

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PROPLAN/AP)

NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO SOBRE LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA
Y RURAL POSICIONES CONVERGENTES

Serie Publicaciones Misceláneas
No. 400
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN 19

IICA
PM-400
PROPLAN
No. 19
1981

San José, Costa Rica, 1981

COLECCION ESPECIAL
NO SACRILEGIO DE COLECCION
BIBLIOTECA

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(PROPLAN/AP)

COLECCION DE COLABORACIONES

Serie Publicaciones Misceláneas No. 400

ISSN-0534-5391

Documento PROPLAN 19

NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO

SOBRE LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

POSICIONES CONVERGENTES

IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

San José, Costa Rica, 1981

This One



G5GT-FFE-13QK

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(PROPLAN/AP)

COLECCION DE COLABORACIONES

NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO

SOBRE LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

POSICIONES CONVERGENTES

David Korten

Luis Paz Silva

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Documento PROPLAN 19
San José, Costa Rica, 1981.

PRESENTACION

En el proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo, el Estado desempeña un papel fundamental de conducción. Al plantearse la naturaleza de dicho proceso, se parte del hecho de que el gobierno, basándose en el análisis de la realidad socioeconómica y política, y en función de su marco doctrinario, define la realización de acciones directas e induce la realización de otras que afectan dicha realidad, con el propósito de alcanzar ciertos objetivos en los que se enmarca la política de desarrollo de cada país.

Del análisis de la situación imperante en muchos países de América Latina y el Caribe en cuanto se refiere a la acción que realiza el sector público para lograr los objetivos del desarrollo rural, se desprende que una de las mayores deficiencias que obstaculizan la conducción del proceso es la limitada capacidad de la administración pública para la formulación e implementación de planes y programas.

Tales limitaciones para lograr una efectiva conducción del proceso de desarrollo se reflejan en tres niveles de desarticulaciones en la acción del sector público; esos niveles están íntimamente interconectados:

-En un primer nivel de abstracción, los planificadores y los decisores constituyen sendos grupos que se han formado y operan de manera aislada, muchas veces sin comprender la complementariedad de la labor de ambos ni la urgente necesidad de integrar sus acciones. Por otra parte, los estudiosos que no han participado activamente en el proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo contribuyen a la desarticulación de dicho proceso al elaborar esquemas que no se sitúan en las realidades socioeconómicas y políticas de los países y efectúan traslaciones mecanicistas, aduciendo el carácter de universalidad de sus disciplinas.

-En un segundo nivel de abstracción, se aprecia al interior del sistema de planificación y del sistema de decisiones falta de integración entre sus diferentes niveles espaciales, lo cual imposibilita

la consistencia de acciones nacionales, regionales y locales.

-En un tercer nivel de abstracción se ubica la falta de correspondencia de planificadores y decisores con la evolución de los procesos socioeconómico y político. En tal sentido, deben subrayarse dos aspectos: i) una deficiente y por lo general inexistente participación de la población rural en el análisis, en el planteamiento de alternativas de acción y en la consecuente toma de decisiones implicadas en el cumplimiento de las funciones de dirección a cargo de los sistemas de planificación y decisión; ii) falta de flexibilidad en la operación de esos sistemas encargados del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural para adaptarse a los cambios resultantes de la evolución de los procesos socioeconómico y político.

En el marco al cual se ha hecho referencia, este documento presenta los aportes de dos profesionales de reconocida trayectoria, quienes resumen sus experiencias y vuelcan su pensamiento en lo referente al gran reto del desarrollo agropecuario y rural, desde las perspectivas de la administración y la planificación.

El Dr. David Korten, de nacionalidad estadounidense, funcionario de la Fundación Ford, profesor visitante del Asian Institute of Management en Filipinas y de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard, así como profesor asociado del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Cornell, trata el tema desde la perspectiva de la administración para el desarrollo social. El Dr. Luis Paz Silva, de nacionalidad peruana, ex Director General de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria del Perú, asesor del Ministro de Planificación de ese país, profesor principal de la Universidad Agraria La Molina y consultor de varios organismos internacionales, enfoca el tema desde la perspectiva de la planificación para el desarrollo.

Ambos trabajos fueron discutidos en la Mesa Redonda que se realizó durante la Vigésimoquinta Reunión del Consejo Técnico Consultivo del IICA en la

Ciudad de México, en setiembre de 1980. Una primera lectura de ambas presentaciones -que fueron preparadas especialmente para aquel encuentro- sugiere que 'la perspectiva del administrador' apunta a una reorientación de la burocracia, postulando una mayor inserción de ésta en la realidad socioeconómica, en estrecho contacto con los problemas de la población de las áreas rurales. Por su parte, 'el enfoque del planificador' parte de un planteo más relacionado con la organización de la población de las áreas rurales y aspira a que desde ese nivel se realimente a la burocracia. Como se ve, tales posiciones -fieles a las respectivas posturas de sus autores- no deben ser interpretadas como dicotómicas; por el contrario, deben ser vistas articuladamente, como una convergencia hacia la formulación de un enfoque integrado de la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas, preocupación básica en el contexto de los Proyectos PROPLAN.

En las discusiones surgidas en el transcurso de la Mesa Redonda mencionada -como se puede percibir en los trabajos que aquí se presentan- afloran variadas interpretaciones de lo que la planificación y la administración significan; ello no es más que un reconocimiento de que el carácter de ambas está determinado por las condiciones de cada sociedad. Más precisamente, por el papel del Estado, la articulación de las fuerzas sociales y la inserción de cada país en el ámbito internacional. Dichos aspectos pueden combinarse de muy diferentes formas, provocando determinados cambios en el carácter de la planificación.

En ese sentido, es preciso recordar cómo ha evolucionado el concepto de planificación en América Latina y el Caribe. La concepción que prevaleció en los años 60 y en los comienzos de la década de los 70, en que se veía a la planificación como preparación de planes de desarrollo económico y social desvinculado de los procesos socioeconómicos y políticos en los que debían insertarse, dio paso a una concepción en que la planificación es vista como un proceso continuo de producción de políticas, integrador de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones, separable sólo analíticamente del proceso de ejecución; este último, a su vez, entendido como un proceso continuo de realización de acciones específicas a cargo del sector

público. En este nuevo enfoque, la dinámica de las relaciones de interdependencia de los procesos de planificación y ejecución y la articulación de los papeles grupales de asesores, decisores y ejecutores, constituye la esencia de la conducción de dichos procesos para llegar a transformar la realidad en el sentido deseado.

I: PLANIFICACION Y ADMINISTRACION AGROPECUARIA PARA EL DESARROLLO RURAL:
UNA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA*

David C. Korten

El desarrollo es producto del aprendizaje, no de la producción; de aprender a utilizar los recursos propios y los del medio para hacer frente a las necesidades propias y a las de los demás de la mejor forma posible.

Russell L. Ackoff

Durante las próximas dos décadas, el sector agropecuario tendrá que enfrentar importantes retos. Se le está instando a ampliar la producción y poder así alimentar a una población en constante crecimiento, proveer alimentos que mejoren las dietas actuales, contribuir hacia el abastecimiento energético mundial y ayudar a proveer mejores medios de vida a una vasta población rural pobre que aumenta vertiginosamente. El consenso general se inclina cada vez más a pensar que la política a adoptarse para cumplir con estas difíciles exigencias debería pasar del énfasis relativo dado a la agricultura a gran escala con inversiones fuertes de recursos de capital a un mayor énfasis en cultivos intensivos a cargo de pequeños agricultores. Esta conclusión se basa en parte en la capacidad que tiene el pequeño agricultor de absorber costos más elevados de mano de obra por unidad de tierra, de utilizar métodos de cultivos múltiples, de hacer un uso más eficaz de los terrenos marginales.

* El autor agradece a Lowell S. Hardin, Bruce F. Johnston, William F. Whyte, Lizardo de las Casas, Terry Rambo y Christopher Gibbs, cuyos comentarios críticos sobre un borrador preliminar han sido de incalculable valor para la preparación del informe. Cualquier error o insuficiencia que aparezca es responsabilidad exclusiva del autor.

y de adaptar las tecnologías agropecuarias a las condiciones específicas de su localidad.¹

Se basa también en el reconocimiento de que las masas de pobres rurales, cuya subsistencia depende en grado importante de la producción en pequeña escala, han sido ignoradas durante demasiado tiempo al definirse las políticas agropecuarias. Esta transformación de políticas y programas requerirá, en muchos países, la correspondiente transformación en los sistemas usados para la administración del sector agropecuario, así como en las instituciones individuales que brindan servicios de apoyo a este sector.

El enfoque que se da a los diferentes temas se basa en tres perspectivas dominantes.

La perspectiva del desarrollo rural. Esto implica la búsqueda de estrategias de desarrollo que enfatizan el uso de los recursos para beneficio de la población rural, en especial de los sectores más necesitados. Esto tiene efectos importantes sobre la agricultura, ya que ésta representa el sector principal de la economía rural. Sin que signifique necesariamente un descuido de la tradicional inquietud por obtener divisas extranjeras y por incrementar la producción de alimentos para suplir a la población urbana, sugiere la transición de una política agrícola centrada en la producción a una que se centre en la gente; básicamente, se trata de poner énfasis en la producción del pequeño agricultor como medio de mejorar el nivel de vida en áreas rurales. En un sentido más amplio, la perspectiva del desarrollo rural también abarca la perspectiva del desarrollo social.

La perspectiva del desarrollo social. El desarrollo social da importancia al fortalecimiento de la capacidad autogestionaria de la población, dentro del contexto de sus comunidades locales. Aunque reconoce la necesidad de que exista interdependencia entre las instituciones locales y nacionales, contrasta bruscamente con los planteamientos más convencionales de la asistencia pública

en lo que a la pobreza se refiere. Muy a menudo estos planteamientos convencionales hacen hincapié en ayudar al pobre, dando por sentado que él no es capaz ni de pensar ni de actuar por sí solo, y socavan las mismas habilidades e instituciones en las cuales se apoyan, reemplazándolas por dependencia en los servicios y asignaciones gubernamentales que la mayoría de los gobiernos no están en condiciones de sostener, debido a que carecen de los recursos económicos o administrativos que se requiere.

La perspectiva administrativa. La perspectiva administrativa observa los problemas desde la perspectiva de quienes son responsables por las acciones tomadas y hace hincapié no sólo en las decisiones individuales, sino también en la configuración de las estructuras que, a su vez, dan forma a los procesos y resultados organizacionales. Esta perspectiva da por sentado que la planificación y la evaluación son funciones integrales de la administración y que la función que compete al planificador o evaluador profesional es ayudar al gerente a ser más eficaz en planificar su propio curso de acción y en evaluar permanentemente sus resultados.

Podría resultar útil hacer más explícito cuál es el modelo general del proceso de desarrollo del cual se parte, puesto que contrasta en cierto modo con los modelos más conocidos. Existe, por supuesto, el modelo tradicional, que se encuentra bastante desacreditado; sostiene que si los esfuerzos se dirigen hacia una expansión de la economía moderna, los beneficios gradualmente llegarán hasta los pobres a medida que ellos sean absorbidos como trabajadores dentro del sector moderno. Algo más actual es el modelo de redistribución, que enfatiza una redistribución directa por medio de la transferencia compensatoria de los recursos de los ricos a los pobres, usando medidas tales como la reforma agraria y la ampliación de los servicios sociales para hacer frente a las necesidades básicas. Sin embargo, el modelo de redistribución también tiene sus limitaciones, aparte de las obvias dificultades políticas en conseguir que los ricos cedan sus recursos en forma voluntaria y la falta de poder del sector necesitado a la hora de hacer valer sus

reclamamos por tales transferencias. En sus aplicaciones más limitadas, son justamente esos esfuerzos por lograr la transferencia de recursos (en especial los que comprenden la provisión directa de servicios) los que podrían socavar las posibilidades de lograr la auto-ayuda.

El modelo de desarrollo social reconoce la importancia fundamental tanto del crecimiento como de la redistribución, aunque da mayor significado que estos otros modelos a que los pobres logren crear su propia economía de autogestión que les permita hacer frente a sus necesidades básicas de supervivencia, a menudo aprovechando de una manera muy creativa los limitados recursos que tiene a su disposición para crear una verdadera economía 'del pueblo'.

Este modelo no considera la tarea del desarrollo como el desplazamiento de aquella porción menos privilegiada de la economía; por el contrario, la toma como base para construir sobre ella los cimientos de una sociedad más productiva y equitativa. Dentro de esa perspectiva, la tarea de desarrollo se concentra sobre aquellas acciones que ampliarán las alternativas al alcance del pueblo para lograr que su economía sea más productiva, construyendo en forma gradual el poder económico y político que les permitirá demandar una mayor porción de los recursos más importantes de la sociedad.

No se pretende exponer aquí los argumentos a favor del desarrollo social, ni suscitar un debate sobre las ideologías de desarrollo; más bien, se pretende demostrar una aplicación que se relaciona con el desarrollo de la agricultura de pequeña escala. Este documento se concentra específicamente en la tarea que enfrentan los funcionarios responsables de la administración del sector agropecuario que tratan de crear una infraestructura institucional capaz de apoyar el desarrollo de sistemas intensivos de cultivo en pequeña escala que sean manejados localmente, como un esfuerzo importante para lograr el desarrollo rural. No se tratará de ofrecer recetas específicas, ya que cada situación es tan diferente que no resultaría productivo hacerlo. Más bien se limitará a los marcos generales que podrían servir de guía al pensamiento y a la acción en una variedad de casos.

El desarrollo social es sobre todo un proceso de edificación de nuevas estructuras para lograr eficacia al nivel local. En términos muy sencillos, éstas incluyen lo siguiente: ²

Organizaciones fuertes a nivel local -incluyendo organizaciones de los pobres- para movilizar los recursos locales, resolver problemas a nivel local, equiparar las relaciones locales de poder, resolver conflictos y moderar los intercambios entre la comunidad local y la sociedad en general. Dichas organizaciones podrían incluir al gobierno local, a empresas con propietarios locales, granjas manejadas por familias, cooperativas primarias, comités políticos, asociaciones voluntarias, asociaciones profesionales, sindicatos y muchos más.

Cierto número de organizaciones de asistencia a nivel nacional o regional que trabajen para fomentar la capacidad autogestionaria de las organizaciones locales y que les faciliten un mayor acceso a una variedad de recursos externos, tanto sociales como políticos, técnicos y financieros.

Una variedad de fuertes contactos institucionales -tanto de tipo vertical como lateral- que faciliten una acción de colaboración y que medien en intereses conflictivos entre la zona central y la periferia, entre sectores, entre programas y comunidades, y entre sistemas políticos y burocráticos.

Mientras más eficaces sean esas estructuras en un país específico, más fácil será para el sector agropecuario responder a los retos en las próximas dos décadas. De igual modo, las acciones que se tomen en el sector agropecuario pueden inhibir o fomentar el desarrollo de esas estructuras, lo cual dependerá del énfasis que estas acciones pongan para desarrollar una capacidad para la administración de los recursos locales, sistemas de apoyo adaptativos y mecanismos a nivel local para la coordinación interinstitucional dentro del sector.

A. Dos modelos contrastantes para el desarrollo del pequeño agricultor

Con el fin de resaltar los aspectos que implican la creación de tales estructuras orientadas a la resolución de los problemas de la agricultura del pequeño agricultor, conviene hacer una clara comparación conceptual entre dos modelos diferentes para su desarrollo, reconociendo, por supuesto, que en la vida real los programas a menudo incorporan elementos de ambos. Estos dos modelos se resumen en el Cuadro N°1.

El modelo A se basa en la hipótesis implícita de que el pequeño agricultor carece de conocimientos técnicos, de acceso a los insumos necesarios y del criterio necesario para tomar decisiones inteligentes en cuanto a la administración de su empresa se refiere. Dichas hipótesis con frecuencia resultan en el diseño de un sistema de producción nacional con administración centralizada, en el cual el rol del pequeño agricultor es proveer la mano de obra y asumir los riesgos económicos, dejando las decisiones de tipo administrativo en manos de una autoridad gubernamental centralizada. En los sistemas de apoyo del Modelo A, se destacan los centros de investigación agrícola centralizados, los cuales proveen paquetes tecnológicos uniformes para cultivos individuales. Estos paquetes frecuentemente intentan destacar los altos rendimientos, a veces prestando poca atención a los factores económicos involucrados y, por lo general, requieren del uso intensivo de insumos comprados. El gobierno decide a qué cultivos se dará énfasis y prepara para cada uno de esos cultivos un plan integrado para la entrega del paquete tecnológico. Se asigna a una o más instituciones la responsabilidad de entregar el crédito, el fertilizante, el insecticida, el herbicida y los insumos de extensión y de mercadear la producción. La tarea que se le asigna al extensionista es convencer a los agricultores de su área para que usen el paquete exactamente como se especifica y ayudarles a desarrollar un proyecto agropecuario, ajustando el paquete uniforme al número de acres, manzanas o hectáreas que se proyecta cultivar. En los sistemas bajo el Modelo A, rara vez se impulsa a las instituciones de apoyo a que tomen en cuenta las condiciones locales o las preferencias de los agricultores. Más bien se espera que el agricultor se adapte a las disposiciones del programa.

Cuadro N°1. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE DOS MODELOS CONSTRASTANTES
PARA EL DESARROLLO DEL PEQUEÑO AGRICULTOR

MODELO A

MODELO B

Centro Central

Una mayor producción de cultivos específicos para hacer frente a la demanda de mercado proyectada para el consumo nacional y para generar divisas.

Uso más eficaz de los recursos rurales para beneficio de la población rural.

Personal Primarios

Entrega de paquetes tecnológicos uniformes e insumos apropiados a cada tipo de cultivo. Intervenciones basadas en el crédito.

Gama ampliada de alternativas al alcance del pequeño agricultor para el desarrollo de sistemas de producción agropecuarios; fortalecimiento de la habilidad del pequeño agricultor para la toma de decisiones; mayor acceso a una gama más amplia de insumos por medio de canales múltiples. Limitada dependencia en el crédito, especialmente durante las primeras etapas.

Conocimientos del Cultor

Son tan limitados en comparación con los conocimientos de los expertos que resultan insignificantes en el desarrollo y la selección de tecnología.

Sustanciales; un complemento esencial de los conocimientos de los expertos para el desarrollo y ensayo de la tecnología a ser adoptada localmente.

Rol del Agricultor

La implementación de instrucciones del personal de extensión; básicamente se trata de ceder las decisiones administrativas a los expertos técnicos.

Un administrador agropecuario independiente que toma decisiones, escogiendo y probando entre las opciones disponibles para encontrar las que mejor se adapten a las circunstancias.

Responsabilidad

Solo atañe en forma incidental al personal de investigación-extensión. Por lo general, todos los riesgos son absorbidos por los agricultores.

Personal de investigación y de extensión muy consciente de los posibles riesgos, que busca ayudar a los agricultores a minimizar la extensión de los riesgos por medio de cuidadosas pruebas a nivel local y la introducción gradual de innovaciones.

Políticas de las Instituciones Centrales de Investigación

Llevar a cabo investigaciones básicas, desarrollar nuevos materiales genéticos y recomendar, entre varias alternativas, los paquetes tecnológicos uniformes que deben ser promovidos por el personal de extensión. Normalmente especializado por cultivos.

Llevar a cabo investigaciones básicas y desarrollar nuevos materiales genéticos, manteniendo un flujo continuo de nuevas ideas y materiales para su uso en las pruebas de campo locales. Especialización por cultivo, combinada con especialización por zonas agroecológicas para fomentar el entendimiento de las características dinámicas de los diferentes sistemas agropecuarios dentro de marcos específicos.

Políticas y la Organización del Servicio de Extensión

Convencer a los agricultores que acepten los paquetes tecnológicos uniformes. Especializado por función técnica, cultivo y jurisdicción política. Énfasis en la agronomía. Organización centralizada basada en procedimientos estandarizados y requisitos de presentar informes que limitan la libertad de la acción local.

Operar estaciones experimentales locales, colaborar con los agricultores en el diseño y ejecución de pruebas de campo en sus propias tierras, y facilitar el flujo de información entre las estaciones experimentales y los agricultores y entre los agricultores mismos. Organizado con base en equipos interdisciplinarios especializados en las zonas agroecológicas. Su organización busca facilitar el trabajo en equipo a nivel local y lograr una adaptación creativa a las circunstancias locales.

Aunque es posible que esta descripción en cierta medida tienda a exagerar la situación, el Modelo A es más o menos el modelo estándar que sirve como base para los programas de desarrollo del pequeño productor. Sin embargo, casi nunca funciona como es debido. Una de las razones es que una o más de las organizaciones responsables de proveer insumos o servicios de mercadeo, invariablemente incumple la función asignada. Por otro lado, la gran mayoría de los pequeños productores se aferra tenazmente al control sobre las decisiones administrativas de sus propias empresas y escoge en forma selectiva los diferentes insumos del paquete tecnológico que se les presenta.

El Modelo B, por el contrario, se desarrolla con base en un consenso emergente que sostiene que: a) el pequeño agricultor a menudo posee importantes conocimientos técnicos, esenciales dentro del contexto local pero desconocidos por los expertos técnicos, y genuinamente toma en cuenta un sinnúmero de variables relacionadas con el clima local y las condiciones del suelo, la disponibilidad de mano de obra, su habilidad de alimentar a su familia a lo largo de una temporada de cosecha de cierta duración, la exposición al riesgo que sería aceptable, las condiciones del mercado local, el potencial que ofrecen los métodos de cultivos múltiples y otros factores más al tomar decisiones de tipo administrativo; ³ b) los paquetes de tecnología uniforme podrían resultar inadecuados fuera de la zona agrícola específica en la cual han sido desarrollados; y c) el sistema de cultivos múltiples intensivos adaptado a condiciones locales a menudo aprovecha de manera más eficaz los limitados recursos de terreno y agua para lograr los objetivos del desarrollo rural.

Estos supuestos llevan a un concepto muy distinto de las tareas que debe realizar el sistema de instituciones de apoyo que el ofrecido por el Modelo A. Mientras que en el Modelo A se trata de lograr la aceptación de una serie de decisiones administrativas estandarizadas, en el Modelo B se trata de ampliar la gama de alternativas al alcance de cada administrador de las pequeñas empresas y aumentar en forma gradual su capacidad para identificar y utilizar aquellas alternativas que ofrezcan mayores posibilidades de producir ganancias netas sustanciales para el bienestar de su hogar. Los

ensayos a nivel local se convierten en un componente de vital importancia para el sistema de investigación-extensión y al agricultor se le alienta a que participe con el científico en el diseño y ejecución de esos ensayos que se basan en el conocimiento de lo que están haciendo actualmente los agricultores y por qué motivo lo están haciendo. Estos sistemas permiten que un agricultor aprenda de otro y sirven para una introducción gradual de innovaciones. Inicialmente se hace hincapié en aquellas mejoras que requieren de un mínimo de dependencia en insumos que tengan que comprarse hasta tanto éstos se puedan financiar -aunque sea en parte- por medio de ahorros. Los centros de investigación centrales dedican sus esfuerzos a la investigación básica y al desarrollo y ensayo de nuevos materiales genéticos. Las estaciones de investigación locales, que se administran como componentes integrales del sistema de extensión, facilitan materiales y métodos de ensayo, y combinaciones de cultivos bajo condiciones locales. El sistema de investigación-extensión está estructurado con base en las principales zonas agroecológicas y hay equipos interdisciplinarios que se especializan en estudiar las necesidades de los agricultores en cada zona, trabajando con ellos en un esfuerzo constante por mejorar los sistemas de producción agropecuaria a través de sus propias pruebas de campo. Estos equipos podrían estar bajo las órdenes de un gerente de sistema que tendría a su cargo la supervisión constante de los experimentos de campo para poder identificar los problemas que demandan una mejor coordinación interinstitucional dentro del sistema de apoyo y así facilitar la adopción de medidas correctivas.

Las estructuras organizacionales y los sistemas administrativos de la institución que se encarga de los servicios de extensión y de investigación local que se brindan al pequeño agricultor bajo el Modelo B, tienen como fin facilitar la solución de problemas a nivel local y lograr una adaptación creativa acorde con los problemas locales.

El Modelo B es el que mejor responde a los nuevos retos que enfrenta el sector agropecuario y el que brinda el mayor apoyo a los principales objetivos del desarrollo social.

B. La importancia de las estructuras de los sistemas

La tésis básica de la teoría de diseño organizacional es que el rendimiento de una organización es función del 'ajuste' entre su estrategia y su estructura interna ⁴. Esta tesis queda demostrada en los dos modelos contrastantes de desarrollo del pequeño agricultor que se acaba de presentar. Puesto que cada modelo entraña una estrategia sustancialmente diferente, cada uno requiere de una configuración un tanto distinta en las estructuras de apoyo.

Como ilustración de los tipos de problemas que se experimentan cuando el ajuste entre la estrategia escogida y las estructuras para su implementación no es apropiado, se recurrirá a un estudio importante realizado por John Ickis en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) sobre las estrategias y estructuras del desarrollo rural en los cinco países centroamericanos ⁵. Con anterioridad a los primeros años de la década de los 70, cada uno de los cinco países se habría dedicado a la promoción de la agricultura comercial en gran escala, utilizando tecnologías con inversiones fuertes de recursos de capital y abasteciendo principalmente a los mercados de exportación y de consumo selecto. Posteriormente, cada país anunció nuevos compromisos con políticas agropecuarias que enfatizaran un estilo de desarrollo rural más participativo, prestando especial atención al desarrollo del pequeño agricultor. Todos experimentaron dificultades al implementar esta nueva estrategia, cosa que se hubiera podido evitar con una mayor atención al requisito de ajuste entre la nueva estrategia y las estructuras de las organizaciones utilizadas para su implementación ⁶.

Ickis descubrió que, por lo general, la responsabilidad de implementar las nuevas estrategias se asignaba a organizaciones establecidas cuyas normas y procedimientos tradicionales seguían dirigiéndose a las necesidades de su clientela original, una clientela más accesible, sofisticada y próspera. Para lograr una acción eficaz con la nueva estrategia, se requería nuevos valores, procedimientos y habilidades, los cuales no estarían automáticamente disponibles simplemente por el anuncio de algún cambio de políticas, o incluso por comprometerse nuevos fondos. Una sola organización -el Banco Nacional de

Costa Rica- tomó las acciones internas necesarias para poder cumplir razonablemente con su nueva clientela. Pero todas las demás siguieron operando como siempre lo habían hecho. Así, INDECA de Guatemala siguió comprando granos principalmente a los grandes agricultores a quienes tradicionalmente había comprado; los extensionistas del Ministerio de Agricultura de Costa Rica siguieron dirigiendo su atención a los cafetaleros más importantes, y el Banco Nacional de Nicaragua continuó asignando el 70% de su crédito agrícola a las grandes plantaciones algodoneras dedicadas a la exportación ⁷.

En unos cuantos casos se crearon nuevas organizaciones con el fin específico de implementar la nueva estrategia. De éstas, sólo una -ICTA de Guatemala- desarrolló la capacidad de responder a las necesidades del pequeño agricultor ⁷. Una de las organizaciones que se mostró menos sensible fue INVIERNO de Nicaragua. La administración de INVIERNO, presionada para mostrar resultados rápidos, adquirió un sistema de información administrativa manejado por computadora con el fin de acelerar la preparación de los planes agrícolas y el procesamiento de préstamos al pequeño agricultor. A los extensionistas de INVIERNO se les envió al campo para recopilar datos de los agricultores usando formularios estándar que luego se remitieron a Managua para ser procesados en la computadora central. La computadora evaluó la capacidad de endeudamiento de cada agricultor con base en los requisitos del paquete tecnológico uniforme y computó un monto para cada préstamo; todo se basó en relaciones estándares que no tomaron en cuenta ni las condiciones locales ni las necesidades o preferencias del agricultor. Los resultados fueron enviados a los extensionistas, quienes se encargarían de comunicarlos al agricultor, entregarles los fondos y venderles los insumos en las cantidades específicas para la finca; sin embargo, muchos agricultores se negaron a aceptar las decisiones de la computadora, prefiriendo limitar su exposición a riesgos con préstamos más pequeños que los recomendados y reduciendo el uso de los insumos comprados. La sabiduría de las precauciones tomadas por los agricultores quedó demostrada cuando la variedad de maíz recomendada por INVIERNO resultó ser incapaz de soportar la humedad del clima de algunas áreas donde se pretendía introducir.

Cientos de pequeños agricultores sufrieron cuantiosas pérdidas debido a la penetración de la humedad en las mazorcas, pudriéndose el maíz en la planta ⁸.

Son pocos los programas que ilustran con tanta claridad la forma en que los programas basados en el Modelo A dan por sentado que el agricultor se mostrará dispuesto a aceptar los riesgos adicionales que representan las nuevas tecnologías que requieren de fuertes préstamos para poder invertir en la compra de insumos y a la vez ceder las decisiones básicas de la administración de su finca a una autoridad gubernamental central. No obstante, el caso de INVIERNO representa sólo un ejemplo extremo de un concepto aplicado ampliamente.

Ickis encontró que la falta de interés mostrada por las diferentes instituciones en las necesidades del pequeño agricultor de los países bajo estudio, habitualmente estaba ligada a uno de los siguientes puntos o a ambos: ⁹

Administración centralizada. Los procesos administrativos muy centralizados y la exigencia excesiva de informes rutinarios dejaron al personal de más bajo nivel sin el tiempo ni el criterio necesarios para poder responder a las verdaderas necesidades de su futura clientela.

Estructuras sin diferenciación. En la estructura interna de la organización, no fueron reconocidas las diferencias en las habilidades, valores y procedimientos requeridos para servir al pequeño agricultor (en comparación con los servicios brindados al agricultor grande); ambos tipos de clientes fueron atendidos por el mismo personal utilizando los mismos procedimientos casi siempre. Eran los pequeños agricultores los que salían perjudicados.

Otro problema que encontró Ickis en los programas centroamericanos era que sus diseños a menudo obligaban a los agricultores beneficiados a depender de una acción simultánea por parte de dos o más agencias; sin embargo, los programas no contaban con mecanismos adecuados para resolver conflictos entre los respectivos procedimientos. Así, durante un tiempo en Costa Rica fue

imposible para los pequeños agricultores obtener crédito, porque la agencia encargada del mercadeo de granos dejó de emitir las garantías que los bancos exigían en lugar de seguridad colateral. Al no existir mecanismos para manejar el sistema de relaciones entre las distintas organizaciones de implementación de las cuales dependía el diseño del programa, nadie tenía la responsabilidad de detectar los problemas que podrían surgir ni de tomar las medidas correctivas necesarias.¹⁰

(C. La meta-administración y el sector agropecuario

Los resultados de las políticas de desarrollo que se adoptan dependen en gran medida de la estructura de los sistemas organizacionales a través de los cuales se implementan. Una generalización de importancia para los altos directivos del sector agropecuario es que la reorientación de las estrategias del sector muy posiblemente dependerá de la medida en que sean capaces de dar una nueva forma a las estructuras internas y a los sistemas de operación de las instituciones claves dentro del sector, así como a las relaciones entre dichas instituciones. La tarea de reorientar estrategias por medio de la reestructuración de los sistemas organizacionales se conoce como 'Meta-administración',¹¹

En los negocios, debido al crecimiento y a la diversificación de las corporaciones, se ha llegado al punto en que la alta gerencia ya no puede tomar decisiones directamente para cada uno de sus componentes, sino que se ve limitada a regular los sistemas de toma de decisiones. De igual forma, el crecimiento y la diversificación de las funciones de las instituciones sectoriales, tales como las del sector agropecuario, ha significado que los ministerios nacionales que en algún momento pudieran haber tomado las decisiones acerca de sus programas de operación en forma directa, podrían volver a definir gradualmente sus funciones en términos de la regulación de sistemas. En forma similar, sus altos directivos podrían encontrar que cada día resulta más apropiado definir sus propias funciones tales como las de un meta-administrador y tratar de influir en los procesos generados para la solución de problemas dentro de las instituciones sectoriales, en lugar de intentar encontrar

soluciones a cada problema individual a medida que se vayan presentando dentro del sector.

La necesidad de lograr esta transición surge del hecho de que en el gobierno, como en los negocios, no es posible para los directivos del nivel central mantener un nivel de habilidad en todas las facetas de la operación de sistemas que sea lo suficientemente alto como para tomar decisiones inteligentes para todas las sub-unidades. De lo contrario, sería inevitable insistir en que las unidades locales operen de acuerdo con procedimientos estandarizados que muy probablemente resultarían inadecuados para las necesidades locales. Por otro lado, por su propia naturaleza las organizaciones centralizadas tienen pocas probabilidades de lograr el fomento de la capacidad de iniciativa local en las comunidades que atienden.¹²

D. Enfoque del proceso de aprendizaje para el cambio organizacional

La creación de programas y organizaciones que sean realmente sensibles a las necesidades locales y apoyen el desarrollo de capacidades autogestionarias de la población es, en el mejor de los casos, una tarea larga y difícil para la cual existen muy pocos modelos exitosos que puedan servir de guía. Hace poco se llevó a cabo un estudio sobre experiencias en Asia que indicaría que un enfoque útil se podría basar en un proceso de aprendizaje que pase por tres etapas sucesivas, cada una de ellas con su propio objetivo de aprendizaje.¹³

Etapas 1: Aprendiendo a ser eficaz. Uno o más equipos de personal altamente calificado de la organización son enviados a un número seleccionado de pequeñas áreas piloto ubicadas en las comunidades rurales y que se definen como laboratorios de aprendizaje. Una vez allí, llegarían a familiarizarse con el problema en cuestión desde el punto de vista del beneficiario y a ensayar enfoques prometedores para afrontar necesidades identificadas conjuntamente. Podrían contar también con el apoyo de una variedad de recursos humanos externos con conocimientos en las ciencias sociales, administrativas y técnicas. Esta etapa comprende la aplicación de un alto nivel de recursos a las

operaciones de campo y se presume que se necesitaría una acción de adaptación rápida a medida que se fuera identificando errores en las hipótesis originales.

Etapa 2: Aprendiendo a ser eficiente. A medida que se adquiere una clara idea de lo que se debe hacer, se concentra la atención en aprender cómo hacerlo de la manera más eficiente, eliminando actividades no esenciales y elaborando rutinas sencillas para la resolución de problemas que permitan a las personas menos capacitadas cumplir actividades más importantes en forma rutinaria. Se podría crear nuevos laboratorios de aprendizaje para probar refinamientos adicionales. Por este medio también se incrementa el número de empleados con conocimientos de los nuevos métodos de trabajo.

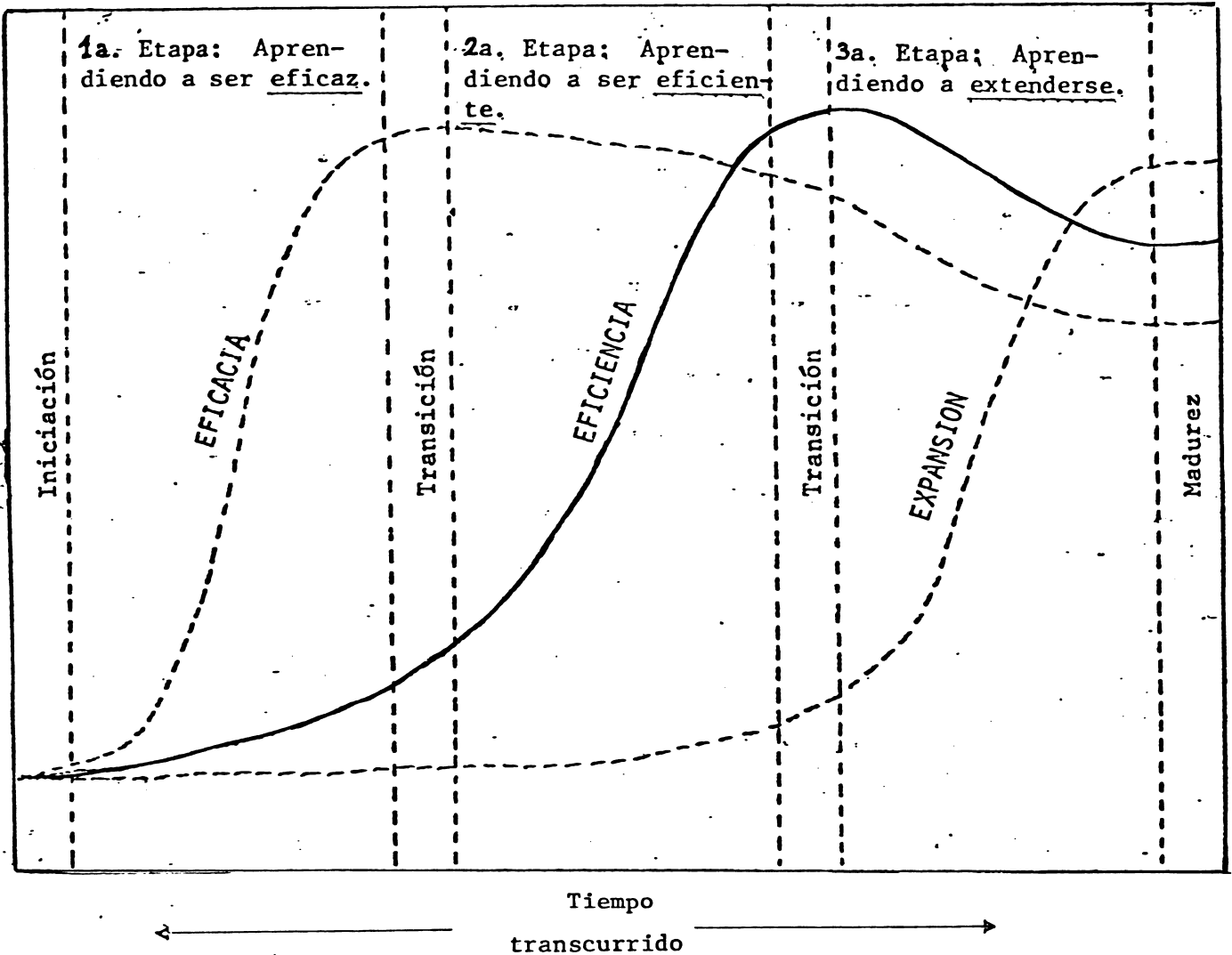
Etapa 3: Aprendiendo a extenderse. En esta etapa la atención vuelve a tomar un nuevo rumbo, esta vez dirigiéndose a la extensión de la capacidad de la organización para ejecutar el programa en mayor escala. Por lo general, esto requiere la administración de un proceso de cambio dentro de la organización, incluyendo la reorientación de estructuras y sistemas administrativos, valores institucionales y habilidades del personal.

La Figura 1 presenta un esquema que representa las tres etapas del proceso de aprendizaje. Como sucede con toda ilustración esquemática de hechos reales, ésta simplifica considerablemente lo que es en realidad un proceso complejo y que a veces aparenta ser muy desordenado,

E. El caso de la Administración Nacional de Riego

La aplicación de este enfoque puede ilustrarse con el caso de la Administración Nacional de Riego (NIA), entidad responsable del desarrollo del riego en Filipinas.

La preocupación del NIA era aumentar la eficacia de la ayuda que venía brindando a los sistemas de riego 'comunal' administrados por los pequeños agricultores y propiedad de éstos.¹⁴



Nota: Probablemente habrá intercambio entre eficacia, eficiencia y expansión, con la consecuente pérdida de alguna eficacia conforme aumenta la eficiencia, así como la pérdida de eficacia y eficiencia durante la expansión.

Figura 1. Curvas del Programa de Aprendizaje.

Antes de 1976, la ayuda brindada por NIA a los sistemas comunales quedaba restringida en gran parte a la construcción de instalaciones físicas. Preocupada porque muchos de los sistemas terminados cayeron rápidamente en desuso o bien llegaron a surtir a un número de agricultores mucho más reducido de lo que se había programado, NIA decidió actuar con base en una teoría que en ese momento prevalecía y que sostenía que debería ayudarse a los agricultores a formar asociaciones eficaces, capaces de operar y mantener a los sistemas una vez construidos. En un caso, se eligieron dos sistemas en los que la capacidad de la asociación de usuarios de agua se desarrollaría simultáneamente con la construcción en sí, procurándose que los agricultores miembros participaran en el arreglo de sistemas de planeamiento, la obtención de servidumbre de paso para el agua y la organización de contribuciones de mano de obra voluntaria para la construcción del sistema.

La labor de los agricultores terminó abarcando mucho más que la simple distribución de ciertas tareas a alguna asociación local. Se tuvo que estudiar a fondo las realidades sociales locales y mostrar comprensión ante las contribuciones de los agricultores en la toma de decisiones, factores ambos que complicaban el proceso de construcción en muchas formas diferentes. En una de las comunidades, las luchas locales por el poder obligaron a abandonar los proyectos de construcción hasta que la asociación local pudiera reorganizarse dos años más tarde. En una segunda y más cohesiva comunidad, se suscitaron numerosos problemas relacionados con el diseño de programaciones y sistemas que requirieron de largas reuniones para llegar a un arreglo. La insistencia de los agricultores en controlar las compras y limitar el uso de vehículos con gasolina cobrada a la cuenta de préstamo de los agricultores para fines personales, no siempre fue bien recibida por los ingenieros del proyecto. Los agricultores llegaron a objetar algunos de los criterios técnicos básicos de los ingenieros, como por ejemplo el tipo de material elegido para la construcción de una represa (ellos insistían en que la estructura propuesta no podría soportar la fuerza de las inundaciones locales). Finalmente se concluyó la nueva represa, construida con base en el diseño recomendado por los ingenieros de diseño de la NIA; unos cuantos meses más tarde el agua se la llevó.

Gracias a estas experiencias, se llegó a comprender que para poder apoyar los esfuerzos de auto-ayuda de las asociaciones locales de usuarios de agua, la NIA tendría que mejorar su capacidad tanto en el aspecto técnico como en el institucional, a la vez que efectuar cambios importantes en sus sistemas de operación. Al mismo tiempo, esas experiencias constituyeron pruebas convincentes de que la participación del agricultor en la planificación y construcción de sistemas podría no sólo fortalecer a las asociaciones de usuarios de agua, equipándolas para operar y mantener los sistemas una vez concluidos, sino también lograr un sistema más apropiado desde un punto de vista técnico. El resultado fue que una de las mayores empresas públicas de Filipinas (43000 empleados) se comprometió a desarrollar una nueva capacidad para acción a nivel de comunidad.

Aunque la capacidad requerida aún no se encuentra establecida en toda la empresa, NIA está actuando con rapidez para lograrlo. El nuevo modelo elaborado por NIA, reúne los siguiente elementos claves:

Una serie de laboratorios de aprendizaje por etapas (sistemas piloto seleccionados para su vigilancia por parte de equipos de empleados altamente calificados por NIA) brindaron experiencia inicial en los problemas que deberán enfrentarse, facilitaron el desarrollo de métodos para atacarlos, dotaron al personal de experiencia e identificaron los conflictos existentes entre los requisitos de los nuevos métodos de trabajo con los agricultores y los procedimientos en vigencia. Los conocimientos adquiridos en el primer grupo de sistemas piloto, se utilizaron como base para proceder a refinar considerablemente los métodos, que luego fueron sometidos a ensayos adicionales para refinarlos nuevamente en una segunda prueba.

Un Comité Nacional Comunitario de Riego de alto nivel se encarga de la coordinación del proceso de aprendizaje. El Comité está presidido por el Administrador Adjunto del NIA, Benjamín Bagadion, cuya dedicación personal al proyecto ha sido de vital importancia en su desarrollo, y se compone de funcionarios del NIA de nivel intermedio, de representantes de agencias afines y de respetables miembros de

instituciones académicas y de investigación. La mayoría de los miembros ejerce alguna importante responsabilidad en algún aspecto de las actividades del comité. Se celebra reuniones mensualmente para evaluar el progreso logrado, encargar la preparación de materiales de entrenamiento y planear las estrategias a seguir para la difusión por etapas de los nuevos métodos.

Un programa de investigación con un enfoque procesal se dedica a crear dentro del NIA las nuevas habilidades, métodos y sistemas que se adecúen a este nuevo enfoque participativo. Los científicos sociales del Instituto de Cultura Filipina elaboran las pautas para que el personal de campo del NIA pueda recopilar y evaluar los 'perfiles institucionales' (datos socio-institucionales de vital importancia en la selección y planificación de proyectos); observan las actividades de campo para proporcionar mensualmente la 'documentación del proceso' (información narrativa, no-evaluativa, sobre los acontecimientos claves dentro del proceso) al personal de operación, los gerentes provinciales y regionales, y los miembros de los Comités Comunales de Riego; estudian los métodos de asociaciones comunales eficaces para sacar de ellos lecciones que puedan ser de utilidad a los demás;¹⁴ y entrenan al personal del NIA en el uso de las nuevas herramientas que se están desarrollando para ser utilizadas en la recopilación y el análisis.

El Asian Institute of Management evalúa el ajuste entre los requisitos de los nuevos métodos para brindar asistencia a las comunas y los actuales sistemas de administración del NIA; brinda asesoría sobre las nuevas funciones y procedimientos de administración; ayuda a planificar el proceso de cambio organizacional; y coordina reuniones de trabajo de los gerentes e ingenieros del NIA para estudiar los nuevos métodos. Un equipo de ingenieros agrícolas del Instituto Internacional de Investigación del Arroz y de la Universidad de Filipinas en Los Baños está desarrollando métodos simplificados a ser utilizados por los agricultores y los ingenieros del NIA para el diagnóstico y corrección de problemas en la administración de agua, y están diseñando sistemas de administración que se adecúen a las

necesidades de las pequeñas asociaciones de usuarios de agua.

Una vez elaborados los métodos básicos, se procedió a instalar en cada una de las doce regiones del NIA laboratorios propios de aprendizaje, por medio de los cuales el personal del NIA en cada región obtuvo experiencia en los nuevos métodos. Se realizó seminarios periódicos para brindar entrenamiento constante y ofrecer la oportunidad de intercambiar experiencias tanto entre las distintas regiones como con la gerencia ejecutiva, lo cual sirvió de base para lograr mayores refinamientos a medida que el proceso avanzaba a la etapa de expansión.

En 1980 el NIA se encontraba quizás a medio camino en el proceso de cambio que había lanzado tres años y medio antes. Posiblemente pasen siete u ocho años antes de que la nueva capacidad se encuentre instalada en toda la agencia. Una labor tan larga no se ajusta muy bien a los ciclos normales de programación de los donantes y requiere un sentido de compromiso fuera de lo común, mucha paciencia y continuidad en el mando. No obstante, podría ser exactamente éste el tipo de acción que debería comprender toda agencia gubernamental de importancia que se preocupe por lograr eficacia en sus programas de asistencia a los pobres rurales.

F. El uso del proceso de aprendizaje para crear una capacidad institucional para el desarrollo del pequeño agricultor

El proceso de aprendizaje es, en sí, una respuesta a la variedad de necesidades y condiciones deseables. Aunque un modelo general del proceso podría servir de guía útil para la acción, la aplicación específica deberá elaborarse según el problema individual a resolverse y las características de las instituciones específicas involucradas. Se brinda a continuación un esbozo muy general de la forma en que una organización proveedora de servicios de extensión al pequeño agricultor podría atacar el problema de desarrollar una capacidad como la planteada por el Modelo B.

Las etapas 1 y 2 del proceso de aprendizaje podrían partir directamente de los trabajos que sobre sistemas agropecuarios han realizado investigadores tan creativos como Richard Harwood y Peter Hildebrand.

Se efectuaría una identificación preliminar de una o más zonas agroecológicas pobladas por pequeños agricultores. Se crearía un equipo interdisciplinario de gente muy calificada e interesada en aplicar los nuevos conceptos, con el fin de ensayarlos en una de esas zonas; quizás podría formarse un segundo equipo que trabajaría en forma simultánea en otra zona. Cada equipo podría componerse de expertos en genética, patología, agronomía y por lo menos un científico social con algo de experiencia en economía. Su primera labor sería delimitar el área de estudio, identificando el sistema de cultivo que prevalece entre el grupo de agricultores que podría ser objeto del programa, para luego determinar la zona en que este sistema de cultivo reviste importancia, partiendo de la premisa de que las condiciones agronómicas, sociales y económicas son iguales para todos esos agricultores.

El equipo procuraría luego definir esas condiciones para comprender las razones por las que se emplea un determinado sistema de cultivo. Los métodos informales de investigación pondrían énfasis en entrevistas y observación, y el equipo se reuniría periódicamente para intercambiar impresiones y conclusiones preliminares. De esta manera, todos los integrantes recibirían las impresiones de las demás disciplinas representadas en el equipo. Con base en esta información y trabajando siempre muy estrechamente con determinados agricultores, el equipo programaría ensayos en los campos de los agricultores de aquellas variedades de plantas y métodos de cultivo que, según la opinión colectiva de los técnicos y agricultores, ofrezcan potencial para mejorar los sistemas agropecuarios existentes, teniendo en cuenta las condiciones locales ¹⁵.

Las metodologías básicas para estas actividades tan diversas ya han sido elaboradas en bastante detalle dentro de muchos marcos distintos, de modo que la atención principal se centraría no tanto en el desarrollo de metodologías adecuadas sino en adquirir los conocimientos para aplicarlas dentro de una organización determinada. Es posible que para lograr eso puedan entrar en juego las metodologías utilizadas en la experiencia del NIA con el riego

comunal. Específicamente, esto comprendería la creación de un comité de sistemas centrales agropecuarios que supervisaría la experiencia de campo y evaluaría constantemente sus efectos sobre una agencia más grande, la iniciación de estudios adicionales, entrenamiento, etc., según convenga. Uno de los estudios podría, por ejemplo, comprender el trazado de mapas de todo el país, dividido por zonas agroecológicas. El comité sería presidido por un directivo de alto nivel de la agencia e incluiría a personal clave de la misma, así como a varias otras personas que representen recursos externos. La supervisión de esa experiencia se facilitaría con el nombramiento de algún observador profesional, por ejemplo un antropólogo o un periodista, quien observaría y llevaría un registro diario de los acontecimientos en el campo, preparando informes mensuales par ser revisados por el equipo mismo, por el comité y por otras personas interesadas. De tal manera, un grupo mucho más grande (inclusi-ve directivos clave) podría aprender de la experiencia en forma indirecta.

A medida que se obtiene experiencia, sería posible efectuar diferentes tipos de experimentos relacionados con los vínculos que podrían establecerse con los conocimientos generados por las estaciones centrales de investigación y la difusión de nuevas ideas una vez que hubieran sido comprobadas en los campos de los agricultores.

A medida que se obtiene la seguridad de que se ha logrado introducir un modelo satisfactorio de trabajo en una o dos localidades, podría tratarse de reproducirlo en una o más regiones distintas. Al mismo tiempo, se podría realizar estudios para determinar qué cambios se requeriría en los programas de entrenamientos, planificación, presupuesto, evaluación y supervisión de la agencia para poder apoyar las nuevas formas de trabajo en mayor escala, introduciendo los cambios gradualmente y creando en la agencia un compromiso hacia las nuevas normas hasta que el nuevo modelo se convierta en el modelo estándar de operación en todas partes.

Las pautas ofrecidas son muy generales, ya que los detalles de un proceso de este tipo sólo podrían estructurarse con base en cada situación individual. Aún entonces, hay límites respecto a lo que se pueda planear por anticipado. Más bien deberá evolucionar, desarrollándose con base en su propia

experiencia, guiado no por un patrón sino por un liderazgo creativo; esta diferenciación reviste suficiente importancia como para examinarla por separado.

G. La función de liderazgo

Aaron Wildavsky ha señalado que existe una diferencia muy importante entre dos enfoques totalmente distintos para la solución de problemas sociales.¹⁶ Uno de ellos es el que él llama la solución de problemas por 'percepción intelectual', en que se da por sentado que los problemas sociales se resuelven por medio de análisis muy sofisticados que llevan a un plan de acción detallado. Es éste el modelo que tiende a predominar en la planificación del desarrollo. El segundo es la solución de problemas por medio de 'interacción social'; en él se trata de abrir paso a las soluciones como resultado de procesos interactivos que involucran a muchos protagonistas que reaccionan a ambientes complejos y cambiantes y traen consigo una gran variedad de percepciones e intereses conflictivos. El segundo modelo refleja la realidad con mayor exactitud que el primero, aunque en ambientes tan complejos y difusos como aquellos en que tienen que desarrollarse los procesos para la solución de los problemas del desarrollo rural. Cabe resaltar la importancia de las diferencias básicas en la forma en que esos dos modelos tratan los temas de la planificación y el liderazgo, diferencias que sería importante que tomaran en cuenta los directivos si hubieran de definir sus propias funciones de modo que fuera sensibles a las realidades de la labor del desarrollo rural.

A riesgo de pecar de injusticia con los seguidores más moderados de la escuela de percepción intelectual, y con el fin de lograr claridad conceptual, se hará una distinción algo severa entre los dos enfoques planteados.

El modelo de percepción intelectual considera que la planificación es un acto de cálculo y pre-programación, cuyo resultado es un juego de patrones para una serie de acciones futuras en concepto y organización separable de la implementación. Se da por sentado que la planificación es labor de los intelectuales, mientras que la implementación se deja a individuos poco creativos, a personas que carecen del talento intelectual requerido para ser planificador.

No hay lugar para líderes en ese modelo. Los planificadores desarrollan un papel privilegiado y su función no es dirigir sino computar. De hecho, la mera idea del liderazgo resulta un poco embarazosa para quienes abogan por esta escuela. Los líderes no pueden adquirirse por medio de órdenes de compra, sus acciones no pueden ser pre-programadas y sus contribuciones no pueden reducirse a cálculos analíticos. Por ello, sus defensores tienden a desechar los llamados que claman por liderazgo, tildándolos de confusos y poco realistas.

El modelo de interacción social trata a los planificadores, a la planificación y a los líderes de maneras muy diferentes. Ese modelo suscita el argumento de que la función más vital de los planificadores profesionales no es la de producir planes, sino la de ayudar a los demás a que formulen sus propios planes. La planificación en sí se considera más bien en términos de un proceso que comprende el desarrollo de un consenso en cuanto respecta a las imágenes del futuro deseadas, bosqueja estrategias para trabajar hacia ese futuro, se familiariza con la dinámica de los sistemas en que se centrará la acción y estructura el proceso de interacción de tal modo que se puede anticipar los problemas que podrían presentarse en el futuro y hacer las preparaciones necesarias. La planificación es un proceso continuo cuyas imágenes y estrategias evolucionan a medida que se dispone de mayores datos. No es separable de la implementación ni conceptual ni organizacionalmente, pues ambas se convierten en elementos integrales de un único proceso progresivo. Las funciones clave dentro del proceso son las de los líderes que dan forma a las visiones, se comprometen a ellas, guían las acciones que van evolucionando hasta su cumplimiento y desarrollan organizaciones que cuenten con el alto nivel de competencia requerido, con la asistencia de planificadores que comprendan la correcta función del planificador profesional.

La planificación basada en patrones pre-establecidos y las burocracias operadas por medio de procedimientos formales que tienden a favorecer a quienes abogan por el modelo de percepción intelectual, parecerían estar destinadas a suprimir el liderazgo en favor de la capacidad predictiva y la aplicación de un método analítico formal. Sin embargo, el desarrollo rural no es un proceso tecnocrático ordenado que se presenta en ambientes estables y relativamente sencillos, como parecen suponer muchas metodologías de percepción intelectual.

Es, más bien, un proceso político muy intenso que se da en ambientes complejos que se encuentran en un estado constante de cambio. Ickis llega a la siguiente conclusión en su estudio sobre la experiencia centroamericana: "(...) la base para una acción más eficaz no se encontrará ni en la aplicación de métodos más sofisticados para la planificación preliminar de acciones de desarrollo, ni en los programas de entrenamiento convencional en administración para desarrollar habilidades de implementación. Lo que se requiere es desarrollar la capacidad de las agencias de operación para que trabajen de un modo sustentador e interactivo con su clientela. Quizás el ingrediente clave de este proceso para desarrollar esa capacidad sea un liderazgo eficaz ejercido por individuos que comprendan la naturaleza del problema y estén dispuestos a comprometerse personalmente hasta encontrarle una solución. Tanto los planificadores como los especialistas en administración, deberían estar estudiando el problema de fomentar el surgimiento de ese liderazgo" ¹⁷.

Las conclusiones de Ickis han quedado confirmadas en estudios similares realizados en el Asian Institute of Management (AIM) de Filipinas ¹⁸. Afortunadamente, ni los investigadores del AIM ni los de INCAE han caído en la costumbre académica de describir a los líderes en términos de características personales al parecer hereditarias, ni de cualidades carismáticas. Más bien han considerado al liderazgo en términos de habilidades, comportamiento y definición de funciones, que pueden alentarse y desarrollarse como acciones conscientes de libre elección ¹⁹. Tanto los estudios de AIM como los de INCAE concluyen que los directivos que se han mostrado eficaces en el liderazgo de acciones de desarrollo rural: ²⁰

Definen sus funciones en términos de una responsabilidad general administrativa por lograr resultados en el programa dentro de sus áreas de responsabilidad territorial, en lugar de cumplir simplemente con procedimientos dictados por una organización central o lograr metas de actividades prescritas.

Consideran los problemas en una perspectiva sistémica, ocupándose de todo el ciclo administrativo de planificación, organización, dirección y control a medida que identifican los factores externos que hacen impacto en sus programas, y buscan los puntos de eficacia donde la acción facilitará el logro de los resultados deseados.

Ven sus funciones como formas de ayudar a las comunidades que forman su clientela a hacer mejor uso de sus propios recursos, reforzando esos recursos únicamente cuando es necesario.

Tienen habilidad para realinear los valores, las estructuras organizacionales, los sistemas de administración, las funciones profesionales y los vínculos externos de sus propias organizaciones, con el fin de cumplir con los requisitos de la estrategia que persiguen, brindando lo que Ickis llama un 'liderazgo institucional'.

Tienen habilidad para ganarse la cooperación y ayuda de individuos e instituciones sobre quienes no tienen ninguna autoridad formal, desarrollando sus propios medios de influencia de acuerdo con las circunstancias locales y dirigiendo relaciones inter-institucionales; utilizan a tal fin los recursos de su propia organización como fuente de influencia.

Estas son las cualidades que se necesitan en una variedad de niveles en las organizaciones dedicadas al desarrollo rural. Afortunadamente, se trata de cualidades que hasta cierto punto son reproducibles y se pueden desarrollar a través de entrenamiento, y se pueden fortalecer por medio de organizaciones bien estructuradas y dirigidas en forma eficaz,

H. Conclusiones

El sector agrícola y rural se enfrenta a importantes retos, entre ellos la necesidad de que se convierta en un contribuyente más efectivo para mejorar la vida de las masas de pobres rurales. Las reacciones más apropiadas parecen

poner énfasis en el desarrollo de cultivos múltiples intensivos a nivel de agricultura de pequeña escala. Un enfoque tal presupone un sistema agropecuario capaz de apoyar una importante adaptación a nivel local y el reconocimiento de la función del administrador de pequeñas empresas agropecuarias como responsable de tomar decisiones independientemente. Sin embargo, para lograr introducir este enfoque estratégico con éxito se requerirá una considerable reorientación de las instituciones que brinda servicios de apoyo en el sector.

Notas del Capítulo I

- 1 Para ejemplos de perspectivas y argumentos que llegan a estas mismas conclusiones, véase Sterling Wortman y Ralph W. Cummings, Jr. To Feed This World: The Challenge and the Strategy, (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978); Frances Moore Lappé y Joseph Collins, Food First: Beyond the Myth of Scarcity (Boston: Houghton Mifflin Company, 1977); Bruce M. Koppel, "Food Policy Options for Secondary Regions: A framework for Applied Research", East-West center Resources Systems Institute, Honolulu, Hawaii 96848, U.S.A.; Kathleen Newland, "Global Employment and Economic Justice: The Policy Challenge", World-Watch Paper 28, Worldwatch Institute, 1776 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. 20036, abr-1 de 1979; Milton J. Easman, "Landlessness and Near-Landlessness in Developing Countries", Rural Development Committee, Center for International Studies, 170 Uris Hall, Cornell University, Ithaca, NY 14852, setiembre de 1978; Erick Eckholm, "The Dispossessed of the Earth: Land Reform and Sustainable Development", Worldwatch Paper 30, Worldwatch Institute 1776 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C., 20036, U.S.A., junio de 1979; Lester R. Brown, "Food or Fuel: New Competition for the World's Cropland", World-Watch Paper 35, Worldwatch Institute, 1776 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036, marzo de 1980; Harlan Cleveland y Alexander King, "The Renewable Way of Life", The Futurist, Vol. XIV, No.2, abril de 1980, págs. 47-54; Harlan Cleveland y Alexander King (eds.), Biore-sources for Development: The Renewable Way of Life (Elmsford, New York: Pergamon Press); Richard R. Harwood, Small Farm Development: Understanding and Improving Farming Systems in the Humid Tropics (Boulder, Colorado: Westview Press, 1979); y Bruce F. Johnston y William C. Clark, On Designing Strategies for Rural Development: A Policy Analysis Perspective (Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press, en proceso de elaboración).
- 2 David C. Korten, "Toward a Technology for Managing Social Development", en David C. Korten (ed.), Population and Social Development Management: A Challenge for Management Schools (Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración, 1979), págs. 20-50.
- 3 En Michael Collinson, "Understanding Small Farmers", CIMMYT, P.O. Box 2517, Nairobi, Kenya, aparece una exposición muy útil sobre la racionalidad de las decisiones tomadas por el pequeño agricultor con base en una evaluación de los riesgos. Artículo presentado en una conferencia sobre Evaluación Rápida del Sector Rural celebrada en el Institute of Development Studies, University of Sussex, del 4 al 7 de diciembre de 1979. Véase también Michael Redelift, "Production Programs for Small Farmers: Plan Puebla as Myth and Reality", Oficina de la Fundación Ford para México y Centroamérica, Ciudad de México, sin fecha; y Harwood, op. cit.
- 4 Para una reseña de esta literatura, véase Jay R. Galbraith y Daniel A. Nathanson, Strategy Implementation: The Role of Structure and Process (St. Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1978), especialmente págs. 90-97.

- 5 Esta investigación se reporta en detalle en John C. Ickis, "Strategy and Structure in Rural Development", tesis de doctorado del Harvard Business Scholl, Boston, Mass., 1978; John C. Ickis, "Rural Development Management: Strategy, Structure and Managerial Roles" en David C. Korten (ed.), Population and Social Development Management: A Challenge for Management Schools (Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración, 1979), págs. 113-126; y John C. Ickis, "Structural Response to New Rural Development Strategies", en David C. Korten y Felipe B. Alfonso (eds.), Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap (Singapore: McGraw-Hill, en proceso de imprenta).
- 6 Ibid.
- 7 Ibid.
- 8 Ibid.
- 9 Ibid.
- 10 Ibid.
- 11 Joseph L. Bower: "Metamanagement: A technology and a Philosophy", Harvard University, 20 de noviembre de 1972, artículo presentado en la reunión del AAAS del invierno de 1972; y Richard Normann, Management and Statemanship (Estocolmo, Scandinavian Institutes for Administrative Research, 1976).
- 12 Derick W. Brinkerhoff, "Inside Public Bureaucracy: Empowering Managers to Empower Clients", Rural Development Participation Review, Vol. I, N° 1, verano de 1979, págs. 7-9.
- 13 David C. Korten, "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", The Public Administration Review, en proceso de imprenta; aparecerá en la edición de setiembre-octubre de 1980.
- 14 Este caso se describe en mayor detalle en Ibid. Entre los documentos de consulta sobre la experiencia del NIA se encuentran Benjamin U. Bagadion y Frances F. Korten, "Government Assistance to Communal Irrigation in the Philippines: Facts, History and Current Issues", Philippine Agricultural Engineering Journal, Vol. X, N° 2, Segundo Trimestre de 1979, págs. 3-4; Felipe B. Alfonso, "Assisting Farmer Controlled Development of Communal Irrigation Systems", en Korten y Alfonso, op. cit., y Benjamin U. Bagadion y Frances F. Korten, "Developing Viable Irrigators' Associations; Lessons from Small Scale Irrigation in the Philippines", Agricultural Administration (en proceso de imprenta).
- 15 Véase Harwood, op. cit., Richard R. Harwood, "The Contribution of Farming Systems Science to Defined Area Programs", International Agricultural Development Service Conference on Defined Area Projects, Bellagio, 14 al 20 de octubre de 1979; Peter E. Hildebrand, "Generating Technology for Traditional Farmers: The Guatemalan Experience", elaborado para su presentación en el Symposium on Socio-Economic Constraints to Crop Protection, IX International Congress of Plant Protection,

Washington, D.C., 5 al 11 de agosto de 1979 (Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, Guatemala, Centroamérica); Peter E. Hildebrand, "Summary of the Sondeo Methodology Used by ICTA", artículo presentado en una conferencia sobre evaluación rápida del sector rural celebrada en el Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, BN1 9RE, del 4 al 7 de diciembre de 1979; y Peter E. Hildebrand, "Motivating Small Farmers to Accept Change", artículo presentado en la conferencia Integrated Crop and Animal Production to Optimize Resource Utilization on Small Farms in Developing Countries celebrada en The Rockefeller Foundation Conference Center, Bellagio, Italia, del 18 al 23 de octubre de 1978.

- 16 Aaron Wildavsky, Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis (Boston: Little Brown, 1979). Véase también Korten, "Toward a Technology", op. cit.; y Johnston y Clark, op. cit.
- 17 Ickis, "Structural Responses", op. cit.
- 18 Se informa sobre estos estudios en "Rural Development Management Program: Status and Proposal", Asian Institute of Management, 123 Paseo de Roxas, Makati, Metro Manila, Filipinas, 30 de mayo de 1980.
- 19 Véase también Arturo R. Tanco, Jr., "Mobilizing National Commitment to a Multi-Agency Program: Four Critical Skills Required of Development Managers", en Korten y Alfonso, op. cit.
- 20 Para un ejemplo individual de este tipo de gerente que describe la aplicación de estos conceptos y habilidades, véase Edilberto de Jesús, "Local Linkage Building in a Small Farmer Development Program", en Korten y Alfonso, op. cit.

II. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION AGROPECUARIA PARA EL DESARROLLO RURAL: EL ENFOQUE DE UN PLANIFICADOR.

Luis J. Paz Silva

A. Introducción

Por lo general, la planificación agropecuaria es tratada exclusivamente como un proceso de carácter sectorial; el desarrollo rural, no obstante referirse a espacios territoriales, muchas veces es considerado como un proceso independiente del desarrollo urbano. En ambos casos se olvida que tanto para el desarrollo agropecuario como para el desarrollo rural, los servicios para la población, tanto para producir y comercializar, como para la satisfacción de las necesidades de las familias, deben concentrarse en centros poblados de diferente jerarquía.

Cuando la planificación agropecuaria y el desarrollo rural son vistos desde el nivel nacional, es menos fácil interpretar las relaciones intersectoriales y espaciales que si se tratara del nivel regional o, más aún, del nivel micro-regional o local.

De igual modo, cuando se trabaja en un plan sectorial, aun los productos son tratados en forma independiente unos de otros, y se trata de adoptar medidas de política para incentivar la producción de un producto, como si variar su área de siembra fuera un hecho aislado de los otros productos.

También, por tratarse de planes sectoriales, generalmente se trata al campesino exclusivamente como productor agropecuario. Cuando se enfoca más el nivel local, se advierte que la actividad productiva es una forma de vida; por lo tanto hay una mayor correspondencia entre los objetivos de un campesino como productor, como miembro de una familia, como integrante de una comunidad o como una persona.

Al bajar el nivel de abstracción de lo nacional a lo regional, a lo micro-regional, y finalmente a lo local, es decir al tratar directamente con familias de una localidad, todos los sectores pueden apreciarse juntos mostrando lo inseparables que son a este nivel.

En este capítulo se pretende mostrar lo inconveniente que puede ser tratar al poblador rural sólo como productor agropecuario, olvidando sus motivaciones como miembro de una familia, como integrante de una comunidad, o como persona. Igualmente, se trata de dar algunas ideas sobre las relaciones urbano-rurales. No se puede negar que el proceso de desarrollo necesariamente implica un proceso de concentración de la población, tanto porque es ventajoso concentrar los servicios que requiere el agricultor para producir y vender, como hacerlo con los servicios que requieren él y su familia para acercarse a su objetivo de bienestar.

Al presentarse en este documento los objetivos de desarrollo rural, se aprecia que existe una correspondencia entre las acciones que puede realizar un pueblo para su propio desarrollo y las políticas y acciones del gobierno referidas al sector rural. La población debe tener determinadas motivaciones para actuar en su propio beneficio; una de estas formas de actuar consiste en migrar, si es que las acciones del aparato público no incentivan y apoyan las iniciativas de la población para dedicarse a desarrollar el área en que residen. Así, el desarrollo rural depende de las decisiones que se adoptan en el sector público y de las motivaciones que éstas originan en las poblaciones, para migrar o para mejorar los servicios y el ambiente de su territorio. Al analizar decisiones de los diferentes sectores de la administración pública, es posible identificar los aspectos negativos o positivos que pueden causar en el medio rural; por lo tanto, los planificadores y administradores deben estudiar esos posibles efectos antes de proponer o adoptar decisiones que directa o indirectamente afecten al medio rural.

En algunos países, la decisión de actuar para lograr el desarrollo rural debe manifestarse en políticas que alteren la estructura de propiedad de los recursos, especialmente de la tierra. El desarrollo rural no puede manifestarse si la propiedad de los recursos y el poder están concentrados en pequeños grupos de la población nacional o local. Es prácticamente imposible lograr una efectiva participación de la población en la planificación y en la organización de su propio desarrollo si la tierra está concentrada en pocas manos y si los pueblos no gozan de autonomía para gobernarse.

En este trabajo se presenta una metodología de participación de la población en la planificación y en la organización de su propio desarrollo, considerando que la estructura de propiedad y tenencia de la tierra es tal que no impide la organización y participación de la población, y que el gobierno ha adoptado la decisión de transferir el poder a los gobiernos locales, y de reestructurar el aparato público para dedicarlo a incentivar y apoyar la participación de la población en la solución de sus propios problemas, en el orden de prioridad establecido por los mismos pobladores.

No se pretende tratar aquí los aspectos de la planificación nacional y regional, no obstante que se los considera inseparables de la planificación microregional y local. Sólo se pretende tratar los aspectos relacionados con la planificación y organización para el desarrollo local, por considerar que la verdadera participación de la población debe darse desde la base, y que sólo planificando, ejecutando y operando sus propios servicios locales, a través de una organización que involucre a la mayor parte de la población, se puede lograr y acelerar el desarrollo rural en un país.

B. El agricultor, la familia y la comunidad

Los planificadores y los administradores necesitan comprender mejor cómo opera una unidad agropecuaria u otro tipo de unidad productiva y cómo es el proceso de adopción de decisiones de un agricultor o de un empresario en el medio rural. Además, debe considerarse que un agricultor, como todo conductor de una actividad productiva, es miembro de una familia, es un ciudadano integrante de una comunidad y, sobre todo, es una persona.

Como agricultor, son muchos los factores que afectan sus decisiones; entre ellos destacan las variaciones del clima y las variaciones de los precios de los insumos y servicios requeridos para producir, y los precios que el productor recibe o espera recibir por la venta de los productos de su unidad agrícola. Otros factores como la disponibilidad del conocimiento tecnológico, o de los insumos y servicios para producir, son también importantes, y pueden hacer

variar sus decisiones sobre qué producir y con qué nivel de productividad respecto a cada uno de los factores de la producción.

Los planificadores recomiendan que los recursos y los productos escasos sean relativamente caros, con el fin de que su uso sea más eficiente. Los políticos generalmente desean que los recursos y los productos sean relativamente baratos para mantener a la opinión pública a su favor. El grado de influencia que ejerzan los planificadores sobre los políticos determinará hacia qué lado se inclinarán las decisiones. La existencia de un recurso escaso pero mantenido barato por el gobierno, conducirá al agricultor al empleo ineficiente de dicho recurso. Si el gobierno aumenta su precio, el agricultor se verá obligado a realizar inversiones para hacer mejor uso del recurso, con lo que además de aumentar la productividad generará empleo rural. Igualmente, si el gobierno mantiene un precio relativamente más bajo que el que sería el precio del mercado de un determinado producto, en forma generalizada a toda la población, su consumo tenderá a aumentar en sustitución de productos similares cuyo precio se deja fluctuar en el mercado, y el agricultor disminuirá su producción por carecer del incentivo económico necesario para producirlo.

El nivel de inversiones que realiza el agricultor, tanto para aumentar la capacidad productiva permanente de su unidad agrícola como para obtener incrementos de la productividad, mediante el empleo de la cantidad y calidad de la tecnología más apropiada en sus cultivos o crianzas, también dependerá en gran medida de las decisiones adoptadas por el gobierno.

Si además de considerar al agricultor como el conductor de una unidad agropecuaria, lo consideramos como miembro de una familia y como ciudadano integrante de una comunidad, podremos analizar mejor la forma en que se toma decisiones respecto a la utilización de los excedentes generados por la actividad agropecuaria. Si como consecuencia de la concentración de la propiedad de los recursos, y/o por el centralismo del gobierno, las inversiones en servicios son insuficientes, parte de los excedentes serán utilizados para proveerse fuera de la comunidad de los servicios requeridos por su familia, hasta

llegar al extremo de emigrar a la ciudad. En vez de ligar sus actividades productivas con la comunidad local, lo hará con el exterior, limitando la generación de empleos locales; igualmente, sus actividades orientadas a obtener los servicios requeridos por su familia, tan pronto como sus ingresos lo permitan, serán realizados fuera de la comunidad, disminuyendo las posibilidades de desarrollo de la misma.

Finalmente, considerando al agricultor como una persona, ni los planificadores ni los políticos deben olvidar que además de las necesidades biológicas y de las necesidades de comodidad que se suelen convertir en indispensables, el agricultor como persona tiene necesidades síquicas, que al abrirse las posibilidades de ser satisfechas pueden convertirse en el verdadero motor de desarrollo. Así, por ejemplo, el orgullo de pertenecer a una institución de prestigio, o de ser reconocido como líder de una determinada actividad, puede llevar a una persona, o a una comunidad, de una actitud pasiva a una actitud dinámica orientada a la solución de problemas y al desarrollo.

(Ello sucede, al menos, con quienes desempeñan ciertas funciones en el desarrollo de las pequeñas empresas agropecuarias. El logro de esta reorientación es una larga y difícil labor, y representa una preocupación básica de los líderes más importantes del sector agropecuario si se ha de lograr que el énfasis estratégico en el desarrollo rural sea algo más que un mero pronunciamiento de políticas bajo las condiciones que probablemente prevalecerán en lo que queda de este siglo.

C. La comunidad y el desarrollo rural

El desarrollo rural efectivo y concreto sólo se logra a través de una renovación integral de una comunidad a nivel local. "Concebimos el desarrollo rural como un proceso mediante el cual los pobladores de un ámbito territorial determinado utilizan en forma organizada los medios productivos localizados en el mismo, con el propósito primordial de satisfacer sus propias necesidades básicas". * El verdadero desarrollo de un país se logra si se orienta a la autosuficiencia local en una escala nacional masiva. Es necesario acla-

* Luis J. Paz Silva. Desarrollo Integral del Medio Rural. Lima, Perú, 1977.

rar que no se pretende llegar a la autosuficiencia, sino actuar tendiendo hacia ella. El lineamiento de política básico es que toda población debe generar su propio empleo, tanto para utilizar y mejorar sus propios recursos, como para satisfacer sus necesidades básicas. Para lograr esto, es necesario liberar la creatividad de la población y crear, expandir y diversificar las actividades económicas locales.

La principal traba para el desarrollo no es la falta de recursos, sino la mala distribución y pobre utilización de los mismos; tampoco es la falta de tecnología, sino la inexistencia de sistemas para lograr que la tecnología apropiada llegue al nivel local. Otro factor que limita el desarrollo es la falta de participación de la población local en la planificación e implementación de acciones para lograr su propio desarrollo, debido a las trabas de tipo institucional, de comportamiento individual, y a una inapropiada organización comunal. Toda población tiene el deseo, la iniciativa y la capacidad de lograr su propio desarrollo orientado a la utilización óptima de sus recursos, y el principal objetivo del desarrollo debe ser eliminar las barreras que impiden o limitan la realización y la acción de la población.

D. Los objetivos del desarrollo rural

Desde el punto de vista local, los objetivos para lograr el desarrollo rural son fundamentalmente:

1. Liberar el potencial creativo de la comunidad
2. Crear, expandir y diversificar empresas económicas
3. Proveer a la comunidad de los servicios básicos.

El desarrollo de una comunidad depende fundamentalmente de la capacidad de su población para organizarse, y de las formas de propiedad y de utilización de los recursos locales para la satisfacción de las necesidades de la población. Toda población en mayor o menor grado tiene una determinada proporción de su

potencial creativo subutilizado, como consecuencia del desconocimiento explícito de sus problemas y de su propia capacidad para resolverlos. El conocimiento explícito de sus problemas y la motivación que se puede generar en la población para organizarse y orientar sus esfuerzos a solucionarlos, es un objetivo básico en el proceso de lograr el desarrollo de dicha población.

Sin embargo, no basta que la población se decida a actuar en la solución de sus problemas si no realiza un esfuerzo para crear, expandir y diversificar las empresas económicas de la comunidad. Para lograr el desarrollo, la comunidad requiere generar empleo productivo y medios económicos para establecer y generar los servicios a la población. Es importante que la comunidad genere un flujo de capital por venta de productos y servicios al exterior, y que atraiga capitales para invertir; igualmente es importante que utilice los insumos y servicios locales en vez de adquirirlos del exterior de la comunidad, siempre que esto signifique mayor empleo para la población activa local. No se concibe el desarrollo si se importa materiales y se construye con máquinas cuando simultáneamente existen trabajadores de la comunidad desempleados e insumos o materias primas locales sin utilizar. Además de esta subutilización de los trabajadores y los recursos locales, la comunidad, considerada como una unidad económica, al comprar artículos del exterior necesariamente debe utilizar capital que sale de la comunidad, en vez de circularlo en su interior generando más empleo y mayor capacidad adquisitiva de la población en su conjunto.

Finalmente, otro objetivo para lograr el desarrollo rural es proveer a la comunidad de los servicios básicos. Obviamente la mayoría de los gobiernos no tiene la capacidad para facilitar todos los servicios requeridos por toda la población, pero mediante la participación de la misma población y complementándose con la capacidad de los servicios del Estado es mucho más factible proveer de los servicios básicos a un gran sector de la población.

Los tres objetivos indicados pueden ser alcanzados en mayor o menor grado por una población, adoptando determinadas metodologías de participación y dependiendo parcialmente de las políticas del gobierno. Así, el gobierno centralista y/o paternalista impide la liberación del potencial creativo de la

población; las políticas sobre empleo, y de los sectores economía, agricultura, industria, etc., pueden limitar o facilitar la creación y expansión de las empresas económicas; y, finalmente, la organización y capacitación de personal seleccionado de la comunidad puede contribuir más efectivamente a la satisfacción de las necesidades de la población a corto plazo que la costosa construcción de una obra física para proveer el servicio.

Desde el punto de vista nacional y regional, los objetivos del desarrollo rural están ligados a los objetivos del desarrollo urbano, debido a la necesidad de concentrar los servicios que requiere la población rural en los centros poblados de diferente tamaño, de acuerdo con la jerarquía de los servicios que se debe prestar a la población.

De aquí se deduce la inseparable relación entre lo urbano y lo rural, y por lo tanto la imposibilidad de lograr el desarrollo rural sin considerar la estructura del desarrollo urbano para proveer de servicios integrados a toda área o región. Igualmente, también el desarrollo urbano depende del desarrollo rural. La tremenda migración del medio rural a las capitales y principales ciudades de América Latina es consecuencia del abandono del campo y de las políticas de los gobiernos que circunscriben el desarrollo rural a determinadas áreas geográficas del país, y no al conjunto de políticas sectoriales referidas a precios de insumos y productos, impuestos, vías y medios de transporte, educación, salud, etc., que al favorecer al sector urbano incentivan la migración a las grandes ciudades.

Uno de los objetivos principales del desarrollo rural es evitar el caos en las ciudades, principalmente en la capital de cada país.

E. El desarrollo rural, la distribución de la riqueza y la transferencia del poder

A nivel regional o nacional, en una economía capitalista o en una economía social de mercado, las leyes del mercado son las que orientan el uso de los recursos; por lo tanto es difícil, por no decir imposible, que la utilización

de los recursos se oriente a satisfacer las necesidades de los pobres. Esto se percibe fácilmente en las capitales de América Latina donde los pobres viven en condiciones miserables en barriadas, pueblos jóvenes, favelas, callampas, etc., o en tugurios, mientras se construye casas grandes y lujosas que muchas veces superan a las que se construyen en Europa o Estados Unidos.

Algo similar sucede con las inversiones públicas, aunque no debido a las leyes del mercado sino a las del poder político. Este está concentrado en el medio urbano, principalmente en la capital; por lo tanto, la mayor parte de las inversiones públicas benefician a los habitantes de la ciudad en términos mucho más favorables que a los del medio rural.

La distribución de la riqueza define la orientación de la demanda y el empleo de los recursos, y el poder político define la orientación de las inversiones públicas; por lo tanto, si la pobreza se encuentra principalmente en el medio rural (escasa demanda de los bienes y servicios que requiere), y si el poder político se concentra en las ciudades y especialmente en la capital (concentración de inversiones públicas en el medio urbano), sólo la firme decisión de un gobierno de disminuir las desigualdades en los ingresos y descentralizar el poder político permitirá un desarrollo rural efectivo.

Un hecho que prueba que las condiciones en el medio rural aumentan sus desventajas respecto al medio urbano es la migración masiva a las ciudades, donde los gobiernos se ven presionados a concentrar aún más las inversiones públicas, en una carrera perdida por satisfacer las necesidades de empleo y de servicios de los migrantes. El modo más seguro de disminuir la migración es mejorar las condiciones de vida del medio rural, para lo que se requiere invertir el flujo de capital y de inversiones públicas.

La rentabilidad económica y social de este cambio podría ser enorme, si se tiene en cuenta que con el mismo capital se puede hacer mucho más obra en el medio rural que en el medio urbano, y que en el medio rural, con mayor facilidad que en las ciudades, las inversiones públicas pueden contribuir a motivar y mo-

vilizar a la población con su aporte económico y principalmente con su trabajo, para colaborar en la realización de las obras o en la prestación de los servicios.

Obviamente, al hablar de distribución de la riqueza en el medio rural no se puede dejar de mencionar a la Reforma Agraria. No se puede concebir el desarrollo rural en un país donde la propiedad de la tierra y de otros recursos locales está concentrado en pocas manos.

Ni las inversiones locales, ni el trabajo comunitario, ni la organización efectiva de la población son factibles si la propiedad de los recursos está concentrada en unos pocos. La Reforma Agraria es el primer requisito para el desarrollo rural.

Si, además de la transferencia de la propiedad de la tierra, la Reforma Agraria incluye los servicios de asistencia técnica, crédito, aprovisionamiento de insumos y servicios eficientes de comercialización de los productos, contribuirá a aumentar el mercado local de productos y servicios que, por no ser sofisticados (tratándose de una población campesina), pueden ser producidos localmente y en su mayor parte con recursos locales. Para fortalecer esta situación, las políticas de los diferentes sectores administrativos del gobierno deben ser siempre analizadas en función del empleo que generan en el medio rural y de la forma en que contribuyen a diversificar la economía de los centros poblados del medio rural.

No basta que la producción agropecuaria se incremente; es indispensable que la política de precios deje de estar orientada a proteger indiscriminadamente al poblador urbano y que los excedentes generados en el medio rural sean retenidos en su lugar de origen para su capitalización y para incrementar su capacidad productiva.

El desarrollo de un pueblo requiere que éste tenga el control de las actividades y servicios locales; para que esto sea factible es necesario una

forma de gobierno local democrático y con amplia participación de la población en la planificación y en la ejecución y operación de sus obras y servicios.

Cada pueblo y cada región deben tener el poder político que permita orientar el desarrollo a la satisfacción de los intereses de su población. El modelo de programación y organización que se presenta a continuación tiende a la autosuficiencia local. Si varias comunidades vecinas la aplican, se hace más notoria la necesidad de planificar conjuntamente y de organizar una administración regional propia, para la satisfacción de los requerimientos que son necesarios para todas las comunidades y que, por razones de economía (de ventaja comparativa o de economía de escala), pueden ser ubicados en una localidad para servir a varias. La planificación regional, contando con la participación de los representantes de las diferentes localidades de la región, debe conducir gradualmente a la afirmación o modificación de la jerarquía de los centros poblados, facilitando así la orientación de las inversiones regionales.

F. Las decisiones en el sector público

Se suele definir a la Planificación como un proceso orientado a racionalizar las decisiones para alcanzar el objetivo de bienestar. Para cumplir con este proceso, algunos planificadores 'racionalistas' con dominio de las técnicas de planificación actúan en forma muy teórica y rígida, preocupados por los aspectos formales de la planificación, tales como la publicación del plan o la preparación de informes rutinarios, que generalmente son inoportunos para la toma de decisiones.

También es frecuente la presión de los grupos políticos, de los agricultores o de funcionarios de alta jerarquía de los ministerios de Agricultura, para que se reduzcan las tasas de interés de los préstamos de la banca estatal en favor de los agricultores. Si la diferencia de la tasa rebajada con la tasa real de los intereses no es compensada con aportes del Tesoro, la banca tiende a descapitalizarse y los agricultores prefieren aumentar sus préstamos de la banca estatal en vez de reinvertir sus propios excedentes.

El subsidio a los insumos, o el bajo precio de los recursos o medios de producción, conduce a un mal uso de éstos hasta llegar al despilfarro, y no incentiva las inversiones regionales, locales o aun en el mismo predio, orientadas al mejor uso del recurso. Así, por ejemplo, el agua 'barata' en áreas de riego conduce al riego excesivo, no se prioriza ni cultivos ni zonas y no existe presión para la realización de inversiones y acciones orientadas a optimizar el uso del agua.

Un conflicto que se presenta entre planificadores y administradores se vincula con el manejo presupuestal. Los planes generalmente tienen muchas rigideces de carácter presupuestal que, en períodos de limitaciones de ingresos debido a bajas en la producción o a la caída de los precios del mercado internacional, obligan a mantener presupuestos con alta proporción de gastos en remuneraciones de personal de la Administración Pública, pero dotándolo con una menor proporción de recursos y medios de trabajo, disminuyendo consecuentemente su productividad y aumentando la frustración y desmoralización de los funcionarios.

Algo similar sucede con los programas de inversión, que se tienen que limitar a mantener los grandes proyectos con compromisos financieros internacionales, en perjuicio de los proyectos pequeños de inversión local de bajo costo y de corta maduración, o de aquellos que se orienten al incremento de la productividad, específicamente los dedicados a la investigación.

Todas estas decisiones, en una u otra forma, perjudican y limitan el desarrollo rural; por ello se hace necesario establecer un mecanismo de organización de la población y del aparato público que disminuya el efecto, o altere el sentido de esas decisiones.

Muchas de esas decisiones son adoptadas por los gobiernos con ninguna o muy escasa participación del sistema de planificación. Un sistema de planificación, si bien debe investigar y analizar las alternativas de medidas políticas a nivel macro, debe también estar en condiciones de opinar con conocimientos concretos sobre los efectos de las medidas de política en el medio rural. Para lograr esto, si bien los aspectos formales de la planificación

pueden ser importantes, el conocimiento y el estudio de los acontecimientos diarios y la situación de las condiciones locales de las poblaciones de un país, deben ser de su especial interés y dedicación, para de este modo comprender y apoyar mejor a los políticos y administradores e influir en el impulso del desarrollo rural, como objetivo fundamental para el desarrollo del país.

G. La participación de la población en la planificación y en la organización de su propio desarrollo

Los individuos, las familias y las comunidades tienen el deseo y la capacidad para mejorar en forma continua, si se elimina las barreras que impiden o limitan su acción individual o colectiva.

Las acciones de grupo que han resultado en obras concretas de beneficio común para una población determinada se han debido, generalmente, al liderazgo de algunos pobladores para organizarse con el objeto de realizar una obra de interés para toda o la mayor parte de una población. Las características de estas realizaciones han sido:

1. Consenso de la población en que la obra o el servicio era necesario y prioritario.
2. Presencia de uno o más líderes conductores de la acción.
3. Una organización simple que facilitó la acción de la población.

Los aciertos y errores de las experiencias peruanas del Programa de Cooperación Popular del primer Gobierno de Fernando Belaúnde Terry, en el año 1963; del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social iniciado en 1972; del Convenio de Asistencia Técnica entre el Ministerio de Agricultura y la Universidad Nacional Agraria - La Molina, de 1973 y 1976; del Programa de Proyectos de Interés Local del Gobierno del General Francisco Morales Bermúdez, iniciado en 1978; en Corea, la experiencia del Programa denominado "Saemaul Undong" (Nuevo Movimiento Comunitario), iniciado por el Presidente Park Chung Hee, en 1970; y las experiencias aisladas de algunos pueblos del Perú con el

apoyo del gobierno, como en Cajamarca, y sin apoyo directo del gobierno como en San Vicente de Azpitia, 90 kilómetros al sur de Lima, permiten presentar una propuesta de metodología para facilitar la participación de la población en la planificación y en la organización de su propio desarrollo, especialmente en las regiones donde periódicamente se ha interrumpido la elección democrática de autoridades locales, y se ha dificultado la participación de la población en la solución de sus propios problemas. Esta metodología se refuerza con la experiencia de las comunidades indígenas de los países andinos, que a través de siglos han mantenido una forma de organización comunal que, sin apoyo de los gobiernos y aun con las dificultades generadas por éstos, han seguido manteniendo un sistema de organización y trabajo comunitario en la realización de obras físicas y en la prestación de servicios.

De estas experiencias se deduce que una población puede realizar obras o servicios para satisfacer una o más de sus necesidades si existe consenso en la población de que la obra beneficia a la comunidad, si uno o más líderes promueven la acción, y si la población tiene o establece una organización apropiada para la realización de la obra. Estas obras se realizan con mayor rapidez y se multiplican en todo el país si existe un aparato público destinado a apoyar las iniciativas de los pueblos, complementando la mano de obra que éstos aportan con asistencia técnica, capacitación, maquinaria y equipos, materiales, financiamiento, agilización de los trámites burocráticos y establecimiento de mecanismos de motivación y superación de individuos y pueblos.

Conforme a lo indicado, la metodología debe incluir actividades relacionadas con la población y actividades dirigidas al sector público.

La metodología para aplicar en las poblaciones incluye las siguientes etapas:

1. Iniciación de un Programa en un pueblo.
2. Aceleración del Programa.
3. Expansión del Programa.
4. Escuela de Capacitación de Dirigentes.

La metodología para el sector público incluye:

1. Organismo responsable del Programa de Desarrollo Comunitario.
2. Adaptación de la administración pública al trabajo multisectorial.

1. Metodología para las poblaciones

a. Iniciación de un Programa en un pueblo

La selección del lugar, la formulación del programa y la programación para su implementación, son los tres componentes básicos para su iniciación.

Para seleccionar los lugares donde se van a ubicar los primeros programas demostrativos, se consideran 6 aspectos:

- 1) Deben mostrar el atraso representativo de los pueblos de la región y del país.
- 2) Se debe lograr la opinión y consejo de los sectores público y privado, a nivel local y nacional.
- 3) El área debe tener una clara delimitación geográfica y una identidad diferenciada del resto de poblaciones o comunidades que la rodean, con vías de transporte y otros servicios que aseguren su accesibilidad para utilizarla como demostración.
- 4) El lugar debe presentar características que posibiliten su repetición en otras partes de la región o del país.
- 5) Debe existir posibilidades de apoyo local, incluyendo financiamiento con fondos comunales, disponibilidad de aporte de trabajo por la población y líneas de crédito y de respaldo público y privado en forma de fondos, servicios y asistencia técnica.
- 6) Por consenso de la población los líderes deben presentar su solicitud para iniciar el programa.

La formulación del programa se prepara durante una consulta (a modo de asamblea) que se realiza en el mismo lugar durante una semana; en ella participan los residentes de la comunidad, consultores voluntarios invitados y el grupo de promotores. Esta consulta es preparada por los promotores con una semana de anticipación, tan pronto como la comunidad ha decidido iniciar el programa. En la consulta se reúne de 100 a 300 residentes de la comunidad, el grupo de promotores y los consultores voluntarios. Estos consultores, que varían entre 30 y 60, representan a los sectores público y privado, y combinan diferentes clases de especialidades y experiencias.

A todos los participantes se los divide en 5 grupos, cada uno de los cuales incluye residentes, consultores y promotores. Cada grupo se divide en subgrupos pequeños de 2 ó 3 personas para la visita a las casas del pueblo. En las visitas se trata por lo menos sobre 5 temas principales: agricultura, educación, servicios comunitarios, vida comunal y desarrollo económico.

Un día típico de la consulta incluye una pequeña charla de orientación y una sesión plenaria en la mañana. Cada grupo se reúne durante el almuerzo para establecer su programa de trabajo de campo y las investigaciones que harán en la comunidad y en los pueblos o ciudades vecinas.

Durante la comida, los miembros de cada grupo se informan entre ellos sobre el trabajo realizado, y preparan el informe del grupo para la sesión plenaria de la mañana siguiente.

El primer día de la consulta es para lograr cierta coherencia y articulación de las esperanzas de la comunidad respecto a su futuro; en el segundo se determinan los factores que bloquean a la comunidad para alcanzar dicha visión de futuro; el tercero es para determinar las medidas prácticas que deben eliminar o superar dichos factores; en el cuarto se detallan las acciones prácticas y concretas que servirán para implementar las medidas propuestas; y en el quinto se ordenan todas las acciones en proyectos para su implementación. Durante todo el proceso los residentes de la comunidad forman parte de los grupos de trabajo y de las sesiones plenarias. Durante la con-

sulta cada familia es visitada por lo menos por uno de los grupos. Con este procedimiento se asegura la participación de la comunidad en la formulación del programa. La semana termina con la formación de Comités por Programas (según los que hayan resultado en la consulta) y de Comités por sectores o barrios. La inscripción en los Comités por Programas es voluntaria, y una persona puede inscribirse en uno o más comités en los que tenga interés en trabajar.

Durante la semana siguiente se publica un resumen del resultado de la consulta y se da inicio a la ejecución de algunos de los proyectos. Los consultores se retiran, pero los promotores se quedan para ayudar a implementar los proyectos.

El procedimiento propuesto no tiene que ser aplicado exactamente como se indica. En algunas poblaciones el inicio del Programa se ha realizado con una reunión de 200 o más miembros de la comunidad bajo el liderazgo de un político de la región; ha sido suficiente seguir sólo algunas de las indicaciones de la metodología para lograr una forma elemental de organización, o la reorganización de las instituciones existentes, con el propósito de transformarlas en entes de promoción y desarrollo a través de comités con objetivos concretos.

Cualquiera que sea la forma de organización seleccionada, es importante la revisión periódica de los objetivos establecidos en conjunto y para cada comité, y la evaluación de lo ejecutado para reprogramar las actividades futuras. En algunos casos se llega a elaborar un Plan de tres años bastante general, y un Plan Anual que es evaluado trimestralmente; los comités revisan semanalmente lo ejecutado durante la semana anterior, y programan y distribuyen tareas para la semana siguiente.

b. Aceleración del programa

Tanto para la formulación del programa como para la organización de la población, se cuenta con tablas modelo que se utilizan como base para establecer los programas de trabajo, y para dividir la población en grupos de trabajo con responsabilidades por programa y por sector geográfico. Durante el

proceso de la formulación del programa los promotores las utilizan como marco de referencia para orientar su trabajo y para lograr que los participantes en la consulta logren la confección de tablas similares, pero adaptadas a las ideas y deseos de la población. Estas mismas tablas sirven como base para determinar el contenido del programa de estudios de la Escuela de Capacitación de Dirigentes.

La tabla de programas muestra los campos de acción en que la población ha decidido actuar. Consta de tres secciones principales: 1) desarrollo económico, con actividades orientadas a incrementar la producción y la productividad de la comunidad en el objetivo de alcanzar su auto-sostenimiento; 2) desarrollo social, con acciones enfocadas al logro de los principales servicios sociales de la comunidad; y 3) desarrollo del espíritu comunitario, con acciones orientadas a aumentar la confianza y orgullo de ser miembros y trabajar para el desarrollo de su comunidad. En realidad, este último campo de acción contiene también a los otros dos, pero se considera aparte dada la importancia de sus actividades desde el punto de vista de la motivación para el desarrollo.

En términos generales, cada uno de los tres campos de acción incluye 12 grupos de actividades agrupados a su vez en tres áreas principales. Estas actividades son las siguientes:

1) Desarrollo económico

- i. Agricultura cooperativa: 1. diversificación de cultivos; 2. incremento de productividad; 3. distribución de agua; 4. equipamiento agrícola.
- ii. Industria apropiada: 5. producción artesanal; 6. empresas agropecuarias; 7. agroindustria; 8. industrias complementarias.
- iii. Servicios comerciales: 9. comercialización de productos; 10. comercio local; 11. ahorro y préstamo; 12. transporte básico.

2) Desarrollo Social

- i. Cuidados previstos: 1. atención primaria en salud; 2. nutrición; 3. inmunización sistemática; 4. servicios básicos de salud.
- ii. Educación funcional: 5. guardería infantil; 6. educación formal; 7. adiestramiento de jóvenes; 8. educación de adultos.
- iii. Bienestar comunal: 9. desarrollo de la familia; 10. progreso de la mujer; 11. fuerza de trabajo juvenil; 12. participación de los ancianos.

3) Desarrollo del espíritu comunitario

- i. Ambiente local: 1. vivienda; 2. facilidades públicas; 3. diseño urbano; 4. servicios esenciales.
- ii. Mecanismos de participación: 5. participación total; 6. actividades comunales; 7. asambleas; 8. días de trabajo comunal.
- iii. Sistemas de identidad: 9. historia de la comunidad; 10. sistema de símbolos; 11. rituales; 12. celebraciones de la comunidad.

La utilización de esta tabla como referencia de los conductores de la consulta; y para la elaboración de los programas, permite considerar simultáneamente las actividades en todas las áreas, aunque al establecer la cronología de éstas su iniciación y ritmo de desarrollo sean variables.

Para cada una de las 36 áreas, los grupos de trabajo elaboran una lista de actividades concretas que deberá realizar la comunidad, de acuerdo con las responsabilidades establecidas en su organización. Finalmente, en la programación se llega a establecer responsabilidades por persona o grupos de personas.

La tabla de organización considera básicamente cinco niveles de agrupamiento de la población. Petenecer a cada uno de estos niveles en algunos casos es voluntario, en otros corresponde al lugar de residencia, y en otros se realiza elección democrática. Los cinco niveles de la organización son la Asamblea Comunal, el Secretariado, las Comisiones Económica y Social, los Comités por actividad y los Comités de Barrios.

La Asamblea Comunal tiene por finalidad lograr el consenso de la Comunidad en las decisiones importantes, y velar por el bienestar de la población y el mantenimiento del espíritu comunitario.

El Secretariado desarrolla una labor de coordinación entre la Comisión Social y la Comisión Económica y de supervisión del cumplimiento de lo acordado en la Asamblea. La Comisión Económica se dedica a los asuntos relacionados con la producción, la comercialización, aprovisionamiento de insumos, financiamiento y administración. De esta Comisión dependen los Comités que se responsabilizan por las actividades productivas, como el Comité de Agricultura, el Comité de Industria, el Comité de Comercio, etc.

La Comisión Social actúa en el área de servicios a la comunidad; entre los Comités que dependen de ella se encuentran el Comité de Salud, el Comité de Educación, el Comité de Bienestar, etc. Además, la organización considera los Comités de Barrios, o de sectores geográficos de la comunidad. A estos Comités pertenecen los pobladores del barrio o sector, y se responsabilizan por el cuidado del espacio que ocupan; realizan actividades de limpieza, embellecimiento, o de servicios comunales en coordinación con el Secretariado.

En algunos casos, el Secretariado y las Comisiones Económica y Social, pueden combinarse en un Comité de Coordinación con dos representantes de cada comité, uno de cuyos miembros lo preside.

c. Expansión del programa

Después de un año de trabajo en el primer programa, éste puede ser utilizado como demostración de lo que se puede lograr con la aplicación del método;

es posible entonces dar inicio a la Escuela de Capacitación de Dirigentes. La escuela tiene un programa de capacitación teórico práctico que comprende nueve módulos de adiestramiento económico y social. El profesorado incluye a personas residentes de la comunidad, que trabajan en el campo con los participantes del curso y comparten su experiencia con ellos durante la formulación del proyecto. Los estudiantes que vienen a la Escuela provienen tanto del medio urbano como del medio rural. Pocos han tenido educación formal y muchos no saben ni leer ni escribir. La mayoría representa a comunidades que desean iniciar sus propios programas de desarrollo comunitario. Todo estudiante que participa en el curso se compromete a dedicar parte de su tiempo (de 6 meses a 2 años) a colaborar en la organización de un programa similar en su pueblo de origen. En un curso con una duración de dos meses se capacita de 40 a 60 personas.

El programa donde se realiza el curso sirve de demostración concreta de lo que una comunidad puede lograr cuando se hace cargo de su propio desarrollo. El Resumen de la Consulta realizada al inicio del programa sirve como texto práctico de planificación comunal. En el curso se enseña métodos y habilidades de desarrollo comunal de modo práctico y funcional. La experiencia de vivir y participar en las actividades de la comunidad en la que se realiza el curso se complementa con visitas a empresas industriales, agrícolas, comerciales y actividades de educación, salud, etc. Los participantes y personas invitados participan en paneles de discusión en los que se intercambian conocimientos y experiencias. Se realiza seminarios sobre métodos de planificación con participación de la población, análisis de problemas y formulación de programas prácticos y proyectos de inversión. Los días de trabajo comunal facilitan a los participantes a ponerse en contacto con la forma en que se ejecutan los programas y a ganar experiencia en técnicas de motivación comunal, trabajo comunal, programación de tareas y preparación de eventos comunales. Al terminar su capacitación, los participantes regresan a su comunidad y se preparan para realizar la consulta en ella. La capacitación recibida y la planificación realizada durante el curso antes de su regreso, les permite actuar rápidamente para iniciar y poner en ejecución un nuevo programa en su pueblo. Las posibilidades desde reproducción de este proceso son limitadas.

Obviamente existen otros métodos y experiencias de desarrollo comunal, pero esta metodología propuesta con base en las experiencias mencionadas se diferencia en la velocidad con que se logra que una comunidad se organice y actúe; la rapidez con que el programa puede repetirse y multiplicarse; el costo relativamente bajo de cada programa a medida que estos se multiplican; la participación global de la población; y la multiplicación del número de líderes en el pueblo.

2. Metodología del sector público

Sin embargo, lo que se ha expuesto no sería factible sin la decisión del Gobierno para que este proceso de desarrollo se realice, sin el apoyo de un organismo al que se asigne esa tarea, y sin la adaptación del aparato público para prestar los servicios requeridos por los pueblos que adopten tal organización.

a. Organismo responsable del Programa de Desarrollo Comunitario

El organismo que se cree para incentivar y apoyar la participación de la población en la planificación y en la organización de su propio desarrollo debe tener oficinas regionales y locales, establecidas y equipadas para realizar directamente, o lograr la participación de otros organismos del sector público (o privado) en la prestación de los siguientes servicios:

- 1) Aporte de horas de maquinaria y equipo, y de herramientas y materiales requeridos para la construcción de obras.
- 2) Facilidades para obtener la financiación de las obras a través de las instituciones de crédito establecidas.
- 3) Asistencia técnica para los estudios, construcción, equipamiento y operación de las empresas que se establezcan u obras que se construyan.
- 4) Aceleración de los trámites en la administración pública.

- 5) Capacitación en las actividades relacionadas con la planificación, organización, construcción y operación de empresas o servicios establecidos por la misma población.
- 6) Facilidades para la cooperación técnica o de trabajo entre poblaciones de diferente grado de desarrollo.

b. Adaptación de la administración pública al trabajo multisectorial

La administración pública, a nivel nacional y regional, está dividida en sectores, pero a nivel local los miembros de una comunidad se enfrentan simultáneamente con problemas correspondientes a diferentes sectores; debido al tamaño pequeño de la población generalmente no se justifica que cada sector actúe con personal establecido en forma permanente.

El enfoque sectorialista de la administración pública no cambiará; como el desarrollo rural es multisectorial, para adaptarse a él se requiere una organización flexible y adaptativa que, utilizando como 'eslabón' el organismo responsable de apoyar el desarrollo comunitario, pueda recibir la demanda de servicios de la población, colaborar en su organización para la programación y ejecución de las obras y servicios, y facilitar el contacto con los organismos públicos locales correspondientes, según sea el caso. En el caso de gobiernos locales democráticamente elegidos, la tarea de ese organismo sería enormemente facilitada.

Aunque a nivel nacional y regional la administración pública se mantenga organizada por sectores, al nivel micro-regional se dispondría de un equipo multisectorial para la atención de los requerimientos de servicios de apoyo a las acciones de los pueblos organizados de la micro-región.

h. La política nacional-sectorial y la planificación regional

La distribución de la riqueza define la demanda y el empleo de recursos, y el poder político define la orientación de las inversiones públicas. El medio rural se caracteriza por tener los sectores de población de menores in-

gresos y de menor poder político; por lo tanto, sin la intervención del Estado, la demanda orienta la producción o importación de los bienes que la población de mayores ingresos puede adquirir; el uso de los recursos es orientado a dicha producción o a la exportación; y las inversiones públicas, tanto de infraestructura como de servicios, se orientan preferentemente a las principales ciudades.

En consecuencia, las inversiones del sector privado siguen esa misma orientación; así, tanto las inversiones productivas como las sociales se concentran en las capitales, o en las principales ciudades.

Como resultado, el agricultor y el poblador rural, actuando no como campesino o productor sino como persona y miembro de una familia, tiene que decidir no sólo si siembra papa o maíz, o si produce tejas o muebles, sino principalmente si vale la pena quedarse en el pueblo o migrar a la ciudad.

Si un gobierno está realmente decidido a contribuir al desarrollo rural, debe adoptar políticas que faciliten la redistribución del ingreso entre las regiones y entre el medio urbano y el rural igualmente, debe descentralizar el poder político, para incrementar las inversiones públicas y privadas en un mayor número de centros poblados del país.

Con el fin de lograr la redistribución del ingreso entre las regiones y entre el medio urbano y el rural, todos los sectores de la administración pública deben adoptar políticas orientadas a dicho objetivo. Fundamentalmente, debe lograrse que los excedentes económicos generados en el medio rural sean retenidos en su lugar de origen, para su capitalización y para incrementar la capacidad productiva local. Así, las políticas de precios, de impuestos y de inversiones deben ser evaluadas en función de dicho objetivo.

Tanto esas políticas como las inversiones de cada sector deben ser evaluadas en función del efecto que causan en las poblaciones rurales y en los centros urbanos de menor jerarquía. ¿Qué efecto tienen estas medidas sobre el empleo rural? ¿Qué efecto tienen sobre el incremento en la motivación de quedarse en su localidad o de migrar a la ciudad? Así, por ejemplo, ¿por qué los programas de vivienda destinan tantos recursos públicos a las capitales

y principales ciudades, y tan escasos recursos a los programas de vivienda rural, no obstante que en la ciudad una vivienda requiere 10 veces más inversión en materiales y mano de obra, además de costosos servicios de infraestructura, en comparación con la vivienda rural que puede ser construída con recursos locales y con el aporte comunitario de la mano de obra? Por qué se destina proporcionalmente tantos recursos a grandes hospitales, y tan pocos recursos a postas médicas o centros de salud y a los servicios de la denominada atención primaria? ¿Por qué en algunos países se realizan en mayor proporción grandes inversiones estatales en determinadas actividades productivas como en la pesca o en la industria, en vez de apoyar a los numerosos pescadores, artesanos, industriales o agricultores que desean desarrollar y diversificar sus actividades productivas?

Se puede hacer otras preguntas similares sobre los mismos o sobre otros sectores; la respuesta más acertada siempre será que quienes toman las decisiones al nivel central, al tener concentrado el poder, adoptan las decisiones que más favorecen a sus intereses, o a los intereses de los grupos que representan; o creen ser superiores y saber más o mejor que es lo que más conviene a una población a 100 ó 1000 kilómetros de distancia, que muchas veces es culturalmente diferente. En América Latina quienes toman el poder, y aun quienes son elegidos democráticamente, creen saber mejor forma de utilizar los recursos fiscales drenados de todo el país.

Si de veras se quiere lograr el desarrollo del país, considerando también en la definición de desarrollo una equilibrada distribución de la población entre regiones, entre los diferentes centros poblados y entre el medio urbano y el rural, es un requisito indispensable que la población se organice y participe tanto en la recaudación de impuestos como en el control de su utilización en las obras y servicios que interesan a la comunidad.

En muchos casos una obra (un camino, o la electrificación, o el riego de tierras agrícolas) puede ser de interés de dos o más poblaciones, beneficiándose ambas en forma simultánea; en otros casos, aunque una obra sea para beneficio de varias poblaciones sólo se podrá construir en un centro poblado,

para que desde allí preste servicios a las otras. En este caso, será la autoridad micro-regional, o la autoridad regional, la que deberá decidir la localización de la inversión. De aquí surge la importancia de que el Sistema de Planificación determine a nivel nacional y regional la jerarquización de los centros urbanos del país, con el fin de constituir una red de centros poblados de diferente jerarquía que facilite determinar la escala de inversiones (especialmente las de carácter social) de acuerdo con la jerarquía de dichos centros poblados.

El objeto de la jerarquización de los centros poblados para orientar las inversiones es establecer la integración vertical de los servicios. Así, por ejemplo, en el caso del servicio de salud, a nivel de ciudad el servicio deberá ser prestado por un hospital; a nivel de centro poblado de segunda jerarquía, por una posta médica, y a nivel de poblaciones menores o agrupaciones rurales, por promotores de salud seleccionados de la misma población de la localidad. De igual forma se debe actuar con los otros sectores. La existencia de redes nacionales de centros poblados de diferente jerarquía facilitaría la decisión de los sectores y de las regiones en cuanto a la localización de las inversiones, y permitiría que la población tuviera acceso a los servicios de diferente jerarquía dentro de su misma región.

De lo expuesto se deduce la necesidad de que para las obras de interés local exista un mecanismo local/micro-regional/regional de planificación que considere la participación organizada de la población en la identificación, selección, programación, ejecución, operación, mantenimiento y evaluación de las obras y servicios locales y micro-regionales.

Por otro lado, considerando que existen obras para beneficiar a un conjunto de poblaciones de una región, o a todo el país en general, se requiere otro mecanismo nacional/regional/micro-regional/local, para la planificación del desarrollo armónico del país. Lo que se debe evitar es que por falta de participación de la población desde el nivel local al regional, la descentralización a la que puede tender un gobierno sea un cambio insuficiente del centralismo de la capital nacional al centralismo de las capitales de las regiones.

I. Conclusiones

El primer y principal requisito para lograr el desarrollo rural en un país es que exista la decisión del gobierno de que este desarrollo se realice.

Para que esta decisión sea efectiva debe concretarse en una real transferencia del poder a la población rural a través de gobiernos regionales y locales, elegidos democráticamente, y en acciones orientadas a la adaptación del aparato público al nuevo enfoque de desarrollo del gobierno. Como segundo requisito, la organización y forma de operar de la administración pública, en sus niveles central, regional y local, deben modificarse adaptándose a los requerimientos de la población rural, tanto en cuanto se refiere a los servicios para la producción, como a aquellos necesarios para alcanzar el bienestar de la familia y de toda la comunidad.

El sector agrario debe ser uno de los sectores líderes para contribuir al desarrollo rural; al igual que los otros sectores, debe adaptar su organización a una estrategia de desarrollo rural en la cual su accionar esté supe-
ditado a las necesidades de la población. La organización sectorial de la administración pública necesariamente deberá mantenerse, pero al nivel local deberá adaptarse a una organización multisectorial de acuerdo con los requerimientos de la población.

El tercer requisito es disponer de una metodología que, tal como la presentada en la sección G, permita la organización y la participación de la población en la planificación y en la implementación de todas las actividades que requiera la vida de una comunidad.

El cuarto y último requisito para lograr el desarrollo rural es el establecimiento de una política nacional-sectorial y de planificación regional que considere:

1. El análisis de las políticas sectoriales en relación al efecto que tienen sobre la generación o sobre la disminución de las oportunidades de empleo

en el medio rural y, consecuentemente, sobre la disminución o sobre el incremento de la migración a las principales ciudades.

2. La descentralización del poder político para lograr el incremento de las inversiones públicas y privadas en un mayor número de centros poblados del país.

3. La adopción de políticas para la redistribución del ingreso entre las regiones, y entre el medio urbano y rural, asegurándose que los excedentes económicos generados en el medio rural sean retenidos en su lugar de origen para su capitalización y para incrementar la capacidad productiva local.

4. La jerarquización de los centros urbanos del país con el fin de constituir una red de centros poblados de diferente jerarquía que facilite determinar la escala de las inversiones públicas y privadas, de acuerdo con dicho orden jerárquico, facilitándose así la integración vertical de los servicios.

5. El establecimiento del mecanismo de planificación que facilite la participación de la población local en la identificación, selección, programación, ejecución, operación, mantenimiento y evaluación de las obras y servicios de su interés, y en los proyectos de la microregión y de la región a que pertenecen, a fin de evitar el centralismo de la capital de la región, en el caso de que el Gobierno central decida transferir poder a los Gobiernos regionales.

Para lograr el desarrollo rural se requiere, en síntesis, la decisión del Gobierno de lograr este desarrollo, manifestado en una efectiva transferencia del poder. Asimismo, la adaptación del aparato público a la implementación de dicha decisión; a la disponibilidad de una metodología para lograr la organización y participación de la población en la planificación e implementación de su propio desarrollo y el establecimiento de una política nacional-sectorial y de planificación regional orientada a asegurar la generación de oportunidades de empleo en el medio rural; a la descentralización del poder político; a la retención de los excedentes económicos generados en el medio rural; y a la jerarquización de los centros poblados del país, a fin de lograr la integración vertical de los servicios.

Bibliografía del Capítulo II

1. DE LAS CASAS, P.L. y COBAS E. Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA N°339, Documento PROPLAN 1, San José, Costa Rica, 1978.
2. INSTITUTE OF CULTURAL AFFAIRS. Human Development Projects in Latin America. Chicago, Illinois, U.S.A., 1979.
3. KOREAN OVERSEAS INFORMATION SERVICE, "Saemaul Undong", Seoul, Korea, 1979.
4. NYERERE, JULIUS. El Desarrollo Rural. Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Julio 1979. Roma, Italia.
5. PAZ SILVA, LUIS J. Desarrollo Integral del Medio Rural, setiembre 1977. Lima, Perú.
6. _____ . Revista del Instituto Peruano de Derecho y Técnica Bancaria, Vol. III No. 3, Julio 1979.

