.

1) Concepto del Estado

Según una teoría dominante, el Estado es una realidad; la realidad presenta varias categorías: a) objetos físicos; b) objetos síquicos; c) objetos ideales; d) valores; e) vida humana, individual y social.

La vida social es fundamentalmente actividad, manifestada a través de actos sociales en grupos sociales, permanentes y con una estructura organizada; el grupo social tiene una realidad distinta de la de sus miembros.

Los grupos sociales pueden ser institucionales, caracterizados por la organización (actividad que supone un orden y persigue un fín, disponiendo de órganos para realizarla). Cuando la organización está arraigada en el grupo social de un modo perdurable pasa a ser una institución: "todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad de individuos determinados" (Hauriou), con las siguientes notas características:

a) permanencia indefinida;
b) programa ideal;
c) entidad impersonal;
d) actuación unificada;
e) doble relación: entre los componentes del grupo y entre éstos y el grupo.

2) Elementos

Los elementos integrantes del Estado son: a) territorio, b) pueblo; c) soberanía.

a) Territorio: espacio sobre el cual se asientan y actúan los demás elementos del Estado; es un derecho real de naturaleza política que comprende la tierra firme, las aguas, el espacio aéreo y el subsuelo, cuyo contenido

está determinado por las exigencias del servicio de la institución, presentando las siguientes características:

i. Solo el Estado es titular del derecho.
ii. Se invoca frente a los demás Estados.
iii. Coexiste con la propiedad privada de los particulares.
iv. Le da al Estado facultades internas (epidemias, incendios)
v. Carece de contenido patrimonial (dominio público).

b) Pueblo: conjunto de personas unidas por vínculos síquicos que determinan una comunidad espiritual y material con identidad de sentimientos, opiniones, tradiciones, idioma, necesidades e intereses.

c) Soberanía: poder jurídico supremo e independiente de la organización político, mediante la cual se individualiza de los demás Estados, es el imperium, que actúa interna y externamente. También podría entenderse, que cuando un pueblo se asienta en un determinado territorio constituye una nación, cuya personificación jurídica sería el Estado.

3) División de Funciones

Montesquieu decía: "Es una eterna experiencia el que todo hombre que detenta el poder se inclina a abusar de él... Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que por la disposición de las cosas, el poder limite al poder".

Acogida esa doctrina, se parte de la idea de existir dentro del Estado tres potestades diferentes, titulares de funciones separadas, cuyo conjunto forma la autoridad del Estado, pero cuyo funcionamiento debe ser independiente, con la advertencia de que la separación absoluta de poderes es irrealizable en la práctica, ya que los diversos poderes colaboran entre sí; con esta salvedad se reconocen:

a) Función legislativa: dirigida a producir la ley, en sentido material: norma que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general; en un sentido formal, será la norma producida con las formalidades que en cada Estado señala su Constitución.

b) Función administrativa: dirigida a ejecutar las leyes, a realizar en hechos concretos los poderes jurídicos que le corresponden y que fundamentalmente son:

i. gobernar: obrar donde quiera que la necesidad de su intervención se manifieste, es una acción incesante que abarca el presente y el futuro, lo previsto y lo imprevisto y de acuerdo a las exigencias y posibilidades de las necesidades colectivas.

ii. reglamentar, a través de decretos, resoluciones, órdenes y en general por actos necesarios para ejecutar la ley; es una potestad que emana de la naturaleza misma de la función administrativa, es el primer acto de ejecución de la ley, siendo uno de los atributos del Poder Ejecutivo, y teniendo sus límites en la ley reglamentada.

iii. conservar el orden público, entendido éste como la coordinación funcional de los actos de voluntad estatal e individual en el orden jurídico, es una situación de hecho que permite el libre juego de las instituciones sociales y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

c) Función jurisdiccional, actividad del Estado mediante la cual se define en casos concretos la manera como debe aplicarse una norma jurídica, declarando la existencia de derechos o reconociendo hechos con el fín de tutelar las situaciones que se deriven de éstos y aquéllos; la ejerce principalmente la rama judicial. Algunos sostienen que en el Estado solo existen dos funciones: la legislativa y la administrativa, siendo la jurisdicción un aspecto particular en el ejercicio de esas dos funciones, ya que la función legislativa establece reglas, dicta disposiciones por vía general e impersonal, y la función administrativa regula los negocios particulares, toma decisiones aplicables a casos particulares cuyo efecto es establecer una situación individual o investir a una persona de un estatuto pre-existente, de manera que la decisión del juez será o general o particular. En realidad, la distinción reside en que mediante el acto administrativo se crean normas tendientes a la ejecución de la ley, mientras que en el acto jurisdiccional se declara la existencia de derechos anteriormente creados, o se reconoce la existencia de hechos que producen efectos jurídicos señalados previamente.

d) Función fiscalizadora, dirigida a vigilar los funcionarios con miras

a la defensa de la comunidad, es una actividad del Estado, porque siendo éste la forma jurídica de la sociedad, es el primer interesado en que las atribuciones que pone en manos de funcionarios para lograr el mejor servicio de la colectividad, cumplan el fín para el cual se han destinado.

4) Estructura del Ordenamiento Jurídico

La creación de una norma se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya formación a su vez, aparece condicionada por otra todavía más alta. Existe pues una estructura jerárquica, gradual del Derecho, según la cual se distinguen las normas primarias o fundamentales de las secundarias o derivadas; esto no significa que la suma de preceptos jurídicos existentes constituya un sistema lógicamente cerrado y unitario, sino que por ser una obra humana, siempre habrá lagunas e imperfecciones. La norma fundamental es la Constitución (establece la organización fundamental del Estado) que regula y determina la suprema competencia del sistema jurídico, lo cual supone que todo el ordenamiento se encuentra condicionado, por las normas constitucionales; en las constituciones deben coexistir lo normal (lo que sucede por término medio en determinados períodos de tiempo, acorde con el ambiente, medio cultural y natural) y lo normado (idea de la obligatoriedad de un obrar concorde con determinados criterios positivos de valor).

La constitución tiene una supremacía material y formal, reflejada en:

a) el control de la constitucionalidad de las leyes, ya que ellas condicina el ordenamiento jurídico en general;

b) la imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias atribuídas por la Constitución;

c) la rigidez constitucional, o sea, la existencia de trabas para modificarla (procedimiento especial);

d) el establecimiento de un proceso legislativo al que deben sujetarse los órganos competentes para dictar las leyes;

e) la promulgación solemne de la Constitución;

La estructura jerárquica del ordenamiento estaría representada así: a) Constitución, b) leyes, c) decretos y reglamentos, d) contratos, e) resoluciones administrativas, f) fallos judiciales, g) órdenes, instrucciones y circulares; h) disposiciones locales; i) leyes estadales o departamentales;

ii) ordenanzas municipales; i) costumbres.

5) El Estado de Derecho

a) El significado de la expresión Estado de Derecho indica que en la evolución del Estado moderno se sustituye el gobierno de los hombres por el gobierno de las normas, teniendo esta despersonalización su mayor acogida en la doctrina alemana; es Von Mohl (1832) quien la emplea para designar aquella forma de Estado en la que existe un ordenamiento que reconoce y garantiza determinados derechos subjetivos a los ciudadanos.

b) La idea de que el Estado debe someterse al Derecho, de que existen determinadas normas jurídicas que condicionan las funciones públicas puede entenderse en un aspecto legal, formal, en el sentido de la observancia del Derecho positivo.

c) Pero el Estado de Derecho puede entenderse no como el simple respeto del derecho objetivo vigente y a los derechos subjetivos existentes, sino aquel Estado cuyo Derecho tiene un específico contenido, realizando una determinada concepción de la justicia en relación al individuo y dolocando al Estado al servicio de la persona, en oposición al transpersonalismo, que considera al hombre como un instrumento del Estado; el Estado de Derecho así conceptuado se caracterizaría por:

i. tener un ordenamiento jurídico jerárquicamente estructurado;
ii. reconocer derechos humanos fundamentales;
iii. existir un fuero o jurisdicción de la personalidad, como consecuencia de la realidad de los derechos públicos subjetivos que deben ser respetados y protegidos por el Estado;
iv. funcionar un sistema de responsabilidad de la Administración y de recursos contencioso-administrativos, para garantizar a los particulares sus relaciones jurídicas con aquélla;
v. control jurisdiccional de la legislación.

d) El Estado de Derecho es un Estado Constitucional, en el sentido de tener una organización que significa que la voluntad del Estado no dependa de la voluntad de una persona o de un solo órgano, sino de la pluralidad de órganos

distintos, entre los cuales, uno al menos, debe tener carácter representativo.

6) El Acto Administrativo y el Acto de Gobierno. Clasificación

a) El Acto Administrativo. El acto administrativo se puede entender como aquella declaración de voluntad de la Administración hecha en el ejercicio de un poder legal y destinada a producir un efecto jurídico; este concepto amplio comprende:

i. actos reglas, que tienen por efecto la creación de una situación jurídica general (reglamento);

ii. actos individuales, que tienen por efecto la creación de situaciones jurídicas individuales (contratos administrativos);

iii. actos condición, que tienen por efecto colocar a una persona determinada en una situación jurídica general pre-existente (nombramiento);

iv. actos jurisdiccionales, que tienen por efecto declarar una situación jurídica general o individual, o un hecho, con fuerza de verdad legal (sentencia de un tribunal administrativo).

Estos actos administrativos, debido a que la división de poderes no es algo absoluto, pueden emanar en determinados casos del poder legislativo o del poder judicial.

En general el derecho público está regulado por el principio de la legalidad, según el cual todas las autoridades deben actuar en base a una norma de competencia previamente determinada, por lo cual se explica y justifica la existencia de un control jurisdiccional sobre los actos del poder público para lograr que no excedan los límites dentro de los cuales están autorizados para actuar.

b) El Acto de Gobierno. La Administración normalmente ejecuta sus actos administrativos en función de una ley; pero existen determinados actos, llamados de gobierno, en los cuales la habilitación jurídica a favor del Ejecutivo le viene directamente de la Constitución (relaciones de la Administración con el poder legislativo, los actos diplomáticos, las medidas de seguridad del Estado, los indultos) y son tambien impugnables, pero no por ilegalidad, sino por inconstitucionalidad.

c) Clasificación del Acto Administrativo. Entre las diversas clasificaciones del acto administrativo, merece destacarse la de actos de autoridad y de gestión, entendiendo por acto de autoridad aquél que nace del ejercicio del Poder Público de la Administración, en ellos aparece la autoridad del Estado, están vinculados a los servicios públicos y sus posibles conflictos se ventilan ante la jurisdicción administrativa. Por oposición, los actos de gestión son los realizados por la Administración actuando como un particular, no requieren de una jurisdicción especial y los conflictos surgidos se llevan a la jurisdicción civil ordinaria. Otra clasificación importante de los actos administrativos es la de actos discrecionales y reglados, en base al grado de mayor o menor libertad con que proceda la actividad administrativa; pero la discrecionalidad debe entenderse sólo como la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad de actuar, sujeta siempre a los límites que señala la ley.

7) El Servicio Público. Concepto. Caracteres. Regimen. Protección legal del usuaria del servicio público.

a) Concepto. El servicio público es la actividad directa o indirecta de la Administración Pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público.

b) Caracteres: i. generalidad: el servicio público es para todos, no para determinadas personas; todos los habitantes tienen derecho al servicio de acuerdo a la ley del mismo y a sus reglamentos, pudiendo ser la prestación: 1) uti iniversi, cuando el Estado es quien la utiliza para beneficio de la colectividad (defensa nacional), 2) uti singuli, cuando existe un usuario, beneficiando inmediata y directamente a una persona.

ii. igualdad, uniformidad y regularidad, prestados a todos en tal forma que puedan satisfacerse las necesidades colectivas;

iii. continuidad, por la cual funcionen sin interrupción (imposibilidad de huelga).

c) Régimen. El procedimiento de derecho público utilizado constituye el régimen jurídico especial del servicio público, distinto del de los servicios privados; sus notas específicas son:

i. poder de policía: actividad necesaria para asegurar su funcionamiento.

ii. obligatoriedad de la prestación: el fín del servicio es la prestación, sin la cual no tendría objeto; se otorga un derecho de utilización al público, y por ello los usuarios tienen derecho a exigir mediante los recursos administrativos o contenciosos el cumplimiento por parte de la Administración o de los concesionarios que lo prestan;

iii. la expropiación por causa de utilidad pública o social, ya que en determinados casos, para poder satisfacer las necesidades colectivas será necesario adscribir la propiedad privada al dominio del Estado;

iv. servidumbres y limitaciones a la propiedad privada: restricciones al ejercicio del derecho de propiedad privada, las cuales deben quedar determinadas en leyes;

v. realización de obras públicas, ejecutadas en forma directa, por concesión o por contrato;

vi. modificación a la organización: las necesidades colectivas no son inmutables, sino que varían de acuerdo a las circunstancias políticas, sociales y económicas, lo cual obliga al Estado a modificar la organización de los servicios públicos que deben satisfacerlas no en abstracto sino en la realidad; el servicio público tiene en vista exclusivamente el interés público y es solo el Estado quien posee el poder para establecer su organización y funcionamiento, pudiendo introducir las modificaciones necesarias, limitadas por las prescripciones constitucionales;

vii. tarifas o tasas: precio especial del servicio público, fijado en función del costo del servicio, por lo cual deben ser establecidas por el Estado para que el servicio público otorgado en concesión no sea más oneroso que si fuera prestado en forma directa por el Estado.

d) Protección legal del usuario del servicio público. El servicio es organizado para el usuario y éste es el primer interesado en que las prestaciones se realicen en la forma y modo instituídos por la ley o reglamento. Como puede suceder que las prestaciones debidas no se cumplan, o se cumplan irregularmente, es necesario que el usuario o consumidor tenga los medios jurídicos tutelares de ese interés, que no es sino la observación de la ley: además, el funcionamiento del servicio puede causar daños y perjuicios al usuario, en cuyo caso este debe tener derecho a una justa indemnización. los recursos mediante los cuales el particular defiende su derecho o interés legítimo, son:

i. recurso de revocación: promovido ante la misma autoridad que dicta el acto, procediento por ilegitimidad o inoportunidad del mismo; la autoridad cuyo acto es impugnado tiene un poder discrecional para mantenerlo;

ii. recurso jerárquico o de alzada: lo promueve el usuario ante el superior jerárquico del autor del acto, con el objeto de modificar o revocar la decisión;

iii. recurso contencioso administrativo: protege el derecho subjetivo que emerge de la ley o del reglamento;

iv. recurso contencioso de anulación por exceso de poder: protege el derecho objetivo y tiende a restablecer la legalidad en el funcionamiento del servicio, por la violación de la ley o del reglamento.

8) El Funcionario y el Empleado Públicos

La idea de función implica necesariamente actividad, y cuanto ésta es referida a los órganos del Estado, la función es pública o estatal. El poder Público es ejercido por los órganos legislativo, administrativo, jurisdiccional y fiscalizador de acuerdo a la distribución de competencias preceptuada en las respectivas Constituciones.

La función administrativa constituye una manifestación especial del poder estatal, siendo realizada principalmente por el Poder Ejecutivo. La Administración Pública es un complejo de personas jurídicas públicas y el ejercicio de la potestad que les confiere el ordenamiento jurídico se manifiesta por medio de los órganos - individuos, titulares de los órganos-institución. El órgano-individuo,el titular del oficio público, es el instrumento por medio del cual el Estado manifiesta su voluntad, pero el órgano-institución no se modifica en lo más mínimo por las mutaciones de los órganos-individuos; éstos pueden faltar provisionalmente, lo cual sólo significará que el oficio público está vacante, el órgano-institución es inmutable.

El ordenamiento constitucional determina el cuadro de competencias de los órganos-institución, esto es, la esfera de sus respectivas funciones que son ejercidas por los órganos-individuos. La función administrativa se traduce en actos de voluntad de los órganos-individuos, titulares de las funciones administrativas; toda función pública se caracteriza por la competencia, por un círculo de atribuciones que cada uno de los órganos-institución debe

o puede legalmente ejecutar por medio de los correspondientes órganos-individuos.

La función pública es lo abstracto y general, es un concepto institucional; el servicio público es lo concreto y particular, actualiza y materializa la función. Toda función pública requiere para su existencia ser concretada en actos positivos que trasciendan la realidad jurídica; así, la función legislativa se manifiesta por la voluntad de los órganos-individuos (senadores, diputados, titulares de los órganos-institución (Senado, Cámara de Diputados); la función administrativa se manifiesta por la voluntad de los órganos-individuos (Presidente, Ministros, Gerentes de establecimientos públicos) titulares de los órganos-institución (Presidencia, Ministerio, establecimientos públicos).

La función pública, como institución de derecho público es una actividad que el ordenamiento jurídico constitucional y legal reserva a los órganos-institución y se manifiesta por la voluntad de los órganos-individuos.

La noción de funcionario público está supeditada a los respectivos ordenamientos nacionales; sin embargo, y a tenor de los conceptos doctrinales más dominantes se puede decir que funcionario público es aquella persona física, cuya actividad tiene por límites los fijados por el ordenamiento jurídico al órgano institución, siendo lo característico y específico que la actividad del funcionario tenga por objeto constituir, expresar o ejecutar la voluntad estatal.

Los empleados públicos no tienen atribuciones para declarar la voluntad del Estado, no tienen su representación, se ponen a la disposición del Estado para la prestación profesional de su actividad, dando lugar esas prestaciones profesionales a una relación jurídica con el Estado, denominada relación de empleo público, en virtud de la cual, una persona voluntariamente queda en una situación especial de sujeción al Estado al desarrollar poresionalmente su actividad al servicio del mismo, con los siguientes carácteres:

a) <u>es continua</u>, en el sentido de no admitir interrupciones, característica relacionada con el empleo, no con la efectividad de las prestaciones,

por cuanto puede acontecer que el servicio esté en suspenso durante un lapso más o menos largo, mientras perdura la relación de servicio.

b) es permanente, en el sentido de acompañar al empleado durante toda su vida, si la ley no ha previsto un término de cesación (partimos del supuesto de la existencia del servicio civil o carrera administrativa, el cual no existe en todos los países).

c) es exclusiva, por cuanto absorve toda la actividad de la persona empleada, de tal suerte que no puede dedicarse a otras actividades.

d) es remunerada, ya que el estipendio o sueldo califica al empleado; esta concurrencia de los carácteres anotadas, le da al empleo público un sentido profesional, afirmado con el signo específico de burocracia.

La diferencia esencial entre el funcionario y el empleado público reside en que el primero tiene la representación del Estado, mientras que el empleado público no la tiene, pero ambos conceptos pueden concurrir en una misma persona.

AM:nec.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°47

COMO ACEPTAN LOS AGRICULTORES NUEVAS IDEAS

Por:
Servicios de Extensión Agrícola - Universidad del Estado de Iowa.

Bogotá, Setiembre 1.968

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 T nica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asister para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en gota, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombi de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proye 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publi

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA
IICA - CIRA

COMO ACEPTAN LOS AGRICULTORES NUEVAS IDEAS*

PREFACIO

La estructura básica de este informe constituye el resultado de los esfuerzos de los grupos del Subcomité para el Estudio de la Difusión de Prácticas Agrícolas; adjunto al Comité de Sociología Rural de la Región Central del Norte auspiciado por la Fundación Agrícola de Chicago, Ill.

El borrador original fue integrado por George M. Beal and Joe M. Bohlen de la Universidad del Estado de Iowa en una presentación franelográfica titulada "El Proceso de Difusión".

El señor Marvin A Anderson, Director asociado del Servicio de Extensión Agrícola de la Universidad de Iowa, contribuyó con sugerencias muy valiosas y ayudó de manera notable a apresurar la terminación de esta publicación.

El informe ha sido aprobado por el Comité de Sociología Rural de la Región Central del Norte que se compone de las siguientes personas:

C.L. Folse, Universidad de Illinois.
Ward W. Bauder, Universidad de Illinois
George M. Beal, Universidad del Estado de Iowa
Joe M. Bohlen, Universidad del Estado de Iowa
C. R. Jaccard, Universidad del Estado de Kansas
Randall C. Hill, Universidad del Estado de Kansas
F. D. Farrell, Universidad del Estado de Kansas
A. Lee Coleman, Universidad de Kentucky
Howard W. Beers, Universidad de Kentucky
Charles, P. Loomis, Universidad del Estado de Michigan
Roy G. Francis, Universidad de Minnesota
C.E. Lively, Universidad de Missouri
Don Kenel, Universidad de Nebraska
Harold Capener, Universidad del Estado de Ohio
Wade H. Andrews, Universidad del Estado de Ohio
J.E. Losey, Universidad del Purdue
Howard Sauer, Universidad del Estado de South Dakota
Robert M. Dimit, Universidad del Estado de South Dakota
A.F. Wileden, Universidad de Wisconsin
William H. Sewell, Universidad de Wisconsin

Los consultores del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos son:

Margaret Jarman Hagood
E.J. Neiderfrank

---

* Tomado del INFORME ESPECIAL N°15 Servicios de Extensión Agrícola Universidad del Estado de Iowa. Ames, Iowa Noviembre, 1955. 13 p.

Los consejeros del comité representante de las universidades federales de la Región Central del Norte son:

Marvin A. Anderson, Universidad del Estado de Iowa
A.M. Eberle, Universidad del Estado de South Dakota
L.L. Rummell, Universidad del Estado de Ohio

El subcomité acepta la responsabilidad completa sobre este informe.
Subcomité para el Estudio de la Difusión de Prácticas Agrícolas.

A. Lee Coleman, Universidad de Kentucky
Robert M. Dimit, Universidad del Estado de South Dakota
Herbert F. Lionberger, Universidad de Missouri
Paul A. Miller, Universidad del Estado de Michigan
Eugene A. Wilkening, Universidad de Wisconsin
Joe M. Bohlen, Presidente, Universidad del Estado de Iowa.

COMO LOS AGRICULTORES ACEPTAN LAS NUEVAS IDEAS

Algunos agricultores ensayan cualquier nueva idea que se les presente, mientras otros solamente aceptan aquellas ideas que hayan sido ensayadas con buenos resultados por sus vecinos. Una de las mayores preocupaciones de los líderes agrícolas es la de lograr acortar el lapso de tiempo que existe entre la adopción temprana y la tardía de las prácticas recomendadas. Algunas de las ideas y prácticas nuevas las aceptan con rapidez y aparentemente con poco esfuerzo, mientras que otras las aceptan solamente después de varios años de esfuerzo por parte de las agencias y líderes que trabajan con la población rural.

Este retraso entre lo que los agricultores conocen y lo que hacen es uno de los puntos que los sociólogos rurales y otros investigadores han estudiado con esmero durante los últimos años. Algunos aspectos de este problema han sido más cuidadosamente estudiados que otros. Muchos de estos estudios han sido exploratorios, dando como resultado, por lo tanto, descubrimientos puramente tentativos. A pesar de las muchas lagunas que existen en nuestros conocimientos actualmente, también existe la necesidad de reunir e interpretar los resultados de los varios estudios para uso de los líderes y agencias agrícolas.

El propósito principal de esta publicación es dar a conocer el proceso mediante el cual se aceptan las ideas. Este proceso de difusión será tratado desde tres diferentes puntos de vista:

1. Las etapas por las cuales pasa un individuo desde que conoce una idea hasta que la adopta, y los medios que son más efectivos durante las diferentes etapas.

2. Algunas influencias circunstanciales y de grupo que determinan la adopción.

3. Algunas de las características de los agricultores y su relación con el tiempo que estos se tardan para aceptar las nuevas ideas.

ETAPAS DEL PROCESO DE ACEPTACION

La aceptación de una nueva idea constituye un proceso complejo que implica una sucesión de consideraciones y acciones. Generalmente, las decisiones se hacen después de múltiples contactos con las diferentes vías de comunicación. Estos contactos se hacen durante un cierto período de tiempo. Por ejemplo, el promedio de tiempo que transcurrió desde la introducción o conciencia hasta la adopción de la idea de sembrar el maíz híbrido en Iowa fue de 7 años. La adopción de las demás semillas híbridas se ha efectuado con más rapidez.

Los cambios relacionados con nuevos métodos y prácticas requieren, normalmente un período más largo. Sin embargo, una vez que se ha introducido una idea y que se ha iniciado el proceso en la comunidad, se encuentran individuos en todas las etapas del proceso de aceptación.

Este proceso puede dividirse en las cinco siguientes etapas:

1.- Introducción o Conciencia: Esta es la etapa en que el individuo se da cuenta de que existe la idea o práctica pero tiene pocos conocimientos sobre ella.

2.- Interés: Durante esta etapa el individuo desarrolla su interés por la idea, busca más informes sobre ella y pone sus méritos a consideración.

3.- Evaluación: Durante esta etapa el individuo hace la aplicación mental de la idea y estudia sus méritos en relación con su propia situación. Obtiene más información sobre la idea y decide si debe ensayarla o no.

4.- Ensayo: Aquí, el individuo pone realmente la idea en práctica, generalmente en pequeña escala. Su interés es el de cómo aplicar la práctica; las cantidades, tiempo y condiciones para la aplicación.

5.- Adopción: Esta es la etapa de la aceptación que conduce al uso continuo de las nuevas prácticas e ideas.

Una parte integral del proceso de aceptación es la comunicación de la información durante las diferentes etapas. La información se comunica mediante diferentes vías que pueden, generalmente, clasificarse de la siguiente manera:

1.- Medios de comunicación para las masas (periódicos, revistas, radio, televisión y cartas circulares).

2.- Vecinos y amigos

3.- Comerciantes y sus agentes

4.- Contactos directos con las agencias agrícolas (trabajadores profesionales de Extensión, Servicio de Conservación de Suelos, Programa de Conservación Agrícola y la Agricultura Vocacional).

EL PROCESO DE DIFUSION

En la Etapa de Conciencia o Introducción.

En esta etapa el individuo conoce muy poco sobre la idea fuera del hecho de que esta existe.

Más gente se da cuenta de las nuevas ideas mediante los medios de comunicación para las masas que a través de cualquier otra vía. Esta aseveración cuenta con el apoyo de estudios hechos en diferentes partes del país. Algunos estudios, tales como el del maíz híbrido en el Estado de Iowa, demuestran que los agentes comerciales juegan un papel importante en la creación de conciencia sobre nuevas ideas en relación con los productos comerciales. Los vecinos y amigos son también creadores de conciencia importantes en cuanto a nuevas ideas entre los grupos de bajo nivel económico y social.

Otros estudios revelan que las agencias de gobierno tales como el Servicio de Extensión y otras ocupan el segundo lugar en importancia entre los medios de dar a conocer la existencia de una idea.

Es durante esta etapa que los medios de comunicación para las masas demuestran su mayor eficacia. Es evidente que para la mayoría, los medios de comunicación para las masas tienen menor importancia como fuentes de información después de que el individuo se ha hecho conciente de la idea.

En la Etapa de Interés

Durante esta etapa, el individuo obtiene información general sobre la idea. Los medios de comunicación para las masas siguen siendo importantes como fuentes de este tipo de información. Estos medios proporcionan información que es oportuna y fácilmente asequible de una gran variedad de fuentes. Muchos dependen de las agencias agrícolas como fuentes de información durante esta etapa, mientras otros dependen de sus vecinos y amigos. Las agencias pueden proporcionar los resultados obtenidos en las estaciones experimentales. Los agricultores que se mantienen en contacto con otras fuentes de información son también un factor importante en el estímulo de las nuevas ideas y prácticas. Aquellas vías de comunicación que proporcionen información general, que la población rural acepte como verídica, son las que tienen mayor influencia durante esta etapa.

En la Etapa de Evaluación

Durante la etapa de evaluación el posible adoptador de la idea, la evalua en término de sus propios recursos. Estudia sus aspectos económicos en relación con la tierra, la mano de obra, el capital, y los ingresos netos. Fuera de los valores económicos hace también una apreciación de la idea desde el punto de vista de su preferencia personal en cuanto a empresas y actividades, los recursos, propósitos e intereses de su familia, y los efectos que la idea pueda tener sobre sus relaciones con sus vecinos y amigos.

Los estudios hechos al respecto demuestran que cuando las personas están evaluando una idea para su propio uso, normalmente, consultan a sus vecinos y amigos porque respetan las opiniones de los demás.

Los que adoptan las ideas con rapidez tienden a depender de las agencias agrícolas durante esta etapa. Los agricultores durante esta etapa, generalmente, buscan fuentes de información que ellos consideran fidedignas. Esto significa que las fuentes son aquellas con las cuales ellos tienen contacto personal, es decir, los vecinos y amigos.

Estas fuentes han probado ser muy hábiles en cuanto a considerar las nuevas ideas dentro de las condiciones locales. Las razones de la aparente falta de importancia que tienen los medios de comunicación para las masas y los agentes comerciales durante esta etapa y otras posteriores en el proceso de la aceptación son las siguientes: (a) La información que se obtiene mediante estas vías es muy general en su contenido; (b) El probable aceptador de las nuevas ideas desconfía de algunos medios de comunicación para las masas porque cree que la información proveniente de ellas está adaptada a los intereses comerciales de quienes las controlan.

En la Etapa del Ensayo

Esta es la etapa durante la cual el agricultor comienza a prepararse para ensayar la nueva idea y, por tanto, le interesa conseguir información sobre cómo y cuándo hacerlo. Siempre que es posible la nueva idea o técnica se ensaya en pequeña escala, por ejemplo, 20 o 30 kilogramos de maíz híbrido se siembran el primer año; los fertilizantes se aplican en pequeñas parcelas, etc. Durante esta etapa las agencias agrícolas, los vecinos y amigos adquieren mayor importancia como fuentes de información. Para poder obtener la información detallada sobre el cómo y el cuándo de la aplicación de una nueva técnica es necesario que la información fluya tanto de la fuente hacia el agricultor como del agricultor hacia la fuente. Algunas prácticas requieren ciertos conocimientos técnicos que normalmente los agricultores no tienen.

Los agentes comerciales son importantes proveedores de información durante esta etapa cuando los productos comerciales forman parte de la nueva técnica.

Las vías de comunicación para las masas tienen relativamente poca importancia como fuentes de información durante esta etapa.

En la Etapa de la Adopción

Esta es la etapa en que la idea ha sido completamente aceptada. El individuo se siente muy satisfecho con el uso de la nueva práctica bajo las condiciones existentes. El factor de mayor influencia en el uso continuado de cualquier práctica es la satisfacción personal del individuo con los primeros ensayos. El uso continuado también depende del éxito que el individuo tenga con esa práctica bajo condiciones variables.

Existe evidencia de que los aceptadores buscan la información para interpretar los resultados en relación con su propia situación. Es muy probable que esta información se la proporcionen sus vecinos, amigos y las agencias agrícolas.

Un buen conocimiento sobre los fracasos de las nuevas prácticas es un factor importante en la interpretación de los éxitos. Por ejemplo, el uso de la semilla de maíz híbrido ha sido a veces descontinuada porque algunos individuos habían estado sembrando variedades que no eran adaptables a esos climas y condiciones de suelos y, por lo tanto, sus resultados no fueron satisfactorios.

EL PROCESO DE DIFUSION VARIA CON LA CLASE DE CAMBIO

Existe una gran variedad en las clases de cambios que pueden hacerse en la agricultura. Estos son de una naturaleza tanto cualitativa como cuantitativa. Un ejemplo de un cambio cuantitativo es el de cambiar de no usar fertilizantes comerciales. Un ejemplo de un cambio cuantitativo sería el de variar las cantidades de los fertilizantes que se han estado usando. En algunos cambios, sin embargo, la distinción entre los cualitativos y cuantitativos no es fácil de percibir; por ejemplo, un cambio de un fertilizante de bajo análisis a uno de alto análisis.

El contenido de los cambios incluye : (a) el cambio en la cantidad del esfuerzo humano necesario; (b) el cambio en la cantidad de capital o material físico necesario; (c) cambios en las técnicas de manipulado y (d) cambios en la habilidad administrativa que se requiere para obtener el máximo de beneficio de la nueva idea. Considerando estos elementos, las prácticas agrícolas pueden clasificarse de la siguiente manera:

1.- Cambios en los materiales o equipo solamente, sin cambiar las técnicas u operaciones (ejemplo: una nueva variedad de semilla).

2.- Cambios en las operaciones existentes con cambios o sin ellos en materiales o equipo (ejemplo: cambio en la rotación de los cultivos).

3.- Cambios que incluyen nuevas técnicas u operaciones (ejemplo: siembras a contorno).

4.- Cambio total de la empresa (ejemplo: de cultivos a ganadería).

Esta clasificación de los cambios es muy útil para determinar la función de algunos medios de comunicación en cuanto a afectuar un cambio. Por ejemplo; las comunicaciones para las masas de una vía que operan solamente en una dirección (de la fuente hacia el agricultor) pueden ser suficientes para iniciar un cambio en cuanto a una variedad de semilla, mientras que para efectuar un cambio de siembra a surco recto al sistema de siembra a contorno, es necesario emplear una combinación de medios de comunicación que incluyan las comunicaciones personales de doble vía (tanto del agricultor a la fuente como de la fuente al agricultor).

La ventaja relativa del método nuevo sobre el método viejo de hacer las cosas es otro factor que afecta su aceptación. En términos de economía

esto equivale a la comparación de la productividad por unidad de inversión o sea la eficacia relativa de la nueva práctica. Cuanto mayor sea la eficacia de la nueva tecnología en relación con los buenos resultados, no solamente en forma de bienes económicos sino en otras formas de satisfacción, tanto mayor es la rapidez con que se acepta.

Otro aspecto de las nuevas prácticas que influye sobre el proceso de aceptación es la facilidad relativa con que estas pueden demostrarse y trasmitirse. Por ejemplo, la facilidad con que puede demostrarse la ventaja del maíz híbrido sobre las variedades de libre polinización, sin duda ha tenido gran influencia en su rápida aceptación. Por el contrario, la dificultad en demostrar las ventajas de los cultivos en franjas o de una nueva rotación de cultivos ha sido causa de que el proceso de aceptación de estas prácticas sea muy lento.

ALGUNAS CARACTERISTICAS PERSONALES Y SOCIALES RELACIONADAS CON LA ACEPTACION DE PRACTICAS

La adopción de prácticas agrícolas la determinan factores sociales, psicológicos y económicos. Las normas de la comunidad y las relaciones sociales constituyen las bases del ambiente general donde el proceso del cambio se lleva a cabo. Las diferencias individuales nos ayudan a comprender las variaciones que existen en cuanto a la adopción de prácticas dentro de la comunidad.

Variaciones de los Grupos y de la Comunidad.

En algunos grupos y comunidades la gente considera las ganancias monetarias y los beneficios materiales como el mayor de los valores, mientras que en otras este no es el caso. En algunas de estas comunidades se fomentan los cambios agrícolas y se tienen muchas esperanzas en ellos. El prestigio vá adjunto a la adopción de las nuevas ideas y técnicas. En otras comunidades o grupos se da mayor valor a la tradición y se le permite poca libertad al individuo para actuar fuera de las normas del grupo o de la comunidad.

Si la adopción de nuevas prácticas es contraria a las constumbres establecidas y tradiciones de la gente, el innovador puede caer en ridículo y perder prestigio.

El grado de aceptación de los cambios depende de los valores y expectativas del grupo y del grado de aceptación al cambio que puede esperarse en el individuo. Donde la gente se empeña por mantener las tradiciones de familia y los valores del pasado, los cambios ocurren muy lentamente. Por el contrario, en los lugares donde se da mayor importancia al individualismo y al éxito personal, los cambios ocurren con mayor rapidez.

La aceptación de los cambios también depende de la naturaleza del liderazgo y el orden dentro de la comunidad o grupo. En una comunidad, nadie estaba de acuerdo en apoyar un programa para la irradicación de la brucelosis en

los hatos de ganado lechero hasta que se logró convencer a un individuo de la comunidad. Este individuo logró influir sobre los demás agricultores y convencerlos a dar apoyo al programa. En este caso, el cambio se llevo a cabo mediante el líder del grupo. En la mayoría de las comunidades, un solo líder, normalmente, no goza de tal influencia. Siempre que existen líderes en las comunidades es preciso saber identificarlos y hacer uso de ellos. La influencia de los líderes informales es posiblemente mayor cuando los vínculos entre vecinos, la comunidad y la familia son fuertes.

El grado y la naturaleza de las relaciones sociales dentro de la comunidad es de mucha importancia en la difusión de las nuevas ideas y prácticas. Las organizaciones dedicadas a promover los cambios ayudan directa o indirectamente al proceso de difusión. Por el contrario, cuando las relaciones sociales se llevan a cabo entre familiares y mediante visitas y otras actividades informales, la tarea de efectuar un cambio es más difícil. La introducción de cambios puede romper las relaciones entre los miembros de una comunidad; por ejemplo, la introducción de maquinaria moderna hace que la ayuda mutua de trabajo entre ellos pierda importancia. Por lo tanto, la naturaleza de las relaciones sociales en la comunidad es un factor importante en el proceso del cambio.

El grado de limitación de las relaciones sociales dentro de la localidad es otro factor que afecta los cambios. Cuando más amplia sea la orientación social del individuo, tanto mayor es la probabilidad de que acepte las nuevas ideas. Puede que haya solamente pocos individuos que tengan contactos fuera de su comunidad, pero por su posición pueden tal vez influir sobre los demás vecinos. El hecho de que la mayoría no tengan relaciones sociales fuera de la comunidad no constituye un factor limitante en la difusión de las nuevas ideas mientras unos cuantos líderes si las tengan.

Las vecindades y los grupos de amigos facilitan el intercambio de información agrícola entre sus miembros. Existe evidencia de que ciertos grupos sociales obstaculizan la difusión de la información agrícola no dejándola salir fuera del grupo. Los miembros de las vecindades y de las agrupaciones de amigos confían mucho más en los demás miembros que en los extraños respecto a la información y consejos sobre la adopción de prácticas agrícolas. Esto se debe al alto grado de identidad que existe entre asociados afines.

Si la información proviene de personas que están bien informadas sobre las nuevas prácticas, los cambios se efectuan con más rapidez que cuando provienen de amigos quienes no necesariamente están bien informados. Las marcadas diferencias entre las capas sociales contituyen también un factor que afecta la difusión de la información agrícola que se trasmite mediante la vía personal. Por ejemplo, los agricultores arrendatarios de algunas zonas del país no reciben ideas nuevas de los grandes agricultores o hacendados debido a la falta de contacto que existe entre ellos. También sucede que los agricultores que trabajan en pequeña escala no se comunican con los que trabajan en gran escala. La estructura rígida de clases sociales perjudica la comunicación de ideas entre ellas.

Variaciones familiares e Individuales

Las decisiones dependen de las aspiraciones y capacidades de la familia agrícola. Las aspiraciones de la familia y del individuo se reflejan en sus propósitos, valores y medios de realización. Sus capacidades incluyen el conocimiento general agrícola y la destreza del operador y su familia en el manejo o administración de la finca. Estos están relacionados con tales factores como la edad, educación formal, el estado socio-económico y las relaciones sociales.

Cuanto más educación tiene un individuo, tanto mayor las probabilidades de que adopte las nuevas prácticas agrícolas. Aquellas que cuentan con una educación secundaria y más tienden a adoptar las nuevas prácticas más rápidamente que los de un nivel de educación inferior.

Los operadores jovenes tienden a ser más concientes en cuanto a las nuevas ideas y prácticas y su reacción es más favorable, pero no siempre están en condiciones de llevar a cabo sus planes. Esto puede ser debido a la escasez de capital o tierras disponibles o la falta de libertad para hacer decisiones.

La participación en organizaciones y cooperativas agrícolas en general está asociada con la pronta adopción de las nuevas prácticas agrícolas. La actitud favorable de la familia agrícola hacia la extensión y otras agencias educativas está positivamente relacionada con la aceptación de las prácticas agrícolas.

Los propósitos y valores del individuo y de la familia afectan las decisiones relacionadas con la adopción de las nuevas prácticas agrícolas por cuanto estas constituyen la motivación de la acción. Por ejemplo, el alto valor que se le atribuye a la seguridad, como se refleja en el hecho de poseer tierras libres de deudas y no querer usar capital prestado, se relaciona negativamente a la adopción de las nuevas prácticas. La gente que le dá mucha importancia a la seguridad prefiere usar el dinero para pagar las deudas de sus fincas. Por otra parte, las nuevas prácticas constituyen riesgos que las gentes, que da valor a la seguridad, no se atreve a tomar.

El alto valor de las realizaciones y satisfacciones individuales está positivamente relacionado con la adopción de las nuevas ideas y prácticas. Estas realizaciones y satisfacciones incluyen la educación formal para los miembros de la familia, comodidades para la vida moderna y recreación para la familia.

La actitud en cuanto a la participación de los miembros de la familia en las decisiones sobre el manejo de la finca está relacionada con la aceptación de los cambios. Por ejemplo, dentro del grupo de agricultores que adoptan rápidamente las nuevas prácticas están aquellos que tienen hijos mayores de 12 años que fomentan la adopción. Aquellas familias en que el padre comparte la propiedad de la finca con los hijos adoptan las nuevas prácticas con más rapidez que aquellas en que el padre es el único dueño y administrador de la finca.

SUCESION DE LAS INFLUENCIAS EN LA ADOPCION DE LAS PRACTICAS

Del tiempo en que se forma la idea hasta que se adopta generalmente, una serie de influencias se ponen en juego. Estas incluyen los diferentes medios de comunicar las ideas que se han discutido en la primera parte de este informe.

La importancia relativa de estos medios varía con las etapas del proceso de aceptación que se acaba de discutir. También, los adoptadores rápidos y los lentos dependen de diferentes vías de comunicación, especialmente durante las etapas de EVALUACION y ENSAYO.

Como puede verse en la página 13, la gente puede clasificarse en las siguientes categorías de acuerdo con la rapidez o lentitud con que adoptan las nuevas prácticas: innovadores, líderes formales de comunidad, líderes locales informales, los adoptadores lentos y los no-adoptadores.

Los Innovadores: son los primeros en adoptar las nuevas ideas. Son independientes en su modo de pensar y mantienen un gran número de contacto con diferentes fuentes. Se les conoce como "experimentadores" y como "gente que siempre está ensayando cosas nuevas". Rara vez se les menciona como personas a quien acudir para recibir consejos sobre agricultura. Ellos no son necesariamente líderes de vecindades o de comunidades. Tales personas no existen en todas las comunidades.

Los Líderes Formales de la Comunidad: no son los primeros en probar las nuevas ideas, pero sí de los primeros en usar las prácticas que han sido probadas en sus comunidades. No son personas que experimentan o ensayan con la idea que nunca han sido probadas, pero son muy rápidos en usar las que han sido probadas en sus propias condiciones.

Los líderes formales de la comunidad son normalmente los más grandes y más comerciales de los agricultores en sus zonas. Mantienen contactos directos con las agencias agrícolas, y pueden ser líderes en las organizaciones agrícolas. Tienden a tener un nivel más alto de educación y a leer más boletines, revistas y periódicos que el promedio de las personas en su comunidad. Particpan en organizaciones formales y tienen más relaciones sociales que la mayoría.

Los Líderes Locales Informales: son personas a quien la mayoría busca como fuentes de información e ideas en relación con las actividades agrícolas. No son necesariamente innovadores o adoptadores rápidos, pero adoptan las ideas más rápidamente que la mayoría de los que los buscan como fuentes de información. Se mantienen en contacto con las agencias agrícolas y con otros agricultores fuera de sus comunidades quienes ya han ensayado las ideas. Son muy semejantes a la mayoría en sus características personales y sociales, pero los demás siempre esperan que ellos tomen la iniciativa dentro de sus grupos. Su liderazgo está apoyado en la confianza de la gente de que es "sano y completo", y en la habilidad que demuestra en

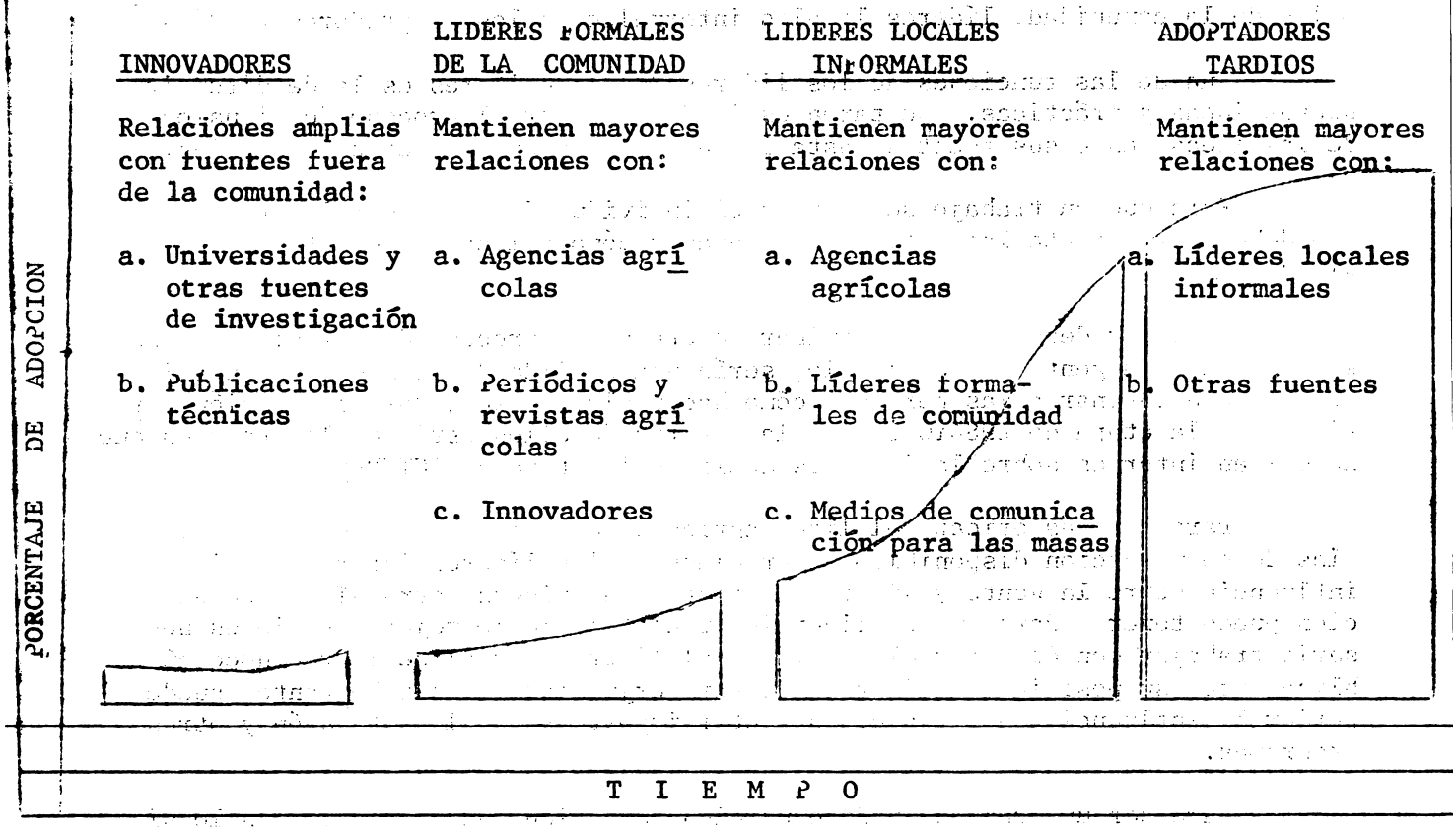
usar siempre el buen juicio. El individuo mantiene su posición de líder informal solamente mientras los demás consideren que posee esas atribuciones.

Estos líderes locales informales llamados también líderes de adopción son eslabones muy importantes en la cadena de las comunicaciones. Según las investigaciones, los agricultores reconocen a estos líderes informales como vecinos y amigos en vez de líderes, porque esto es lo que ellos significan para estas gentes. Sus compañeros tampoco los consideran como líderes. Su liderazgo no se establece mediante una elección, sino que se establece por actos que logran ganarle el respeto de los demás. Estos líderes informales no son siempre los que van en busca abiertamente de oficinas o posiciones en las organizaciones formales. Tampoco son necesariamente líderes voluntarios que se recomiendan ellos mismos y ofrecen sus servicios a los agentes agrícolas locales o al instructor de agricultura vocacional. Su liderazgo está orientado hacia aquellos que los siguen y no hacia aquellos que él considera como líderes.

Los Adoptadores Tardíos constituyen la mayoría de la gente de la comunidad que adoptan nuevas ideas. Este grupo depende primordialmente de los líderes locales informales para obtener información e ideas, aunque hay quienes se mantienen en contacto con las agencias agrícolas y conocen las ideas mediante las vías de comunicación para las masas. Los adoptadores tardíos son personas de un nivel cultural más bajo, participan menos en las actividades de la comunidad y son de más edad que los que adoptan rapidamente las ideas. Hay algunos que a pesar de que una práctica les puede ser útil nunca la adoptan. Estos tienen todavía menos educación y relaciones sociales que los adoptadores tardíos.

En toda comunidad siempre hay algunos a quienes la práctica no les es útil, y para quienes estas generalizaciones no tienen ningún valor.

GRAFICO N°1 SUCESION DE INFLUENCIAS EN LA ADOPCION DE PRACTICAS DENTRO DE UN AREA DETERMINADA



RESUMEN Y APLICACION

El aprendizaje y la adopción de las nuevas ideas requiere una sucesión de varias etapas. Estas etapas pueden clasificarse como: introducción o conciencia, interés, evaluación, ensayo y adopción. Las comunicaciones para las masas tienen su mayor efecto en las etapas de conciencia y de interés. Los vecinos y amigos son las fuentes de información más importantes durante la etapa de la evaluación. Durante la etapa de ensayo las agencias agrícolas y los vecinos y amigos son importantes. Los comerciantes y sus agentes constituyen fuentes importantes de información cuando durante la etapa de ensayo se usan productos comerciales. Existen también variaciones en los tipos de comunicaciones de acuerdo con la naturaleza del cambio que se desea efectuar. Las variaciones en el tiempo necesario para efectuar el cambio son determinados por factores del individuo, del grupo y de la comunidad. Estos factores determinan las decisiones de los agricultores al considerar estos las nuevas ideas y prácticas.

La adopción de una nueva idea sigue una sucesión de influencias desde el tiempo en que se forma la idea hasta que esta se convierte en una práctica aceptada. En este proceso de difusión las personas pueden clasificarse en diferentes tipos basados en el tiempo que estas se toman para aceptar las nuevas ideas o prácticas. La clasificación es la siguiente: innovadores, líderes formales de la comunidad, líderes locales informales, y los adoptadores tradíos.

Una de las funciones de los líderes de agricultores es la de difundir nuevas ideas y prácticas. Su tarea es la de acelerar el proceso de difusión de las ideas desde sus fuentes hasta llegar a que puedan hacer uso de ellas.

Para que su trabajo sea eficaz el individuo debe conocer las técnicas que debe usar durante las diferentes etapas y cómo aplicarlas con toda efectividad.

El líder debe saber determinar la etapa del proceso de difusión en que se encuentra su gente. Por ejemplo, sería una pérdida de tiempo y de energía dedicarse a enseñar a las personas cómo hacer algo, o sea, dar información pertinente a la etapa de ENSAYO cuando la mayoría de ellos están en la etapa en que necesitan informes sobre la idea, es decir en la etapa de INTERES.

Para ser más eficaz, el líder agrícola debe saber como usar todas las vías de comunicación disponibles. Por ejemplo, los líderes informales tienen influencia sobre la gente y ciertos contactos que ninguna otra vía de comunicación puede tener. Para que el líder informal trabaje lo mejor posible es necesario trabajar con él informalmente. Si al líder informal se le reconoce públicamente, su posición de líder puede ser perjudicada y, por lo tanto, puede perder la influencia que lo hace un factor importante en la extensión y otros programas.

Para ser un trabajador de educación, uno tiene que conocer bien lo siguiente:

a. La naturaleza del proceso de aceptación
b. Los valores y aspiraciones de la gente con quien se tiene que trabajar.
c. Las relaciones de los grupos formales e informales dentro de la zona en que se trabaja.
d. La disponibilidad y el uso más apropiado de las comunicaciones para las masas.
e. La sucesión y las relaciones de las influencias en la aceptación de las nuevas ideas.

Además de conocer bien el uso de las diferentes vías de comunicación para lograr la adopción de prácticas, los educadores deben conocer las constumbres, valores y aspiraciones de la gente con quien ellos trabajan. Los cambios se aceptan cuando sirven de apoyo para estos valores y aspiraciones. Por lo tanto, es muy importante demostrar cómo y hasta qué grado esto sucede. A los agricultores que sienten gran seguridad en poseer sus fincas libres de deudas hay que demostrarles cómo la adopción de nuevas y mejores prácticas contribuirá a este fin. A los que dan gran valor a las conveniencias materiales puede demostrárseles que la adopción de nuevos métodos agrícolas les ayudará a obtener estas conveniencias.

Finalmente la persona que trata de acelerar el proceso de aceptación de las nuevas ideas y prácticas debe estar bien enterada del proceso total y de la sucesión de influencias en las diferentes partes del proceso. Es necesario entrelazar lo impersonal con lo personal y lo técnico con lo que no es técnico. En este sentido, efectuar un cambio es un arte que requiere sensibilidad en las muchas fases de este proceso; también requiere la habilidad de hacer el uso más efectivo de los varios medios de ejercer la influencia para lograr la aceptación.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°48

BASES PARA UNA POLITICA AGRARIA Y DE ABASTECIMEINTO PARA COLOMBIA

Por:
Alberto Franco

Bogotá, Setiembre 1.968

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 publi

BASES PARA UNA POLITICA AGRARIA Y DE ABASTECIMIENTO PARA COLOMBIA

Alberto Franco*

Este trabajo plantea los que pudieran ser los objetivos generales de la política agraria y de abastecimiento urbano en Colombia. Para aplicar esa política se identifican 1) medios o instrumentos en el campo de los incentivos, las inversiones y los servicios públicos; 2) las áreas geográficas en donde debería concentrarse la aplicación de esos métodos. 1/ Inicialmente se hace un intento de diagnóstico general de la agricultura colombiana y se establecen algunas premisas de política general sobre las cuales se asienta el análisis que aquí se presenta.

Características y problemas de la agricultura colombiana

La agricultura es el principal sector de la actividad económica colombiana. Produce cerca de una tercera parte del Producto Bruto Interno ($16.500 millones de un total de $52.700 en 1964) 2/; ocupa la mitad de la población activa (2.300.000 de un total de 4.600.000 en 1959) 3/; y dos de sus productos, el café y el banano, generan tres cuartas partes de las divisas ($343 millones sobre un total de 455 millones de dólares en 1962). 4/

La agricultura colombiana, como anota Currie 5/ presenta variaciones considerables no sólo en la clase de cultivos obtenidos -desde cultivos tropicales a cultivos de páramo- sino también

---

* Economista Agrícola del Centro Interamericano de Reforma Agraria, Bogotá.

1/ La selección de objetivos, medios de ejecución y áreas geográficas entre varias alternativas posibles se debe a la necesidad de concentrar los recursos escasos del sector público para producir un impacto mínimo que no se conseguiría mediante la dispersión total tratando de atender todos los problemas en toda la nación.

2/ Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas, Cuentas Nacionales, Bogotá, 1966

3/ Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Plan General de Desarrollo Economico y Social, Bogotá, 1962, p.66

4/ Dane, Anuario de Comercio Exterior de 1961, Bogotá, 1963, pp. V-VI; Dane, Boletín Mensual de Estadística, No. 144, Marzo 1963, p. 64

5/ Currie, L., Acceleranting Development, N. York: McGraw-Hill, 1966, p. 154

en los métodos de producción usados y en los sistemas de relación del hombre con la tierra. La mayoría de las explotaciones son de tamaño pequeño, pero la mayoría del área en fincas está en unas pocas propiedades extensas.

De los 114 millones de hectáreas de extensión del país, 27 millones están incorporados a actividades agropecuarias. De esos 27 millones, cerca de 15 millones están en pastos y más de 6 millones en bosques y montes. Se estima que en la parte poblada del país (regiones Andina y Caribe) 1/, las tierras cultivadas en agricultura y ganadería ocupan las siguientes extensiones en Hás. 2/.

	Agricultura	Pastos
Región Andina	4.000.000	6.200.000
Región Caribe	800.000	3.700.000

Algunos problemas socio-económicos de la agricultura colombiana que no son necesariamente generales, pero que podrían localizarse geográficamente serían los siguientes:

- bajos niveles de empleo y de ingreso, que determinan bajos niveles de consumo de productos agrícolas e industriales por los agricultores (o sea bajos niveles de vida);
- concentración de recursos (tierra, aguas, capital) y de ingresos;
- lento crecimiento y altos costos en la producción de ciertos renglones alimenticios e industriales (lo cual determina precios altos para los consumidores, necesidad de importación de productos agrícolas y oportunidades perdidas de exportación);
- sistemas ineficientes de transporte de la producción;
- mercadeo ineficiente de la producción que se manifiesta en: 1) márgenes amplios de variación estacional de precios y 2) conservación inadecuada de varios productos.

Así, por ejemplo, se ha estimado que de una población rural de 7.800.000 personas en 1960, un poco mas de 5.200.000 correspon

---

1/ La región Andina aloja cerca del 80 por ciento de la población y la Caribe cerca del 17 por ciento. Véase: CIDA, Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola: Colombia, Washington: Unión Panamericana, 1966, p. 28

2/ Ibid, pp. 18-19

den a minifundistas y trabajadores sin tierra, 1/ que estan ocupados solo parcialmente durante el año y reciben ingresos por debajo del promedio nacional. Puede estimarse también que en los últimos años se agregan a la fuerza de trabajo rural unas 14.000 familias cada año. 2/

Además, se calcula que el 5.5 por ciento de los propietarios son dueños del 71.4 por ciento de la tierra. 3/ Esta concentración en la propiedad de la tierra se manifiesta también en una concentración del crédito oficial (52 por ciento del monto total es recibido por el 10 por ciento de los usuarios 4/) y en la concentración del disfrute de aguas, ya que el 50 por ciento del área bajo riego pertenecen a propiedades mayores de 200 hectáreas 5/.

Por otra parte, la producción de varios de los artículos alimenticios de consumo básico crecen a tasas inferiores a 4 por ciento por año, lo que impide mantener los niveles de consumo por persona o bien elevar los niveles nutricionales del grueso de la población. En muchos de los productos alimenticios, las materias primas y cosechas de exportación, la productividad es baja compada con la productividad alcanzados en otros países. (Cuadro 1). Por ejemplo, con relación a América Latina como en todo, la productividad del cultivo del algodón es de menos de un tercio. También es baja la productividad de cultivos como el arroz, el maíz, la papa y el trigo. La tasa de extracción de ganado vacuno es la mitad de la tasa respectiva en Argentina.

Las deficiencias en la comercialización pueden medirse en términos de la escasa densidad de vías de comunicación en el campo, 6/ las variaciones estacionales de precios agrícolas, así como la falta de capacidad de almacenamiento. Con relación a la capacidad instalada en 1964, el déficit de bodegas y de silos en Colombia era de 120.000 toneladas de granos. 7/

1/ CIDA, op. cit. p. 396-398

2/ Contraloria General de la República, Anuario General de Estadística 1945, Bogotá, 1946 p.36; CEPAL, Suplemento Estadístico No. 6, Nov. 1961, p. 10

3/ CIDA, op.cit. p. 75

4/ Fernández C.A., La Estructura del Crédito Agrícola en Colombia, Bogotá: STACA, 1962, pp.41-42

5/ CIDA, op.cit. p. 180

6/ Colombia aparece en las estadísticas disponibles con una red de carreteras de una densidad de 15 kilómetros por 1.000 millas cuadradas. Esta es una de las cifras más bajas de América Latina, solo superior a la densidad en Bolivia y Honduras. Véase: Teichert, P.C.M., Revolución Económica e Industrialización en América Latina, México: Fondo de Cultura Económica, 1963 p.504

7/ INA, Feasibility Study for the Enlargment of INA'S Grain Storage Capacity, Bogotá: ILMA, 1964, p. 38

Cuadro 1. Productividad de distintos cultivos y del ganado bovino en Colombia y Latinoamérica.

Cultivo	Productividad en Colombia 1/	Productividad en Latinoamérica 2/
	Kgms/ha	
Algodón	1187	4200
Arroz en cáscara	2008	3030
Maíz	1237	1770
Papa	7100	11710
Trigo	889	1410
	por ciento	
Tasa de extracción del ganado 3/	13.0	18.2 4/

1/ ACIA, "El Desarrollo de la Agricultura en Colombia 1959-1965", Agricultura Tropical, 21 (II), Nov. 1965 pp. 614-734

2/ FAO, Production Yearbook 1964, Rome, 1965, p. 38

3/ Representa la proporción de animales usados para degüello y exportación sobre la población total. Fuente CEPAL, FAO, La Ganaderia en América Latina I, Colombia, México, Uruguay, Venezuela; Mexico 1961, pp.22-61

4/ Se refiere al promedio de Argentina y Uruguay.

Soluciones a los problemas: objetivos de la política agraria.

La política agraria se considera aquí como un segmento de la política general del país. Esta política general persigue ciertos objetivos que en el caso de Colombia se supone que serían aproximadamente: 1/

- el mantenimiento de altos niveles de empleo en la agricultura (por su baja relación capital/hombre), mientras los sectores no agrícolas pueden absorber productivamente la población no empleada o sólo parcialmente empleada en la agricultura; 2/
- la atención al problema de la redistribución de ingresos y recursos productivos;
- la asignación preferente de recursos a los sectores de mayor producrividad como la industria fabril y la minería;

1/ Véase: "El pensamiento económico y social del Presidente electo de Colombia", Desarrollo, 1(3), Junio 1966, pp. 7-10

2/ Lleras R. C., Tierra, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1962 p. 39

-el mantenimiento de precios estables o ligeramente decrecientes de los productos agrícolas para los consumidores.

Estas consideraciones de política general, unida a los problemas del sector agrário planteados inicialmente, sugeririan una política agraria con objetivos múltiples, que pueden localizarse regionalmente en áreas geográficas diferentes. Esos objetivos pudieran ser:

-aumento de la capacidad de empleo rural y aumento de los ingresos agrícolas;

-redistribución de recursos productivos;

-aumento de la producción de ciertos artículos de consumo interno y externo.

Los dos primeros objetivos tendrian aplicación mayormente en regiones de agricultura tradicional. El tercero en regiones de agricultura comercial.

Esta política agraria para el sector rural debe conjugarse con una política de abastecimiento para el sector urbano cuyo objetivo pudiera establecerse como de:

- oferta de productos alimenticios y materias primas a precios favorables a los consumidores.

El aumento de la capacidad de empleo sería un medio de aumentar los ingresos y la capacidad de consumo, a la vez que unida a una política de redistribución de recursos, tendería a reducir las tensiones sociales y la migración "excesiva" a las ciudades.

El aumento en la producción de ciertos artículos de consumo interno y externo favorecerían el desarrollo industrial por la reducción de los precios de materias primas y alimentos (con lo cual el consumidor aumenta la demanda efectiva por artículos industriales y servicios). El aumento de la producción de los pocos productos agrícolas con posibilidades de exportación incrementaria las divisas disponibles para la adquisición de bienes de capital no fabricados en el país.

Medios para la aplicación de la política agraria

1. Política de aumento de la capacidad de empleo y aumento de ingresos.

Esta política debe orientarse preferentemente hacia aquellas áreas geográficas en donde, debido a la concentración de agricultores sin tierra y de aparceros, lo pequeño de las explota

ciones, los niveles de empleo y por ende de ingresos más reducidos. En forma tentativa pudieran localizarse esas áreas 1/ en las siguientes "zonas" (según la denominación del Instituto Agustín Codazzi):

Alto Chicamocha
Pasto
Ipiales
Cáqueza
Sabana de Bogotá
Lengupá-Garagoa (Boyacá)
Bolívar (Cauca-Nariño)

y en municípios como los de:

Palomino (Bol.)
Simití (Bol.)
Tierralta (Córdoba)
Santa Marta
Codazzi
Aracataca
Ciénaga
Río de Oro
Valledupar

en donde, la superfície explotada por los colonos hace una proporción alta de la superfície de cada município. 2/

Los medios de política agraria a aplicar en este caso consistirían por lo menos en:

a. Redistribución de tierras, 3/

(1) in situ para los aparceros y colonos 4/

1/ CIDA, op.cit. p. 88

2/ DANE, Censo Agropecuario 1960, Resumen Nacional, Bogotá, 1962 pp. 27-64

3/ El primer efecto de la redistribución de tierras es el traspaso de renta a trabajo-administración del nuevo operador.

4/ Un porcentaje alto de aparceros en Colombia se localiza en áreas cuya producción principal es el tabaco, que es un cultivo deficitario al nivel nacional y que parece tener posibilidades de exportación. Dada esta situación de oferta deficitária, las posibilidades de aumento de precios por el producto y de ingresos para los beneficiarios será más "segura".

(2) en propiedades vecinas mal explotadas para minifundistas. 1/ 2/

b. Fijación y operación efectiva de sistema de precios de sustentación a través del establecimiento, en las áreas geográficas afectadas de (1) almacenamiento adecuado, (2) garantías ("warrants") descontables en el sistema bancario para la producción almacenada.

c. Crédito supervisado que incluya asistencia técnica (semillas mejoradas y fertilización, por ejemplo) y apertura de vías de comunicación.

d. Educación primaria y vocacional.

e. Programas de defensa de recursos naturales.

f. Organización Campesina.

Dada la existencia de un contingente de familias sin tierra propia y minifundistas aproximadamente de un millón, las metas anuales de beneficiarios estarían entre 50,000 a 100,000 familias posiblemente (suponiendo un tiempo de 10 años para ejecutar el total del programa).

2. Política de redistribución de recursos y de ingresos

Esta política debe orientarse preferentemente hacia aquellas áreas geográficas en donde es mayor la concentración de recursos de tierra, aguas y crédito, y en donde esos recursos no están siendo usados en forma muy eficiente. Ejemplos tentativos de estas áreas geográficas serían: 3/

1/ En varias de las áreas minifundistas se concentra parte importante de la producción de trigo, que es cultivo deficitario al nivel nacional. Esta circunstancia, como en el caso del ítem No. 4 de la página anterior, aumentaría las posibilidades de asegurar incrementos de ingresos a los beneficiarios. Además, si las tierras a distribuir incluyen partes altas en ellas puede extenderse la explotación ovina, para cuya producción hay mercados nacionales insatisfechos actualmente.

2/ Los programas de reforma agraria, entonces, deberían concentrarse en áreas de aparcería y minifundio a expensas de los costosos programas actuales de habilitación de tierras en áreas nuevas poco pobladas como son los de la Costa Atlántica.

3/ CIDA, op.cit. p. 181.

Vega de Subachoque y otras partes de la Sabana de Bogotá
Saldaña
Cereté
Valle de Sogamoso
Partes del Valle del Cauca

Se requieren estudios adicionales para precisar mejor la ubicación geográfica de estas y otras áreas de latifundio con capacidad productiva pero usadas insuficientemente.

Los medios de política agraria a usar serían por lo menos,

a. La redistribución de tierras y aguas

b. La redistribución del crédito, a través de la Caja Agraria y los Bancos oficiales y privados, ampliando los préstamos en las áreas geográficas respectivas.

c. Asistencia técnica y apertura de vías de comunicación

d. Tributación agrícola

e. Organización campesina.

Los beneficiarios de estos programas deberían ser arrendatarios, ocupantes y peones agrícolas, así como minifundistas de áreas vecinas.

Las metas cuantitativas de este programa en cuanto a la redistribución de tierras y aguas hacen parte de las fijadas en el caso de la política de aumento de los niveles de empleo y de ingreso. En cuanto a la redistribución del crédito, una meta cuantitativa (entre varias alternativas), podría ser el proveer un porcentaje de monto del crédito en relación al valor de la producción agropecuaria del área, en las áreas afectadas, similar al promedio de esa relación en el país como un todo. 1/

3. Política de aumento selectivo de la producción agrícola

Esta política debe orientarse preferentemente hacia: (1) el aumento de producción de cultivos alimenticios deficitarios, (2) el fomento de la producción de materias primas y (3) el fomento de la producción de renglones de exportación, en aquellas áreas geográficas en donde se conjugen factores favorables en el campo ecológico, de infraestructura, localización y admi-

---

1/ Por ejemplo, al nivel nacional el valor del crédito agropecuario en 1960 correspondió al 22% del valor de la producción agropecuaria. Véase: Fernández, C.A., La Estructura del Crédito Agrícola en Colombia, Bogotá: STACA, 1962, pp. 41-42

nistración de empresas. Aceptando en principio que los cultivos alimenticios y materias primas deficitarios para el consumo nacional han sido aquéllos cuyo crecimiento en los últimos años está por debajo del aumento de la población (3% año aproximadamente), esos cultivos serían: 1/

ganado vacuno (carne)
trigo
ganado ovino (lana)
ajos y cebollas
arroz
frijol
maíz
papa
yuca
caucho
palma africana, soya (copra)
tabaco

Los cultivos y actividades con posibilidades de mercado externo serían (como hasta ahora): 2/

café
carne
azúcar
banano
pesca
maderas
algodón

Ejemplos tentativos de áreas geográficas en donde debería concentrarse el fomento de estas actividades serían: 3/ .

- La Sabana de Bogotá en el caso de hortalizas, papa y trigo; Ipiales y Pasto en el caso de papa y trigo.
- Los llanos del norte y centro del Tolima, Huila, Cereté, Repelón, Montería, Valledupar, Aracataca y Codazzi, en la producción de algodón.
- Zonas de Bolívar, Santander, Magdalena y Boyacá en la producción de tabaco.

1/ Adaptado de CIDA, op.cit. pp. 43, 53

2/ DANE, Anuario de Comercio Exterior, Bogotá, 1964

3/ Adaptado de CIDA, op.cit. pp. 44-51

- Zonas del Tolima, Magdalena y Valle del Cauca en la producción de arroz.

- Quindío en la producción de café.

- Valle medio del Cauca en la producción de azúcar.

- La Dorada, Honda, San Jorge (Bajo Cauca) 1/ Villavicencio, partes de la Costa Atlántica en la explotación de ganado.

Los medios para aplicar la política de aumento selectivo de la producción agrícola serían:

a. Fijación de precios de sustentación, en el caso de productos para consumo doméstico (que sería más nominal que real, dada la "escasez" de producción de los artículos afectados).

b. Adecuación de tierras cercanas a centros de consumo.

c. Imposición tributaria progresiva para fincas y haciendas explotadas a niveles por debajo de las medias de productividad regional.

d. Ayuda a las entidades gremiales y estatales (Fondos Ganaderos, por ejemplo) en forma de asistencia técnica compartida con las entidades y facilidades para la provisión de insumos. En el caso de la pesca, establecimiento de un organismo con fondos privados y públicos para su explotación, fomento y control.

e. Subsidio de exportación para posibles excedentes de producción y sistema cambial favorable para "nuevos" artículos de exportación.

f. Investigación y extensión agrícola.

g. Disponibilidad de insumos.

Las metas anuales de esta política intentarían, en el caso de los productos deficitarios al nivel nacional, un aumento de la producción a tasas alrededor de 4 por ciento 2/ (un poco más del

---

1/ Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Evaluación del Programa General de Desarrollo Económico y Social de Colombia, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, S.F. p. 45

2/ Esta es la tasa de crecimiento del producto agrícola fijada en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de Colombia. Véase, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, op.cit. p. 3

aumento de la población para dejar un margen para el mejoramiento del consumo y el mantenimiento de precios favorables para el consumidor). En el caso de los productos de exportación, dada las fluctuaciones del mercado internacional, una "guía" sería "repetir" las tasas de crecimiento de exportación de años anteriores.

4. Política de abastecimiento urbano de productos "esenciales".

Esta política debe orientarse preferentemente a la estabilización de los precios de los productos alimenticios básicos como el fríjol, la papa, el maíz, el arroz, el trigo y la carne, en aquellas áreas de mayor concentración populacional del país, como por ejemplo:

Bogotá y sus municípios vecinos
Medellín y sus municípios vecinos
Cali- Palmira - Buga
Barranquilla - Cartagena - Santa Marta - Ciénga - Fundación
Manizales - Pereira - Cartago - Armenia
Bucaramanga - Barrancabermeja - Pamplona - Cúcuta
Ibagué - Girardot

Cómo medios para la aplicación de la política de abastecimiento deben considerarse:

a. Ampliación de silos y bodegas de almacenamiento del INA y establecimiento de frigoríficos (con participación de capital privado) 1/

1/ En realidad ya están establecidos canales de "mercadeo" semi oficiales y privados para buena parte de la producción agrícola colombiana. El café es comercializado por Federacafé; la Federación Nacional de Algodoneros manipula fibra, semilla de algodón, ajonjolí y soya. La Federación Nacional de Arroceros exporta arroz en caso de superproducción (aunque no compra ni vende en el mercado nacional). Malterías Unidas organiza la producción de cebada por contrato. Algunas fábricas de aceites y conservas ofrecen contratos a los productores. Maizena en el Valle del Cauca ha establecido precios de garantía a productores de maíz. Véase: Instituto Latinoamericano de Mercadeo Agrícola, Problema de Abastecimiento de Productos Agrícolas Básicos en Colombia, Bogotá, 1964, pp. 8-9

b. Establecimiento de mercados mayoristas libres (con sistemas de subasta) para la adquisición de los productos que llegan del campo sin intervención oficial

c. Ampliación de la red de tiendas propias y autorizadas del INA, mayormente en barrios de bajos ingresos.

d. Fortalecimiento (mediante crédito y legislación adecuada) de instituciones privadas como supermercados, cooperativas de consumo e industrias de transformación de productos agrícolas (estas instituciones mejoran el proceso de comercialización ya que permiten un control más efectivo de regulaciones transitorias de precios; ofrecen mercados estables para los productores; a veces pueden facilitar crédito para la producción; mejoran las calidades, y en algunos productos tienen menores márgenes de comercialización).

Las metas cuantitativas anuales de esta política pueden establecerse sólo en forma muy aproximada, debido a lo precario de los datos sobre producción y al amplio rango de posibilidades en la efectividad de los programas de precios mínimos.

En relación a la capacidad adicional de almacenamiento de granos se ha estimado que INA debería tener una capacidad total para cerca de 158,000 toneladas métricas de granos en 1966 y 165.000 en 1967, además de 24.000 m^2 de bodegas. 1/ Con relación a la capacidad instalada en 1964, esto implica un aumento para un poco más de 120,000 toneladas de granos. 2/ No se tienen datos sobre capacidad adicional necesaria para almacenar y conservar productos como la papa y la carne. Tampoco existen datos sobre el número actual de tiendas de expendio del INA, mas las tiendas autorizadas, ni sobre el número de ellas que se consideraría "necesario" para una operación adecuada del programa de sustentación de precios.

Consideraciones finales

En este trabajo se han planteado algunas consideraciones sobre la política agraria y de abastecimiento para Colombia y los medios para su implantación. Se sugieren líneas generales de política como las siguiente: (1) aumento de empleo y de ingresos

---

1/ INA, Feasibility Study... op. cit. p. 38

2/ Ibid, pp.2, 11. La capacidad de almacenamiento del INA en principios de 1964 permitía absorber sólo un 2-3% de la producción de maíz, fríjol, arroz y trigo. Se estima que para un efectivo sistema de sustentación de precios tendría que absorber un 20% de esa producción.

BASES TECNICAS Y ADMINISTRATIVAS PARA UN PLAN AGRARIO INTEGRAL

PROBLEMAS	MAGNITUD DE LOS PROBLEMAS	SOLUCIONES (OBJETIVOS DE LA POLÍTICA AGRARIA)	MEDIOS AGRARIOS PRINCIPALES	REGIONES (EN DONDE APLICAR LOS MEDIOS)	ACTIVIDADES A FOMENTAR
OS NIVELES DE LEO Y DE INGRESO	-UN MILLÓN DE FAMILIAS RURALES -14,000 FAMILIAS QUE SE AGREGAN CADA AÑO A LA FUERZA DEL TRABAJO RURAL	AUMENTAR LOS NIVELES DE EMPLEO Y DE INGRESOS	-REFORMA AGRARIA -COLONIZACIÓN -EDUCACIÓN PRIMARIA Y VOCACIONAL -CRÉDITO SUPERVISADO -ORGANIZ.CAMPESINA -SUSTENTACIÓN DE PRECIOS -DEFENSA RECURSOS NATUR.	-REGIONES DE MINIFUNDIO Y APARCERIA -REGIONES DE SUELOS ADECUADOS CON ALGUNA INFRAESTRUCTURA	-CULTIVOS ALIMENTICIOS BÁSICOS -SEG.REGIONES: HORTALIZAS OVINOS TABACO TRIGO CERDOS
ENTRACIÓN DE RSOS (TIERRA, ,CRÉDITO) E INGRESOS	-EL 5.5% DE LAS FINCAS OCUPAN EL 70% DEL ÁREA (Y LOS MEJORES SUELOS) -EL 52.0% DEL VALOR DE LOS CRÉDITOS EL 10% DE LOS PRESTATARIOS	DISMINUIR LAS DIFERENCIAS EN LA POSESIÓN DE RECURSOS Y DE INGRESOS	-REFORMA AGRARIA -LEGISLACIÓN SOBRE AGUAS -TRIBUTACIÓN AGRÍCOLA -ORGANIZACIÓN CAMPESINA -PROGRAMACIÓN DEL CRÉDITO -EDUCACIÓN TÉCNICA	REGIONES DE LATIFUNDIO	-CULTIVOS ALIMENTICIOS BÁSICOS -SEG.REGIONES: FRUTALES CERDOS GANADERÍA
A PRODUCCIÓN Y DUCTIVIDAD DE ÍCULOS DE CON- O POPULAR;BAJA DUCTIVIDAD DE ERIAS PRIMAS RTÍCULOS DE ORTACIÓN	-CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN DE ARTÍCULOS DE CONSUMO INFERIOR A 4% -ÍNDICES DE PRODUCTIVIDAD POR DEBAJO DE PROMEDIOS INTERNACIONALES	-AUMENTAR LA PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD -DIVERSIFICACIÓN	-INCENTIVOS TRIBUTARIOS -ALMACENAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN (PROCESAMIENTO) -ADECUACIÓN DE TIERRAS -EDUCACIÓN UNIVERSITARIA -INVESTIGACIÓN -EXTENS. -DEFENSA DE REC.NAT. -SUSTENTACIÓN DE PRECIOS -DISPONIBILIDAD DE INSUMOS	REGIONES MÁS APTAS PARA LA PRODUCCIÓN	SEG.REGIONES GANADERÍA ARROZ CAUCHO PALMA AFRICANA Y OLEAGINOSAS PESCA PROD.FORESTALES CAFÉ
ERCIALIZACIÓN DEFECTUOSA	-CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO FALTANTE PARA ADQUIRIR 160,000 TONS. MÉTRICAS DE GRANOS	-MEJORAR LA COMERCIALIZACIÓN	-ALMACENAMIENTO Y BENEFICIO -VIAS DE COMUNICACIÓN -COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN -CRÉDITO PARA COMERCIALIZACIÓN. -ASOC.LOCALES DE ACOPIO -CENTRALES DE ABASTEC. -MERCADOS MAYORISTAS	-MAYORES REGIONES PRODUCTORAS -REGIONES CON BUENAS PERSPECTIVAS DE PRODUCCIÓN -MAYORES CENTROS DE CONSUMO	-CULTIVOS ALIMENTICIOS BÁSICOS -CARNE

FECHA DE VENCIMIENTO

en las áreas rurales donde se concentra la aparcería y el minifundio; (2) redistribución de recursos donde exista una concentración "severa" de recursos de tierra, agua y crédito que no son usados eficientemente; (3) aumento en la producción de algunos artículos de consumo interno y de exportación en las áreas geográficas en donde puedan producirse a menor costo y (4) mejoramiento del abastecimiento urbano de productos agropecuarios, en las áreas de mayor concentración populacional del país. Un sumario de estos aspectos se presenta en el cuadro-resumen adjunto.

Aunque importantes, no se mencionan aquí los cambios en las instituciones agrícolas necesarios para complementar la política y los métodos discutidos; ni la forma en que el plan propuesto encajaría dentro de una política agraria y de abastecimiento a más largo plazo. Se juzga que estos dos aspectos ameritan un tratamiento por separado, que escapa los objetivos de este trabajo.

IICA-CIRA

Preparado en Agosto, 1966

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
N°49

*

EXTENSION, COMUNICACION Y DESARROLLO

Por:
Juan Diaz Bordenave

* Reproducido de: DIAZ BORDENAVE, JUAN., Extensión, Comunicación y Desarrollo. Publicación Miscelanea N°32., IICA, San José - Costa Rica 1.965. 12 p.

Bogotá, Setiembre 1.968

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 publica

EXTENSION, COMUNICACION Y DESARROLLO

por *Juan Díaz Bordenave* (*)

UNO de mis mejores amigos norteamericanos, R. Lyle Webster, quien fuera Director de la Oficina de Información del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, me contó una vez su secreto para mantener un programa dinámico y realista de información agrícola. "Toda vez que doy una conferencia, o que planeo un proyecto, o tomo una decisión importante —me decía Lyle— me formulo la siguiente pregunta: ¿Cuántos agricultores trabajarán mejor y producirán más como efecto de lo que estoy haciendo?"

Esta pregunta de Lyle Webster nos pone frente a frente a la razón de ser de la Extensión Agrícola, de la Comunicación Agrícola y de nuestra presencia aquí en este momento. Es decir, nos coloca frente al agricultor latinoamericano. No, "el agricultor" es todavía muy abstracto. Frente a los agricultores latinoamericanos, frente a cada uno de ellos.

"El hombre es la medida de todas las cosas", dijo Pitágoras. Para nosotros, el agricultor es la medida de todas las cosas. El agricultor será también el foco central de este modesto trabajo que hoy me atrevo, con cierta audacia, a presentar ante tan selecto auditorio.

Un concepto humanista del desarrollo

La consigna del momento en América Latina y en el mundo entero, es el desarrollo integral. Los programas de Extensión, la formación de profesionales agrícolas, y todo lo que hacemos en agricultura, irá colocándose, más y más funcionalmente, dentro de un plan orgánico de desarrollo nacional.

Ahora bien, yo sostengo que, aunque estamos poseídos de un sagrado entusiasmo, no nos hemos detenido a pensar con la suficiente profundidad sobre qué es y en qué consiste, el desarrollo. A la menor manifestación de interés, se nos ofrecerán miriadas de definiciones. Economistas y sociólogos, planificadores y reformadores nos ofrecerán sus definiciones. Pero no debemos olvidar que "el hombre es la medida de todas las cosas", y que toda definición que no gire alrededor del hombre, de cada hombre, no puede satisfacernos.

En efecto, veamos lo que nos dice la más corriente de las definiciones del desarrollo económico: el desarrollo consiste en el aumento del ingreso *per capita*. Esta frase nos indica solamente que con el desarrollo la población en su conjunto dispone de más dinero. Como el ingreso *per capita* es sólo un promedio, la definición no excluye la concentración de la riqueza en unos pocos sectores de la población. Supongamos que mejoremos la definición, y digamos que desarrollo consiste en un aumento del ingreso *per capita* acompañado de una distribución más equitativa de los ingresos. ¿Podemos afirmar ahora que esto es el fin, el objetivo final del desarrollo? ¿O podemos pensar que el aumento del ingreso y su distribución más justa no son sino *medios* para alcanzar algún *fin?*

La discusión se traslada, entonces, a un foco todavía más difícil: ¿cuál es el objetivo final del desarrollo? Dicho objetivo final, vuelvo a insistir, debe concentrarse en el hombre, ya que él es la medida de todas las cosas. Tal vez la forma de identificar el objetivo final del desarrollo es formular una pregunta: "¿Para qué se procura aumentar el ingreso *per capita?*" Se dirá: "Bueno, para que el individuo pueda satisfacer mejor sus necesidades: comer mejor, vestir mejor, estar más sano; para que pueda mandar sus niños a la escuela y divertirse un

(*) *Jefe, Servicio Interamericano de Comunicación, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, San José, Costa Rica.*

poco; para tener con que comprar los productos de la industria y que así ésta puede mantenerse. En fin para que la gente viva mejor". Conforme. Sin embargo esta respuesta deja todavía bastante que desear. Presenta únicamente lo que una sociedad desarrollada dá al hombre, aunque se trate de una sociedad totalitaria. La respuesta no expresa lo que el hombre de la sociedad desarrollada tendrá de esencialmente diferente con respecto al hombre de la sociedad atrasada. Claro que estará mejor alimentado, mejor vestido, y más sano. ¿Pero es ésta la diferencia esencial?

Aquí tocamos el fondo de la cuestión. Para mí, la diferencia entre el hombre subdesarrollado y el hombre desarrollado estriba esencialmente en lo siguiente: el primero está encerrado en un marco muy estrecho de decisiones posibles mientras que el segundo cuenta con un marco mucho más amplio de decisiones. En otras palabras, yo hago radicar la esencia del desarrollo en la libertad y capacidad de tomar decisiones conducentes a satisfacer las necesidades del hombre y su comunidad.

En efecto, ¿por qué es malo el bajo ingreso *per capita?* Porque la miseria, la pobreza excesiva, la carencia de tierra propia, o de medios de producción, limitan enormemente el uso de una de las facultades más humanas: la facultad de escoger entre alternativas. El pobre no tiene alternativas.

Lo mismo pasa con la *educación.* El ignorante, el analfabeto, el agricultor que sólo conoce las prácticas ancestrales de cultivo, no tiene alternativas. No puede escoger, no tiene libertad de decisión. Los pobres y los analfabetos tienen siempre algo de esclavos: no son libres, no pueden ejercitar su facultad de decisión.

En estas pocas frases podemos ver que el marco de decisiones posibles puede estar limitado no sólo por factores *materiales,* como la pobreza, sino también por factores *no materiales,* como la ignorancia. Un campesino rico, pero analfabeto e ignorante, está limitado en sus decisiones, y para tomarlas a menudo necesita consultar con algún vecino pobre pero instruído. Este último, por su parte, tiene la capacidad *mental* de decisión pero no la capacidad material o estructural.

Otro factor que limita el marco de decisiones es *la falta de información.* En efecto, toda decisión consiste en escoger entre dos o más alternativas. Para poder escoger la persona necesita información sobre los siguientes aspectos:

a. ¿Cuáles son las alternativas de acción disponibles?

b. ¿Cuáles son sus respectivos efectos probables?

c. ¿Cuáles son las técnicas necesarias para llevar a cabo las alternativas?

d. ¿Cuáles son los obstáculos y facilidades que uno puede encontrar en el camino de cada una de las alternativas de acción?

Una persona aislada o carente de los medios necesarios para obtener información, se ve obligada a vegetar, o a tomar decisiones basadas en los recursos limitados del ambiente local. La incertidumbre le impide innovar, (1) la falta de información le obliga a proceder siempre por prueba y error, o a seguir aplicando sin cambios la experiencia propia o de sus antepasados. No cuenta con el beneficio de la experiencia del resto del mundo. La información permite aumentar el marco de decisiones.

Pobreza, falta de instrucción, tanto general como técnica, y carencia de información, en resumen, son factores que limitan la capacidad de decisión del individuo. ¿Es eso todo?

No olvidemos también que el hombre es un animal político, que vive en el seno de una estructura de poder. El margen de decisiones de una persona está también limitado *por el regimen político imperante y por la estructura de poder que le rodea.* Y en el caso de la agricultura, por el sistema no funcional de tenencia de la tierra, y sus corolarios económico-sociales. Cabe una aclaración muy importante: *no nos dejemos engañar por las etiquetas.* El hecho de que en un país impere un regimen llamado democrático, no significa que toda la población goza realmente de un marco amplio de decisiones. Tomemos por ejemplo el caso actual de un país en que los analfabetos no votan. Es decir,

(1) A este respecto recomiendo con énfasis la lectura del trabajo del Dr. Delbert T. Myren, titulado "El papel de la información en las decisiones de agricultura bajo condiciones de riego e incertidumbre". *Informe del Primer Symposium Interamericano de Investigación de las Funciones de la Divulgación en el Desarrollo Agrícola.* Myren escribe "Aunque los precios mínimos garantizados y los seguros de cosecha pueden ayudar a reducir el riesgo y la incertidumbre, el factor esencial que los agricultores necesitan en una agricultura en modernización, es la información adecuada sobre los nuevos insumos o factores de producción que se les proponen. Esto incluye la adaptabilidad de dichos factores al propio clima y terreno del agricultor y un vasto número de detalles sobre las técnicas a usar con el nuevo cultivo o práctica".

que aunque el país es democrático la gran mayoría de los trabajadores agrícolas, que son analfabetos, no tienen derecho a ejercer decisiones en cuanto a sus autoridades y sus leyes. El pretexto utilizado para negarles el derecho al voto es que son analfabetos. Es como afirmar que debido a que tienen un marco de decisiones limitado por el analfabetismo, dicho marco debe reducirse todavía más negándoles el voto! (1)

A la inversa, la existencia de un regimen autoritario al nivel del gobierno nacional no siempre significa un recorte del marco de decisiones de los individuos al nivel local. Para un agricultor es indiferente que el gobierno sea autoritario, si en su comunidad él y sus compañeros pueden reunirse y tomar las decisiones que juzgan convenientes para la solución de sus problemas. Me atrevo a conjeturar que la apatía política o la indiferencia con que nuestras poblaciones rurales en general ven a los diversos regímenes de gobierno, es que para ellas no hay mucha diferencia real entre el tratamiento que les dan las dictaduras o las democracias. Personalmente creo que la prueba de fuego de la democracia no está sólo en que haya diputados y senadores de varios partidos, y libertad de prensa, o que la oposición haga chistes sobre el Presidente sin dar con sus huesos en la cárcel. Está en que los más humildes y remotos ciudadanos tengan un marco de decisiones no demasiado restringido por la pobreza, la falta de instrucción y de información, y por la estructura de poder, y que puedan tomar, sin coacciones ni represiones, las decisiones que juzguen necesarias para satisfacer sus necesidades y las de la comunidad.

A la pobreza, la ignorancia, la falta de información, la estructura anacrónica de tenencia de la tierra, y la falta de libertad política, debemos todavía agregar dos factores que restringen o amplían el marco de decisiones posibles de los individuos.

Estos son, las *tradiciones y normas de la cultura en que viven y los factores de la personalidad individual.*

Cuando uno estudia las culturas humanas, es decir, los diversos tipos de organización social, costumbres, sistemas de creencias y tabúes, etc., se queda sorprendido de la cantidad enorme de restricciones que los hombres se imponen a sí mismos en nombre de la tradición. Desde la prohibición de matar y comer vacas, en la India, a la oposición a que la mujer ejerza ciertas funciones; desde la obligación de compartir todo lo que uno gana con los demás miembros de la familia, a la imposibilidad de que un negro coma en un restaurante para blancos, como en el Sur de Estados Unidos, la historia registra toda clase de normas que conspiran contra el desarrollo de un amplio marco de decisiones individuales.

También los factores personales influyen poderosamente. En las mismas condiciones ambientales, a menudo encontramos que mientras un agricultor es progresista, su vecino es tradicionalista y refractario al cambio; mientras una ama de casa es entusiasta y cooperadora, la otra es desconfiada y negativa. O sea que las personas se imponen a sí mismas restricciones que ni el marco social, ni el marco político, ni nadie, les exige. Si en estas cualidades hay algo de origen hereditario, o si son producto puramente de la experiencia de la persona; si pueden cambiarse estas cualidades y modificarse las actitudes, no está en discusión. Lo cierto es que ellas constituyen otro de los factores que determinan la amplitud de decisión.

Se me preguntará quizás: ¿cómo puede ser compatible el fomento de la libertad de decisión individual, con la necesidad, característica de nuestros países subdesarrollados, de que los agricultores se subordinen o acepten las normas fijadas por el plan nacional o regional de desarrollo agropecuario? Mi respuesta es simplemente que, si bien es cierto que el desarrollo planificado en cierto modo restringe el margen de decisión individual, para subordinarlo a las prioridades escogidas por los técnicos, los planes de desarrollo dejan todavía un considerable margen de decisión a los niveles locales. Además, yo creo firmemente que precisamente el éxito del plan es más probable cuando los agricultores, *que son en última instancia los ejecutores del plan,* tienen una mayor capacidad de tomar decisiones racionales y libres dentro de su ámbito propio. Es decir, cuando los agricultores actúan con inteligencia e iniciativa, y no como "robots" o como esclavos. Cuando esto último ocurre, los planes se ven obligados a ser extremadamente minuciosos y específicos, la burocracia necesaria para fiscalizarlo se vuelve fron-

(1) El analfabetismo podría haber sido una barrera fundamental en los tiempos en que el mundo llegaba al hombre sólo a través de los medios escritos como los diarios y los libros. Hoy, en la era del radio transistor y de la televisión, del altoparlante y del camión, las ideas llegan a la gente más aislada por medios orales y el analfabetismo ha perdido su importancia decisiva.

dosa, y por lo general, el éxito del plan se ve dificultado por la falta del incentivo y la iniciativa individual característica de los hombres con un marco amplio de decisiones posibles.

La función de la Extensión

El concepto de desarrollo que he presentado, permite definir en una forma más precisa la contribución que la Extensión puede brindar al desarrollo. En efecto, podemos decir que ésta debe orientarse a *formar un tipo de hombre, o un tipo de agricultor, caracterizado por poseer y ejercitar un marco amplio de decisiones posibles dentro de un espíritu de solidaridad e integración con su comunidad.* Es decir, un agricultor de creencias y actitudes progresistas que por ser parte de una estructura social justa, por contar con ingresos adecuados, por ser alfabeto e instruído, por estar en contacto con los medios de comunicación y por consiguiente al tanto de las nuevas ideas, y por tener activa participación en los negocios de la comunidad, es un hombre que puede tomar libremente las decisiones necesarias para satisfacer sus necesidades, las de su familia y su comunidad.

Insisto: la Extensión trabaja en pos de la formación de un tipo de hombre, y no solamente en la provisión de servicios o en el aumento de la producción o de la eficiencia. He aquí precisamente la diferencia entre lo que suele llamarse "fomento" y la Extensión: la Extensión pretende que el hombre aprenda a resolver sus propios problemas, que sea autónomo, es decir, que tome sus propias decisiones en forma racional y libre. Fomento es la expresión de una actitud paternalista del Estado, por la cual se afirma en la práctica, "ayudemos a los agricultores porque ellos no pueden ayudarse a sí mismos". Extensión es un programa cuya filosofía determina su propia desaparición. Fomento es un programa cuya filosofía obliga a su perpetuación. La ironía es que el significado original de la palabra "fomento" es mucho más 'extensionista" de lo que ella ha venido a representar en América Latina. Por su parte, la palabra "extensión" es una palabra foránea e impropia, ya que ella originalmente significaba *extender* los conocimientos y resultados de la investigación, producidos en las universidades, a las personas que no eran estudiantes regulares de dichas instituciones de enseñanza formal. Y esto, la divulgación de conocimientos, para mí es sólo *uno* de los aspectos de la Extensión. El aspecto más importante de la Extensión como sistema de promoción humana es capacitar al campesino para hacer decisiones. Esto y no otra cosa es lo que significa el famoso lema de Extensión: "Ayudar al agricultor a ayudarse a sí mismo".

A no ser, pues, que la palabra "extensión" se entienda como extensión de la capacidad de decisión, ella se queda corta en expresar la riqueza potencial de ese programa de promoción humana integral.

Es evidente que la "extensión" tiene responsabilidades de contribución en todos los frentes del subdesarrollo que hemos mencionado:

— la pobreza y la carencia de medios de producción

— la estructura de tenencia de la tierra

— el analfabetismo y la falta de instrucción general y técnica

— el aislamiento informativo

— la opresión del Estado o de la estructura social

— las tradiciones y normas opresivas

— las actitudes personales negativas.

Ahora bien, la acción del extensionista sólo alcanzará una eficacia acumulativa, si se realiza como parte integral y orgánica del trabajo total de la nación por su desarrollo y se ajusta a las *prioridades* escogidas dentro del plan nacional o regional de desarrollo agropecuario. En este sentido, el esfuerzo por modificar las condiciones existentes en cuanto a la estructura agraria y los ingresos, al aislamiento informativo, al atraso tecnológico, la vigencia de tradiciones y normas antiprogresistas, y la influencia de actitudes personales contrarias al desarrollo, debe acompañar a la participación vigorosa en la ejecución de los planes nacionales de reforma agraria, de extensión del crédito, de organización comunal, de fomento cooperativo, y de racionalización e incremento de la producción.

Para todos estos fines, que la Extensión "desarrollista" debe hacer suyos, la Comunicación es uno de los instrumentos que pueden ayudarle a multiplicar y aumentar su eficacia y su impacto.

La función de la Comunicación

Este es un momento oportuno para aclarar la relación entre la Extensión y la Comunicación.

La Extensión, según el concepto corriente, constituye un sistema de educación informal de la población rural. Como tal, tiene una filosofía, unos objetivos determinados, una organización o estructura, una cierta metodología, y una cierta tradición. Extensión es también una disciplina académica, algo que se estudia en la universidad.

La Comunicación por otra parte, es un fenómeno o proceso universal, inherente a la naturaleza humana. El hombre es un animal que tiene la facultad de utilizar símbolos, sean éstos sonidos, figuras, objetos, movimientos, o lo que fuere, para crear en las mentes de sus congéneres, significados similares a los suyos. La vida en sociedad no se concibe sin la Comunicación. Loomis y Beegle (1) mencionan la Comunicación como uno de los cuatro procesos importantes de todo sistema social, junto con la formulación de decisiones, el mantenimiento de los límites y la vinculación sociocultural, y la definen como "el proceso por el cual la información, las decisiones y las directivas circulan a través de un sistema social, y las maneras en las cuales el conocimiento, las opiniones y actitudes se forman o modifican".

Pero la Comunicación es también un *arte,* una destreza o habilidad o técnica que se aprende y perfecciona por la práctica y que cuenta con un arsenal de medios de comunicación, algunos de ellos de naturaleza mecánica o electrónica como la radio, la TV, el cine, etc. El arte de comunicar, por cierto, se efectúa a través de variadas expresiones. Así tenemos la oratoria, la música, la danza, la literatura, la publicidad, la propaganda, las relaciones públicas, consistiendo todas ellas en la comunicación de significados, de ideas y de emociones, mediante símbolos diversos. La Pedagogía misma echa mano a la Comunicación, para indoctrinar, inspirar, cambiar e implantar hábitos. Y la Extensión como método pedagógico informal utiliza la Comunicación para inducir cambios en la manera de pensar, de sentir y de actuar de los agricultores. Pero así como la Extensión utiliza a la Comunicación, ésta presta servicios también a todos los programas técnicos o no técnicos que tienen algo que ver con relaciones entre las personas. (1)

La Comunicación presta también ciertos servicios directos al desarrollo. La publicación "Desarrollo de la Comunicación y Desarrollo Económico" por Wilbur Schramm, (2) del IICA de la OEA detalla dichos servicios directos. El libro de Daniel Lerner "The Passing of the Traditional Society" (3) presenta toda una teoría para explicar la interacción entre el desarrollo de la Comunicación y el desarrollo económico.

La Comunicación no es todavía una ciencia pero puede concebirse que eventualmente llegue a ser una ciencia cuyo foco sea el estudio de "los actos de comunicación humana". Mientras tanto, como la Comunicación es un fenómeno socio-psicológico, las ciencias de la Psicología, la Sociología y la Psicología Social, la Antropología, la consideran materia propia.

Agreguemos finalmente, que mientras la "extensión" es un sistema educativo basado en una filosofía decididamente democrática y humanista, la Comunicación por sí misma es ideológicamente neutra, y puede ser usada tanto por regímenes democráticos como totalitarios.

Contribuciones a la Extensión

Ahora bien, ¿qué contribuciones específicas puede dar el especialista en Comunicación a un programa de Extensión Agrícola? A mi parecer, sus posibles contribuciones pueden agruparse en cinco funciones, a saber:

1. *Participar en el planeamiento del programa general de Extensión*

El comunicador profesional bien entrenado debería estar en condiciones de presentar a la mesa

(1) Loomis, C. y Beegle, J. A. *Rural Sociology: The Strategy of Change.* Prentice Hall. 1957.

(1) Es así como el Programa de Comunicación del IICA posee las siguientes unidades de Comunicación que funcionan cada una junto a un programa técnico:
— Comunicación Científica y Documentación
— Comunicación en las Instituciones de Educación Agrícola Superior.
— Comunicación en Reforma Agraria
— Comunicaciones Escritas y Audiovisuales en Extensión.

(2) Schramm, Wilbur. *Desarrollo de la Comunicación y Desarrollo Económico.* San José, Costa Rica, IICA-SIC. Publicación Miscelánea Nº 25. 1965.

(3) Lerner, D. *The Passing of the Traditional Society.* Glencoe, Illinois: Free Press. 1958.

de planeamiento, ángulos propios del proceso de cambio a veces olvidados por los especialistas en materias técnicas, y relacionados con lo que el comunicador sabe, por ejemplo, sobre

a. el nivel de conocimientos de la población rural, sus opiniones y actitudes (creencias centrales, intermedias y periféricas), sus factores de resistencia y de receptividad hacia determinadas prácticas, etc.
b. las posibilidades y limitaciones de los diversos medios y métodos para llevar determinados mensajes de información, motivación, e instrucción a los agricultores y amas de casa.
c. la forma de planear el proceso de introducción de una idea o práctica con mayores probabilidades de impacto al menor costo.

2. *Realizar investigación y ayudar a los extensionistas a realizarla*

El comunicador profesional debe ser un verdadero científico social y para conocer a su público debe hacer investigación. Al mismo tiempo puede ayudar a los agentes de campo a diseñar estudios locales, a adiestrar entrevistadores, a tabular y analizar los resultados. Dichos estudios podrían incluir no sólo encuestas orientadas a conocer al público, identificar los líderes, etc., sino también pequeños estudios para probar materiales de comunicación y para medir la eficacia relativa de los métodos usados por los extensionistas.

3. *Adiestrar extensionistas en principios y métodos de comunicación*

Junto con sociólogos, economistas, especialistas en extensión, y otros técnicos, el comunicador debe participar en los cursos de adiestramiento de extensionistas, para capacitarlos en el planeamiento y ejecución de programas de comunicación para el cambio, incluyendo la investigación de situación, la fijación de prioridades, la selección de mensajes y el uso de medios como radio, prensa, ayudas visuales, reuniones, visitas, demostraciones, etc.

4. *Apoyar el trabajo de los extensionistas con materiales auxiliares*

Con base en los objetivos escogidos dentro de un plan de cambios deseados en la agricultura, el comunicador debe suministrar a los agentes de campo, materiales auxiliares tales como carteles, cartas circulares, franclógrafos, portafolios gráficos, fotografías, folletos, películas de cine y fotobandas, grabaciones magnetofónicas, etc. El comunicador debiera tener acceso a los informes de los agentes de campo, de modo de conocer las necesidades de los mismos en cuanto a materiales didácticos auxiliares.

5. *Apoyar el trabajo de extensión mediante la comunicación colectiva*

Debido a que en la mayoría de los países los grandes periódicos, las emisoras y televisoras, se encuentran en las capitales, el comunicador está en mejores condiciones que los extensionistas de campo para hacer uso intenso de los medios de comunicación colectiva, en una forma tal que apoye el trabajo de extensión en la misma forma que la artillería de un ejército apoya el avance de la infantería. En los casos en que algunos agentes de campo estén localizados en áreas dotadas de emisoras, televisoras, periódicos, etc., el comunicador puede ayudar a dichos agentes a usar eficazmente esos medios de masas, y proporcionarles materiales complementarios.

Es necesario que yo confiese que, en este momento, no son muchos los comunicadores profesionales latinoamericanos que pueden desempeñar cumplidamente estas cinco funciones. Para poder hacerlo, ellos deben elevar su preparación profesional, estudiando seriamente ciencias sociales, métodos de investigación, y técnicas de planeamiento, así como las técnicas de uso de medios y construcción de mensajes.

Sería muy largo analizar las diversas estrategias y técnicas de Comunicación que la Extensión podría poner en juego para atacar los problemas del subdesarrollo. Voy a concentrarme por consiguiente en unos pocos puntos que pueden hacer más eficaz la contribución de la Comunicación.

1. Creencias centrales, intermedias y periféricas

Milton Rokeach, autor del libro "La Mente Abierta y la Mente Cerrada" (1) es un psicólogo dedicado al estudio de los sistemas de creencias. La

(1) Rokeach, M. *The Open and Closed Mind*. Basic Books. 1962.

palabra "creencia" no la usa en el sentido de fe religiosa, sino de toda afirmación que la persona considera cierta.

Rokeach afirma que toda persona posee un "sistema" de creencias compuesto de tres capas o regiones concéntricas: la región central, la intermedia y la periférica. La región *central* consiste de creencias primitivas sobre la naturaleza de la realidad física (color, forma, sonido, espacio, tiempo); las propiedades físicas del mundo en que vivimos (su forma, su relación al sol, la luna y los cielos); y el mundo de los números. Consiste además de creencias primitivas sobre el mundo social en que vivimos —el mundo es básicamente un lugar amistoso o bien no amistoso; o las figuras paternales o de autoridad son amorosas o bien temibles; o las personas en general son dignas de confianza o bien de temor; o el futuro debe mirarse con seguridad o con aprensión. Finalmente, la región central consiste de creencias primitivas sobre uno mismo: creencias sobre cómo nos orientamos en el espacio físico, creencias sobre la autoidentidad, creencias sobre autonomía o dependencia de otros, sobre el valor que tiene uno mismo, etc.

La región *intermedia,* según Rokeach, consiste de creencias no primitivas que están en relación funcional con las creencias centrales. Las creencias intermedias se refieren a la naturaleza de la autoridad o autoridades de las cuales dependemos para completar el mapa de nuestro mundo. Las autoridades son los intermediarios a los cuales recurrimos en busca de información para suplementar la información que podemos obtener nosotros mismos. La región intermedia contiene también creencias sobre las demás personas en relación con la autoridad.

La región *periférica* representa las creencias derivadas de la autoridad, creencias que nos ayudan a completar nuestro mapa del mundo. Así por ejemplo, nuestras creencias favorables o desfavorables sobre el uso de métodos anticonceptivos, o sobre el psicoanálisis, serían creencias periféricas porque derivan de nuestras creencias sobre la Iglesia Católica y sobre Sigmund Freud. Por su parte, estas últimas (las creencias sobre la Iglesia y sobre Freud), serían creencias intermedias. Según Rokeach, si conocemos la naturaleza específica de las creencias intermedias de una persona sobre la autoridad, sería posible deducir el contenido de muchas otras creencias, de quizás miles de ellas.

Rokeach explica que no se puede decir, hablando estrictamente, que las creencias centrales determinan las intermedias y las periféricas, ya que solamente los acontecimientos experimentados por la persona pueden determinar la formación de creencias primitivas, intermedias o periféricas. Rokeach prefiere decir que las intermedias y periféricas *emergen* de las centrales, así como el caminar y el correr emergen del gatear.

¿Qué aplicaciones prácticas tienen las ideas de Rokeach?

Pareciera deducirse de las ideas de este autor, que mientras que un cambio en las creencias periféricas pocas veces podría producir cambios en los estratos más centrales, un cambio en una creencia central o en una intermedia puede producir innumerables cambios en las creencias periféricas. De modo que una aplicación práctica podría ser tratar de identificar las creencias centrales y las creencias sobre la autoridad, que son favorables al desarrollo económico-social, y procurar que ellas reemplacen a las negativas en la mente de la población rural.

En salud pública, por ejemplo, una creencia bastante central a implantar podría ser la noción de que las enfermedades contagiosas están causadas por microbios. Una vez que el hombre primitivo acepta esto, será mucho más fácil conseguir que acepte una variedad de prácticas sanitarias como el lavarse las manos, la desinfección o asepsia, las vacunas, la cuarentena, y muchas otras cosas.

De la misma manera, en nutrición una creencia central a establecer podría ser la de que la salud exige tres clases de alimentos: las proteínas, los carbohidratos y los minerales y vitaminas. Una vez aceptada esta especie de "santísima trinidad", el hombre aceptará quizás alteraciones en su dieta que antes le hubieran parecido simplemente absurdas y sin sentido.

Pero hay todavía una creencia más central que el Profesor Paulo Freire, ilustre educador brasileño, ha introducido con todo éxito en su nuevo sistema de alfabetización de adultos. Utilizando métodos de participación de grupo y ayudas visuales, Paulo Freire consigue que los campesinos distingan la existencia de dos mundos: el mundo de la NATURALEZA y el mundo de la CULTURA. Naturaleza es todo lo que el hombre encuentra en el mundo, tal como la tierra, las plantas, los ríos, los pájaros, los demás hombres, etc. Cultura es todo lo que el hombre puede hacer con la naturaleza, consigo mis-

mo y con los demás, tal como los caminos, las máquinas, el gobierno, etc. La naturaleza es pasiva, la cultura es activa y dinámica. La cultura puede dominar a la naturaleza. "Yo, hombre rural, tengo en mis manos la posibilidad de modificar mi ambiente, mi propia vida, y la de mi comunidad. ¿Cómo? Por medio de mi voluntad, de mi esfuerzo, con la asistencia de la ciencia, la tecnología, es decir, mediante la instrucción, la alfabetización, el aprendizaje, y también mediante el voto, el sindicato, la cooperativa, el partido político".

¿Ven ustedes el proceso por el cual una idea central va generando ideas intermedias y periféricas? De ahí que Paulo Freire sostenga que su método no tiene por objeto enseñar a leer, sino *enseñar a pensar!*

Arthur Mosher (1) nos ofrece por su parte una lista de las actitudes que él considera básicas para lograr el desarrollo agrícola. Nótese como dichas actitudes no son sino producto de la creencia central "la-cultura-domina-a-la-naturaleza", de Paulo Freire.

a. Insatisfacción con los niveles actuales de producción o de consumo.

b. Confianza en que el aumento de la producción es posible mediante la aplicación de la ciencia y la tecnología.

c. Disposición favorable a experimentar, aún a riesgo de un posible fracaso.

d. Confianza en los agentes de cambio.

e. Disposición favorable a aceptar y cumplir obligaciones de responsabilidad en trabajos cooperativos con personas que no sean necesariamente miembros de su familia.

2. Definición clara de la conducta terminal

Nada más fácil que hacer programas de radio, publicar boletines y folletos, escribir cartas circulares, organizar reuniones y dar demostraciones. Nada más difícil que conseguir precisamente los cambios en el pensar o en el actuar que se requieren para alcanzar los objetivos específicos de un cierto programa. La cantidad de reacciones posibles de nuestro público a cada uno de nuestros mensajes, en efecto, es infinita. Podemos clasificar dichas respuestas posibles en la forma siguiente:

Respuesta deseada completa

Respuesta deseada parcial

Respuesta deseada algo modificada

Respuesta diferente de la deseada pero no contraria a ella

Respuesta contraria a la deseada

Respuesta que promete la respuesta deseada en el futuro

Ninguna respuesta

Cuando decidimos publicar un boletín o una carta circular, lo hacemos porque queremos producir un cambio de comportamiento. Pero ¿cuánto tiempo le dedicamos a definir claramente cómo será la conducta terminal que deseamos producir? ¿Cuánto tiempo le dedicamos a pensar qué otras respuestas pueden producirse debido a la forma en que he redactado mi mensaje? ¿Qué debo hacer para aumentar al máximo la probabilidad de obtener la conducta terminal que yo deseo y no una variedad de respuestas indeseables o antagónicas?

Algunos de ustedes dirán: "No es posible determinar con precisión el exacto comportamiento que pretendemos lograr en nuestro público!" Es cierto. Pero debemos aproximarnos lo más posible y no proceder como si cualquier cosa que suceda fuese igual. La solución es formular una *clasificación de tipos de efectos posibles* dentro de los cuales se pueden localizar las diversas conductas terminales. El Dr. Frederick Waisanen y yo estamos justamente trabajando en una tal clasificación, y la publicaremos próximamente. Como anticipo, les adelanto que dicha clasificación seguirá más o menos el patrón de las cinco etapas en el proceso de adopción de prácticas que todos ustedes conocen, a saber: conocimiento inicial, interés, evaluación, ensayo y decisión.

En resumen creemos que se aumentaría la eficacia y la eficiencia de la comunicación en extensión, si se pusiese atención a la definición clara de la conducta terminal, y al tratamiento cuidadoso del mensaje para aumentar la probabilidad de obtener la respuesta deseada.

(1) Mosher, A. F. *Interrelationships between agricultural development, social organization, and personal attitudes and values.* Comp. Extension publ. Nº 12. Cornell University.

3. Entender mejor la situación del agricultor

Una cosa es que *nosotros* escojamos ciertas respuestas o conducta terminal que esperamos obtener en el público. Otra cosa muy diferente es que *los agricultores* puedan, o quieran, brindarnos dicha conducta terminal. ¿Es cierto o no que a menudo nos sorprende y frustra la resistencia de los agricultores a adoptar ciertas ideas o ciertas prácticas que para nosotros *evidentemente* mejorarían la situación del agricultor?

Un amigo mío que trabaja en Reforma Agraria en Costa Rica, me expresaba cuál no sería la sorpresa de sus colegas al percibir que algunos de los ex-peones de la hacienda Pejibaye, a quienes el Gobierno les ofrecía tierra propia, no estaban interesados en recibir las parcelas ofrecidas. Algunos rogaban que les diesen una parcela menor de lo oficialmente dispuesto y otros llegaron a pedir que les permitiesen seguir trabajando como peones de la cooperativa de nuevos propietarios que el Gobierno pensaba formar. Este hecho nos demuestra cómo nosotros los hombres de la clase media urbana y profesional, no comprendemos el mundo mental o la situación real de los campesinos.

Como decía un compañero mío en un examen de Matemáticas, "¡o aquí falta un dato, o yo no sé nada!" lo que pasa es que *nos faltan datos,* que al no colocarnos completamente en el lugar del agricultor no conocemos toda la constelación de fuerzas que inciden sobre sus decisiones. Nuestra ignorancia es todavía mayor cuando se trata de los agricultores más pobres, pequeños e ignorantes. Es un mundo diferente al nuestro, y no lo comprendemos. ¿Es culpa suya o nuestra que no lo comprendamos?

Delbert Myren, en el trabajo citado previamente, afirma que para el agricultor de subsistencia, el problema no es la maximización de la producción, sino la minimización de la posibilidad de fracaso y por ende de pasar hambre él y su familia. Este agricultor prefiere usar el maíz indígena que produce poco, pero produce siempre, y no el maíz híbrido que, en condiciones normales puede volverle rico, pero en un año malo, no produce nada. Si pierde totalmente su cosecha, ¿qué amparo le queda al agricultor pobre? Es posible que este criterio defensivo, no sea exclusivo del labriego miserable, sino que también funcione a niveles más altos. Y como éste, debe haber numerosas "creencias centrales" que nosotros ignoramos, pero que determinan decisivamente la conducta de los agricultores frente a nuestras entusiastas y patrióticas andanadas técnicas. (1)

Resumiendo, la definición de la conducta terminal que se desea lograr, debe basarse en un conocimiento más profundo de la situación real del agricultor, haciendo un esfuerzo por mirar el mundo a través de los propios ojos del agricultor y no solamente de los nuestros.

4. La ley del mínimo en Comunicación

El "negocio" de la Comunicación es producir efectos. Ahora bien, está probado que la implantación de nuevas creencias, la modificación de actitudes y la adopción de nuevos hábitos, como dicen los argentinos "no es soplar y hacer botellas". No es con *un* programa de radio, o *una* carta circular o aún *una* demostración, que los campesinos serán heridos por el rayo de la conversión como San Pablo en el camino de Damasco. Se necesita que la persona se exponga muchas veces a ciertos mensajes, por diversos medios, en diversas circunstancias. En otras palabras, hay un cierto mínimo de esfuerzo, de tiempo y de insistencia que debemos sobrepasar para asegurar el efecto deseado. En la actualidad pecamos por exceso de optimismo y olvidamos esta ley del mínimo. Nos pierden las medias tintas. ¿El resultado? Pocos cambios verdaderos. La solución es escoger sólo unos pocos objetivos de cambio por vez, estratégicamente los más importantes, pero una vez escogidos usar todo el dinero, el personal, el tiempo y los medios de comunicación necesarios para *alcanzar* dichos objetivos.

5. La fuerza de la decisión tomada en grupo

Una de las recomendaciones más importantes del seminario celebrado en Chile el año pasado sobre Comunicación y Desarrollo, dice así:

> "Para aumentar la eficacia de los programas de Comunicación para el desarrollo rural, se sugiere combinar el uso de los medios de comunicación colectiva, tales como radio, TV, periódicos, revistas, etc., con las formas de intercomunicación interpersonal al nivel de la comunidad local. Cada una de esas formas de comunicar, por sí solas, sufren limitaciones serias: la comunicación inter-

(1) Recomiendo la lectura del libro "Introducing Social Change" de Arensberg y Niehoff, Aldine Publishing Co., compendiado en la bibliografía "Obras Básicas en Comunicación para el Desarrollo" publicada por el IICA (Biblioteca Conmemorativa Orton. Bibliografías, Nº 5. 1965).

personal no permite alcanzar una proporción significativa de la población rural y los medios colectivos no producen por sí solos un impacto de cambio significativo en sus amplios públicos. Se cree aconsejable trabajar con los líderes de las comunidades, dentro del marco de las organizaciones sociales preexistentes en las mismas".

El trabajo con grupos es ya una costumbre en Extensión desde hace tiempo. Un detalle, sin embargo, sumamente importante, es a menudo olvidado. Se trata de conseguir que los grupos no solamente discutan y expresen aspiraciones, sino que tomen *decisiones firmes*, es decir, que sus miembros acepten compromisos de acción respaldados por la sanción, por lo menos moral, del grupo. Kurt Lewin, (1) psicólogo europeo que se radicó en los Estados Unidos, probó experimentalmente que las decisiones que se toman en grupo se cumplen mucho más que las decisiones individuales. ¿Por qué no aprovechar más este hecho? ¿Por qué celebrar reuniones sobre una multitud de temas, con largas discusiones, al final de las cuales no se ha tomado siquiera una o dos decisiones fuertes? No es el caso de juramentar a la gente, o hacerles firmar con sangre o algún otro acto tipo Mau-Mau. Se trata sí de reducir el número de acciones propuestas pero en ellas conseguir una decisión formal. Esta es la técnica que utiliza el predicador Billy Graham, con sus "compromisos con Cristo". Es también la técnica que usa la sociedad Alcohólicos Anónimos.

6. Necesidad de la investigación y el planeamiento

Todas estas cosas que he venido citando, fortalecen la imperiosa necesidad de investigar más y planear mejor la Comunicación. El Dr. Fred Waisanen y yo hemos producido un trabajo (2) que gustosamente enviaremos a quienes lo soliciten, en el cual se demuestra cómo la investigación puede servir al planeamiento.

En cuanto a cómo planear las comunicaciones, modestamente sugiero la lectura, entre otros, de mi trabajo "Organización de una Campaña Educativa". (3)

(1) Lewin, K. *Forces behind food habits and methods of change.* Bulletin of the National Research Council 108:35, 1943.
(2) Díaz Bordenave, J. y Waisanen, F. B. *Qué es la investigación en comunicación.* IICA, Serie Materiales de Enseñanza en Comunicaciones Nº 15. Julio 1965.
(3) Díaz Bordenave, J. *Organización de una campaña educativa.* IICA, Serie Materiales de Enseñanza en Comunicaciones Nº 9, Setiembre, 1960.

7. Adiestramiento en Comunicación

Finalmente, no puedo omitir mencionar la necesidad de levantar el nivel de adiestramiento en materias de Comunicación. No podemos satisfacernos con enseñar a los agentes a redactar cartas circulares o hacer demostraciones de método y resultado. El concepto de desarrollo presentado al comienzo de este trabajo, y las contribuciones tan importantes que la Extensión está llamada a dar al proceso del desarrollo, exigen un adiestramiento más completo y más profundo de los agentes, en la comprensión de las posibilidades y las limitaciones de la Comunicación. Tenemos un recurso valioso para conseguir esto: el Curso ADECO, (1) el cual hay que agilizar, modernizar, y sobre todo, ¡USAR! Pero necesitamos que ustedes acepten el ADECO como cosa propia, y tomen el compromiso de desarrollarlo y adaptarlo a sus países hasta que se alcance una conducta terminal satisfactoria en todos los agentes de Extensión.

Conclusión

Agradezco profundamente a los organizadores de este Seminario, la oportunidad de presentar mis puntos de vista ante un grupo tan selecto e influyente sobre los destinos de la Extensión Agrícola en América.

Termino esta larga ponencia, reiterando mi convicción de que, si el hombre es la medida de todas las cosas, el desarrollo debe consistir en producir un hombre capaz de ser "el arquitecto de su propio destino". Al contribuir a esa magna empresa, Extensión enfrenta un desafío histórico de magnitud considerable. Creo que un uso más amplio y funcional de la Comunicación puede ayudarle a realizar con éxito su tarea.

Y ahora no me resta sino plantearme a mi mismo, la pregunta de mi amigo Lyle Webster: "¿Cuántos agricultores trabajarán mejor y producirán más como efecto del trabajo que acabo de leer?"

(1) Curso ADECO (Adiestramiento de Extensionistas en Comunicaciones). Consta de nueve manuales para instructores, varias películas cinematográficas, fotobandas y secuencias para franelógrafo. Producido originalmente por el National Project in Agricultural Communications, East Lansing, Michigan, y traducido y adaptado por el IICA. Se han dado cursos en San José, Costa Rica; Tucumán. Argentina; Río de Janeiro, Brasil, y otros países latinoamericanos.